Scuola per le Politiche Pubbliche

"Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico ed imprese: politiche pubbliche e strategie di impresa"

Relazioni conclusive

PARTE I

A.A. 2019

INDICE

CAPITOLO PRIMO: *7*
AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO 7
GRUPPO PUBBLICO-PRIVATO 7
*Mario Bonito** *9*
Il rapporto tra il sistema pubblico e le imprese nell'esperienza italiana: criticità e possibili scenari 9
*Teresa Castellani** *19*
La comunicazione integrata nella Pubblica Amministrazione: verso una nuova Legge "151" 19
*Elisa De Giuli** *31*
Il contributo della società civile e dei portatori di interesse quale esigenza accelerata nei processi decisionali per l'elaborazione delle politiche pubbliche: lo strumento delle consultazioni ed il suo perfezionamento 31
*Giorgia De Prosperis** *41*
Le modalità di intervento della rappresentanza di interessi nell'ambito del dialogo tra pubblico e privato 41
*Elena Emiliani** *49*
La finalità sociale come logica dell'agire e percorso tangibile di conciliazione tra pubblico e privato 49
*Silvia Marchetti** *61*
Spazi di interlocuzione tra attori sociali e produttivo sociali nella fase del processo decisionale degli investimenti pubblici 61
*Giulia Solferino** *71*
Il dialogo pubblico-privato, tra rappresentanza di interessi e deficit di fiducia 71
*Marco Supino** *83*
La valorizzazione del patrimonio informativo pubblico come occasione di incontro tra pubblico e privato 83
*Sarah Suraci** *95*
Il lobbying come alternativa alla partecipazione 95
CAPITOLO SECONDO: *107*
AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO 107
GRUPPO LEGISLAZIONE 107
*Angela Barresi** *109*
La sfida della trasformazione: equilibrio tra innovazione e normativa vigente 109
*Roberta Calabrò** *117*
Migliorare la qualità delle politiche pubbliche attraverso gli strumenti di valutazione: l'impatto di AIR, VIR e delle Consultazioni verso un'effettiva dialettica degli interessi 117

*Antonio Di Carlo** *129*
La "better regulation" come chiave di volta nel rapporto pubblico-privato e come probabile fattore di crescita. Lo strumento della codificazione 129

*Enrica Pitino** *141*
Come governare il processo di inflazione normativa. In particolare: il caso dei contratti pubblici 141

CAPITOLO TERZO: *151*
AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO 151

GRUPPO QUALITÀ DELLE POLITICHE PUBBLICHE 151

*Pricila Llens Montes Cenhua** *153*
Una riforma dall'interno. Le risorse umane: l'asse della modernizzazione della PA 153

*Francesco Serio** *177*
Qualità delle Politiche Pubbliche: tra Politica e Società 177

*Giuseppe Sofia** *189*
I deficit delle politiche pubbliche italiane quali gaps per le aziende nazionali 189

CAPITOLO QUARTO: *203*
AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO 203

GRUPPO AUTONOMIE 203

*Lavinia Ialongo** *205*
Il regionalismo differenziato: i casi di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna 205

*Giulio Massa** *213*
Un nuovo coordinamento è possibile? Limiti e opportunità del Titolo V italiano ... 213

*Gabriele Mauro** *229*
Le potenzialità del Comitato delle Regioni 229

*Giulia Pantaleo** *239*
Il destino delle province a cinque anni dalla legge Delrio 239

CAPITOLO QUINTO: *251*
AREA TEMATICA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA ED UNIONE EUROPEA 251

GRUPPO PROGRAMMAZIONE 251

*Chiara Antonini** *253*
Industria 4.0: Le possibilità della nuova rivoluzione industriale nel rapporto tra pubblico e privato 253

*Davide Aulino** *265*
Il nuovo ruolo delle banche a sostegno delle entità territoriali 265

*Gregorio Buzzelli** *277*
NUVAP, NUVV e NUVEC: come migliorare il sistema di valutazione degli investimenti pubblici 277

*Alessandra Di Giampietro**.....*287*
La green economy come prospettiva futura di sviluppo sostenibile e il ruolo delle Organizzazioni Non Governative - ONG 287

*Silvia Lazzari**.....*297*
Strategia Nazionale Aree Interne 297

*Giuseppe Mastroeni**.....*307*
L'abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra: teoria e strumenti 307

*Guglielmo Pilutti**.....*321*
La concertazione pubblico-privato sul tema della mobilità sostenibile..... 321

*Riccardo Stupazzini**.....*337*
L'impatto ambientale sostenibile: una dimensione su cui ricostruire il tessuto fiduciario 337

*Sara Tardi**.....*351*
La sostenibilità alla base del mercato. La transizione energetica è la nuova sfida dell'Europa..... 351

CAPITOLO SESTO:.....*359*
AREA TEMATICA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA ED UNIONE EUROPEA 359

GRUPPO UNIONE EUROPEA..... 359

*Emanuele Florio**.....*361*
I finanziamenti dell'Unione europea 361

*Gianpiero Gioia**.....*371*
Una golden rule per unire pubblico e privato 371

*Matteo Gori**.....*383*
Come creare condizioni favorevoli agli investimenti in Italia a partire dagli strumenti offerti dall'Unione europea?..... 383

*Manfredi Pinelli**.....*391*
La spesa regionale dei finanziamenti europei: situazione attuale, cause e proposte 391

*Fabiana Rigirozzo**.....*403*
La transizione energetica: quale ruolo per Italia, Unione Europea e imprese? 403

*Lodovica Rocco di Torrepadula**.....*417*
Programmazione e regolazione nel mercato: l'art. 41 della Costituzione in Italia e in Europa..... 417

*Federica Selvaggio**.....*427*
Migliorare i rapporti interni per migliorare i rapporti con l'Europa 427

*Camilla Simi**.....*439*
L'utilizzo delle risorse comunitarie. Dalla gestione dei fondi europei ad una nuova strategia di azione 439

CAPITOLO SETTIMO: *451*
AREA TEMATICA SMART WORKING 451

*Saverio Bellocchio** *453*
Il ruolo dello Stato nel processo di innovazione del mercato del lavoro 453

*Alessandra Diani** *463*
Smart working: ritorno al passato o rivoluzione possibile? 463

*Ilaria Iacolucci** *473*
Lo smart working è il futuro? 473

CAPITOLO PRIMO:

AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

GRUPPO PUBBLICO-PRIVATO

RELATORI:
VALERIO DI PORTO
ALESSANDRO PAJNO
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI
DANIELA VIGLIONE
LUCIANO VIOLANTE

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Mario Bonito*

Il rapporto tra il sistema pubblico e le imprese nell'esperienza italiana: criticità e possibili scenari

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Il rapporto tra pubblico e privato – 3. Come migliorare la sinergia tra pubblico e privato – 4. La stratificazione delle decisioni – 5. Oltre la classe dirigente

1. Introduzione

In gran parte delle conferenze è emersa la necessità di una maggiore cooperazione tra pubblico e privato al fine di garantire ordine e competitività. L'assenza di fiducia infatti genera il prevalere dell'uno sull'altro e viceversa, fattore che produce una paralisi e una riduzione della libertà. *Leitmotiv* delle conferenze è stata l'esigenza di un incremento nell'organizzazione delle politiche pubbliche in grado di migliorare i processi di attuazione delle scelte, conferendone stabilità e obiettivi di lungo termine. Sullo sfondo delle argomentazioni che hanno rappresentato i temi centrali del corso è sempre stata presente, spesso indirettamente, l'importanza della qualità dei comportamenti della classe politica e professionale per rafforzare mediante la riattivazione di corpi intermedi la ricchezza e le potenzialità della democrazia. Una maggiore fiducia e coesione fra pubblico e privato infatti migliorerebbe la qualità delle politiche pubbliche nel breve periodo, rafforzandone la capacità di formulazione, il coordinamento fra le politiche e le previsioni degli impatti economici, e nel lungo periodo grazie a meccanismi di attuazione, monitoraggio, valutazione e responsabilità. Proprio la mancanza di responsabilità (e cultura) politica degli attuali *policy makers* sembra essere una delle cause principali della contrapposizione fra privato e pubblico. Di certo questo rapporto spesso antagonista ha delle radicate origini storiche, che risalgono alle modalità di costruzione dell'Unità nazionale, all'influenza che il fascismo ha esercitato nel rapporto fra pubblico e privato, alla monopolizzazione del partito nella Prima Repubblica e nell'endemica corruzione nazionale. È nella società attuale però che il decisore politico incontra le maggiori difficoltà nel governare in quanto deve affrontare repentinamente le sfide del presente, le quali necessitano di un'attenta pianificazione al fine di stabilire obiettivi, strumenti, mezzi e responsabilità. In particolar modo un ulteriore e delicato ruolo che deve affrontare è quello di cinghia di trasmissione tra comunità, gruppi di pressione ed istituzioni, ed essere capace di integrare le istanze particolaristiche delle imprese con le esigenze istituzionali e quelle della società civile per una maggiore coesione e funzione sociale. La mancata realizzazione di tali obiettivi è uno dei motivi per cui la società civile sente distante la classe politica e la conseguente crisi che ha

colpito la democrazia rappresentativa, oggi più che mai sotto attacco e criticata in modo sterile senza la presenza di una vera alternativa. Obiettivo della mia relazione è indagare il ruolo della classe dirigente, ricercandone i limiti e i possibili miglioramenti per rivalorizzare la sua funzione di intermediaria e fondamentale strumento di raccordo fra gruppi di pressione e società.

2. Il rapporto tra pubblico e privato

Parola chiave nel rapporto tra imprese, società e decisori politici è senza dubbio la rilegittimazione della politica. Lo scollamento tra le varie parti della società ha origine negli anni del compromesso storico, in cui fenomeni nuovi, come il femminismo, l'ambientalismo e le nuove tecnologie di produzione, apparivano per la prima volta nella scena politica, accompagnate da una forte istituzionalizzazione dei partiti. Anche la scomposizione delle fabbriche, un luogo che aveva sempre rappresentato una grande fetta della società, generò scomposizione sociale e la creazione di diverse identità, alla quale i partiti risposero ritirandosi nelle istituzioni. È in quegli anni inoltre che la clausola di necessità ed emergenza nell'attuazione delle politiche pubbliche sostituì, a causa del terrorismo nero e rosso, la programmazione di lungo periodo, evento che ha caratterizzato l'Italia fino ad oggi, creando macchine decisionali meno formali degli altri paesi occidentali avanzati e dunque più funzionali ed elastiche nel breve periodo, ma perdenti sui tempi lunghi[1]. Un evento periodizzante nel rapporto tra imprese e pubblico avvenne con la con la caduta del comunismo e la perdita di consenso e peso politico della Democrazia Cristiana, che fino ad allora aveva rappresentato un argine tra le parti ed era stata sostenuta economicamente in modo robusto dalle imprese. Gli anni Novanta sono gli anni della definitiva separazione della politica dalla società attraverso anche un cambio profondo nella comunicazione politica. Il punto culminante della rottura può essere focalizzato con l'attuazione della legge elettorale n. 270 del 2005, il c.d. *Porcellum*, che ha allargato il divario tra società e politica in quanto consentiva l'ingresso in Parlamento non tanto a chi effettivamente era rappresentante della società, ma del partito. Negli ultimi quindici anni i processi di separazione tra le parti si sono ampliati notevolmente per numerosi fattori periodizzanti:

1. La criminalizzazione della politica e la creazione del nemico;
2. La sollecitazione degli interessi non più nazionali ma settoriali;

[1] F. Bonini, Storia costituzionale della Repubblica, Carrocci Editore, Roma 2008.

3. La battaglia contro l'élite;
4. La battaglia contro la conoscenza.

In questo contesto confuso e frammentato i social network hanno scombinato il quadro e personalizzato fortemente la figura del leader, producendo in particolare un meccanismo non più basato sul ragionamento, ma sullo scontro bipolare che accresce la frammentazione.

Il Presidente Violante ha evidenziato, citando un commento ai Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio di Machiavelli, l'importanza dei buoni costumi dei decisori politici oltre alla presenza delle leggi e la necessità della classe politica di aprire solo quei conflitti che è in grado di chiudere come fattori fondamentali per il buon funzionamento delle istituzioni. Se il secondo aspetto risulta piuttosto empirico nei meccanismi e nel funzionamento di società complesse, ritengo che il primo sia non trascurabile. È fondamentale iniziare un processo di ri-civilizzazione, possibile grazie ad una rilegittimazione della politica, che passa attraverso una formidabile presenza nei territori deboli e nelle periferie disastrate. I decisori politici hanno il compito di tornare ad essere presenti dove la gente sta male e arrogarsi quella loro funzione originaria in grado di colmare le solitudini sociali. I decisori politici non devono perseguire interessi settoriali, anche in Costituzione all'art 67 è affermato l'opposto, ma devono costituire comunità, perché solo all'interno di comunità c'è la politica, in assenza di essa c'è il potere. La rappresentanza del territorio è un dato fondamentale in particolare per la costruzione di certezza e fiducia; dove la legittimazione della politica è in crisi, vi è incertezza e assenza di responsabilità. In particolare il tema della fiducia è stato evidenziato da più parti. Il Presidente Pajno ha posto l'incertezza normativa come uno dei problemi principali nel rapporto pubblico/privato. Un esempio limite e lampante è il Codice degli Appalti, modificato 56 volte. Tale incertezza ha origine da un problema culturale e giuridico-amministrativo, che si riflette non solo nei decisori politici, ma anche nella pubblica amministrazione, che spesso ha paura di scegliere e decidere senza far valere la propria discrezionalità per il raggiungimento dell'interesso pubblico. L'iper-regolazione normativa è stata identificata come un impedimento all'attività imprenditoriale dai rappresentanti delle imprese, che hanno insistito sull'importanza non della quantità, ma della qualità della regolazione per accrescere la competitività e lo sviluppo del paese. La qualità passa di certo attraverso due obiettivi fondamentali:

- Una *better regulation* legata allo scopo e allo studio del rapporto costi/tempo:
- La semplificazione del quadro normativo.

Attraverso la realizzazione di tali obiettivi può essere costruito un rapporto di fiducia tra le imprese e il pubblico, che necessita di un cambiamento al fine di aumentare controllo e consapevolezza della regolamentazione, gli unici fattori che possono creare più partecipazione da parte della comunità. È essenziale sottolineare il ruolo che può essere rappresentato da due concetti trasversali, ma di forte valenza, nella creazione di uno spazio comune condiviso all'interno della comunità: la sussidiarietà e la trasparenza. La sussidiarietà in particolare è un istituto capace di migliorare la sinergia del pubblico con il privato in particolar modo laddove lo Stato non arriva ad effettuare servizi soddisfacenti. La trasparenza invece è uno strumento, spesso sottovalutato dalle aziende, che crea fiducia se inserito nel circuito tra istituzioni, imprese e società. La qualità delle politiche pubbliche deve tener conto della complessità delle trasformazioni sociali e tecnologiche in corso. Essa deve migliorare nei due livelli in cui opera, quello di scenario già citato, caratterizzato da una forte inflazione normativa e dall'instabilità dei rapporti giuridici, ed uno più specifico, basato sulla sottovalutazione della programmazione e della regolazione. Le politiche pubbliche infatti necessitano di pianificazione, intesa come il conseguimento di obiettivi previa analisi della realizzabilità, e di programmazione attraverso la definizione di un percorso per un obiettivo determinato. La stabilità delle scelte è fondamentale ed è maggiore quando vi è coordinamento fra le politiche grazie al miglioramento dei processi di attuazione. Tali processi non necessitano di idolatria nei confronti della legge quanto piuttosto di un'effettiva esecuzione. In aggiunta all'esecuzione è importante la valutazione a posteriori dei risultati raggiunti attraverso l'attività di monitoraggio. Il controllo costante è imprescindibile per incrementare la qualità di una politica pubblica e richiede una delle regole fondamentali, la qualità dei comportamenti dei soggetti interessati. Come ha sottolineato il Professor Di Porto, uno dei problemi principali che affligge sia il pubblico che il privato è la disattenzione nei confronti del risultato. Tale disattenzione genera poi la mancanza di responsabilità, chiave di volta nel rapporto tra pubblico e privato, la cui assenza blocca un dialogo fecondo.

3. Come migliorare la sinergia tra pubblico e privato

Dopo una parentesi descrittiva sulla situazione corrente del rapporto pubblico/privato, indispensabile per la messa a fuoco della spinosa questione, è necessario raccogliere le richieste offerte dai rappresentanti delle imprese e i dati posti in essere dalle esigenze e dalle funzionalità della pubblica amministrazione. Un problema che si pone *ex ante* è senza dubbio la percezione che i cittadini hanno nei confronti dei c.d. gruppi di pressione e della loro attività di lobbying. È stato più volte affermato che in Italia l'opinione pubblica non ha una percezione esatta di tale attività, come avviene invece in molti paesi europei, spesso considerata distante e poco trasparente, rivolta al perseguimento di interessi ritenuti settoriali e particolaristici. Questa endemica diffidenza nei confronti dei gruppi di pressione è non di rado sollevata e incoraggiata da decisori politici al fine di ottenerne un riscontro elettorale, anche a causa del clima di tensione elettorale perenne che negli ultimi anni è andato sviluppandosi nel nostro paese, che potrebbe forse essere temperato da un allineamento tra elezioni nazionali e regionali (un eventuale allineamento anche con quelle europee incrementerebbe una questione già complicata di per sé). A questo punto del discorso è necessario fare due considerazioni: la prima riguarda chi ha l'arduo compito della creazione di maggiore fiducia tra cittadini e imprese per porre fine a questa atavica diffidenza nei confronti del loro esercizio di pressione; la seconda come realizzarlo. A mio avviso è una situazione in cui devono svolgere un ruolo primario sia le imprese che la classe politica. Le prime attraverso un incremento del principio della trasparenza, sottovalutato dalle aziende, ad esempio mediante la pubblicazione di atti relativi a concessioni e allegati economico-finanziari. La trasparenza è un concetto che crea fiducia con la comunità, e una sua ricostruzione parte anche da questo indispensabile tema culturale prima ancora che economico. Questo rafforzamento della dimensione sociale è il motore propulsore per una maggiore interazione tra sistema pubblico ed imprese per stimolare la crescita e lo sviluppo economico. Ovviamente la "questione sociale" rappresenta solo il punto di partenza sul quale innescare un dialogo che possa essere effettivamente in grado di incrementare l'ordine del sistema e della competitività mediante la cooperazione e il coordinamento, non la contrapposizione e il blocco. Un interessante caso di studio e precedente da cui attingere per eventuali sviluppi futuri è costituito dal primo dibattito pubblico sul tracciato della Gronda di Genova del 2009, frutto di un lungo lavoro di

progettazione e di confronto con gli enti territoriali e i cittadini genovesi, che è riuscito nell'intento della creazione di uno spazio condiviso. La condivisione di progetti con la comunità, anche a rischio di far esprimere i cittadini su questioni molto tecniche, crea maggiore controllo e consapevolezza che inevitabilmente sfociano in maggiore fiducia, basata sulla conoscenza che l'interesse di cui è portatrice l'impresa è e deve essere legittimo per definizione. La creazione di luoghi di dialogo fra società, imprese ed enti territoriali può rivelarsi più produttivo rispetto alla creazione di nuove procedure che andrebbero a gravare su un apparato burocratico già di per sé elefantiaco, che necessita di un alleggerimento e di semplificazione; è bene sottolineare però, come ha giustamente ricordato il Consigliere Naddeo, che la semplificazione non nasce solo da provvedimenti legislativi, ma dal comportamento dei soggetti/dirigenti preposti ad applicarli. Inevitabilmente rientra dalla porta di servizio il tema che ha accompagnato tutta la durata del corso, a cui poco e mal volentieri si è fatto riferimento, probabilmente a causa della avvilente ed implicita mancanza di soluzione: la cultura politica e sociale dei decisori politici e della classe dirigente. La classe professionale attraverso un percorso autopoietico deve costruire un dialogo che si basi sulla reciprocità degli interessi su base nazionale e non settoriale, ovviamente tendente alla critica mutuale e alla differenziazione dei mezzi e degli strumenti utilizzati, ma che riesca ad avere una visione di ampio respiro in grado di fornire stabilità alle politiche pubbliche. In questo ambito l'intervento pubblico è indispensabile ed è fondamentale che conosca i suoi limiti. Solo tramite tale consapevolezza vi è la certezza della regolazione entro cui può muoversi l'iniziativa privata. Il decisore pubblico infatti necessita del portatore di interesse e viceversa; il rapporto pubblico/privato quindi non è un flusso monodirezionale ma un circuito che si autoalimenta sulla base di principi di reciprocità. Solo una forte sinergia tra le parti è in grado di contribuire al dibattito pubblico e alla fioritura di una nuova cultura. Tramite l'esperienza e l'elevate competenze tecniche il portatore di interesse dovrebbe orientare e consigliare il decisore pubblico nelle scelte a lungo termine, che per forza di cose non ha i mezzi per dirigere, e a sua volta il decisore pubblico deve garantire la funzione di controllo al fine di veicolare gli interessi particolari in una più ampia visione sociale e nazionale nel rispetto dell'ordine costituito. Un elemento che può favorire ciò è di certo la regolazione di un quadro normativo che disciplini l'attività di lobbying, oggetto da anni di iniziative legislative il

cui esame, più volte avviato, non è giunto a compimento[2]. Il quadro normativo dovrebbe proporre un codice di condotta e la previsione di un registro in cui l'iscrizione è obbligatoria (e non su base come volontaria come l'attuale normativa), l'obbligo di relazioni periodiche per garantirne il buon funzionamento, e l'eventuale programmazione di sanzioni. Tale sistema nel nostro ordinamento è invece lasciato troppo all'autocondotta, provocatrice di minore trasparenza e maggiore diffidenza da parte dell'opinione pubblica.

4. La stratificazione delle decisioni

È stato sovente lamentato dai rappresentanti delle imprese la presenza del nostro ordinamento di un'eccessiva stratificazione del potere decisionale, fattore che genera un blocco importante nella capacità attuativa in tempi certi di qualsivoglia politica pubblica. Sono anche provocatoriamente giunte delle richieste di diminuzione di pluralismo decisionale al fine di snellire le procedure e semplificare l'attività di programmazione, coordinamento e attuazione. A tali provocatorie richieste intendo rispondere con una domanda. In che modo il pluralismo decisionale può trasformarsi in un vantaggio per le società complesse contemporanee? Sono convinto che il pluralismo decisionale nelle democrazie contemporanee possa ben rappresentare un usbergo nei confronti delle insidie che uno snellimento delle procedure potrebbe arrecare in un paese come l'Italia, troppo spesso vittima della sua endemica corruzione. Un funzionamento meno efficiente della cosa pubblica in questo caso forse è il prezzo da pagare per auspicare una democrazia solida, in cui i diritti sociali vengano collocati un gradino sopra a quelli economici. Ritengo però che, rispetto all'utilizzo e al rafforzamento degli strumenti già posti in essere dal nostro ordinamento, in Italia sia necessaria una riforma strutturale che restituisca il potere amministrativo alle regioni e tolga il potere legislativo a quelle più piccole, inglobando quest'ultime in enti territoriali più grandi e producendo in aggiunta un notevole contenimento della spesa.

5. Oltre la classe dirigente

Nella società attuale in cui gli interessi si settorializzano e non rispecchiano più le divisioni di un tempo, è compito della classe dirigente e della classe politica

[2] *La disciplina dell'attività di lobbying*, Dossier n° 235 - Schede di lettura 18 maggio 2016, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVII Legislatura.

rivalorizzare il ruolo di canale di rappresentanza degli interessi nazionali tramite una forte e chiara responsabilità. L'incertezza della responsabilità provoca una crisi della legittimazione che produce corruzione e mancanza di fiducia e fa venire meno uno dei valori fondamentali della democrazia (e dei mercati): la reputazione. Oggi la classe dirigente si costruisce in maniera accidentale, senza la creazione di principi e valori condivisi basati sulla già citata responsabilità e sulla necessità. È di primaria importanza puntare sulla formazione e sull'aggiornamento del personale della pubblica amministrazione per aumentare la preparazione e la competitività del settore pubblico. È necessario porre in essere il fondamentale ruolo di cinghia di trasmissione tra istituzioni, gruppi di pressione e comunità della classe politica per potenziare le funzioni di controllo e rappresentanza. Nonostante la distinzione tra pubblico e privato non sia più netta come un tempo, le imprese partecipano alla creazione dell'utilità sociale cercando di massimizzare i profitti e la pubblica amministrazione ha il dovere di perseguire gli scopi per cui esiste: rendere i servizi ai cittadini, la cui riuscita conferisce dignità sociale

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Teresa Castellani*

La comunicazione integrata nella Pubblica Amministrazione: verso una nuova Legge "151"

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Dal segreto alla comunicazione: cenni di un percorso normativo – 2. La comunicazione integrata: l'applicazione del modello d'impresa alla comunicazione pubblica – 3. Sviluppi post L. 150/2000: verso una legge "151"

1. Dal segreto alla comunicazione: cenni di un percorso normativo

Per molti anni la voce comunicazione pubblica è stata sostanzialmente intesa come "capacità delle pubbliche amministrazioni di raccontarsi e di illustrare normative e strutture"[3], come un accompagnamento all'accesso e una "semplificazione del rapporto tra interessi legittimi e atti amministrativi".[4]

Citare Stefano Rolando, uno dei maggiori esperti in Italia (e non solo) di comunicazione pubblica, è utile per individuarne il confine e il suo nuovo senso strategico, "offrendo una base identitaria e competitiva a soggetti che possono essere al contempo azionisti di questa partita comunicativa comune e titolari esclusivi della loro partita comunicativa che, a seconda dei casi, è istituzionale, sociale e di impresa."[5]

In Italia, negli ultimi decenni, abbiamo assistito a un cambiamento del concetto di comunicazione nel campo della Pubblica Amministrazione. Dal 1990 ad oggi c'è stato, infatti, un iter legislativo che dalla regolazione della "trasparenza" ha rilanciato democraticamente la comunicazione istituzionale. Oggi la comunicazione pubblica non è più semplice trasmissione di informazioni: è condivisione e relazione, e si estende anche ai soggetti che erogano servizi di pubblica utilità.

Il percorso di ripensamento delle modalità organizzative, gestionali e operative delle Pubbliche Amministrazioni ha visto crescere progressivamente al suo interno una cultura della comunicazione.

Proprio dalle riforme degli anni '90 si è tracciato il passaggio dalla PA degli anni '50 e '60 fondata sul "segreto" a una PA partecipata, aperta e disposta a confrontarsi con i cittadini, considerati interlocutori fondamentali per il buon funzionamento dell'amministrazione stessa. Si inizia ad esigere il diritto all'informazione.

Questo processo ha avuto inizio con la L. 142/1990 e con la L. 241/1990, che hanno aperto il varco della partecipazione del cittadino alla cosa pubblica ponendolo al centro del sistema.

---

[3] S. Rolando (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, pag. 5, Rizzoli Etas, 2017

[4] *Ibidem*.

[5] *Teorie e tecniche*, Op. cit. pag. 6.

La L. 142 sull' "Ordinamento delle autonomie locali" ha introdotto un vero e proprio diritto ad essere informati. Si è riconosciuto il diritto di accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi e la valorizzazione della loro partecipazione all'amministrazione locale.[6]

La L. 241, denominata "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" ha affermato il diritto di partecipazione e di accesso agli atti e quindi la trasparenza dei procedimenti amministrativi. Essa chiudeva, così, la tradizione di segretezza e di oscurità della comunicazione pubblica. Fin dall'art.1 introduceva la novità della trasparenza: "L'attività amministrativa persegue fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza."

Proprio per facilitare queste attività di trasparenza e partecipazione venne in seguito emanato il d.lgs. 29/1993, con il quale si impose l'obbligo, per tutti gli enti pubblici, di istituire gli Uffici per le relazioni con il pubblico (Urp). L'istituzione degli Urp garantiva la trasparenza delle attività amministrative, ma soprattutto permetteva la comunicazione di pubblica utilità per garantire la conoscenza di normative, di servizi e di strutture. L'art.12 del citato decreto (che prevede che gli Urp possano realizzare indagini per orientare "aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza"), attribuisce agli stessi un ruolo di ascolto per migliorare la soddisfazione dei bisogni e delle domande dei cittadini.

Venne introdotto, quindi, per la prima volta nel settore pubblico, un vero e proprio orientamento di *marketing*, in base al quale si parte dai bisogni da soddisfare per orientare la produzione e la distribuzione dei servizi.

Il ciclo di riforme degli anni '90 si conclude con la L.150/2000, vera grande svolta, denominata "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni" e prima legge quadro sulla comunicazione istituzionale.

Tale legge introduce l'importante distinzione tra le attività di informazione e le attività di comunicazione. Le prime vengono svolte dall'Ufficio Stampa, le seconde dall'Urp.

Venne, inoltre, introdotta la "comunicazione interna". Secondo Rolando "è forse questa una delle acquisizioni più avanzate di questa legge, che apre nuove prospettive di

[6] Cfr. artt. 4-6-7, L.142/1990.

sviluppo alla comunicazione interna, senza la quale non potrebbe esserci nessuna efficace informazione o comunicazione esterna."[7]

L'art.1, c.5, nell'elencare gli obiettivi di dette attività, allarga le finalità della comunicazione: non vi sarà più solo il diritto di accesso alle informazioni ma anche la promozione dell'immagine delle amministrazioni.

Si definiscono dettagliatamente, inoltre, le strutture che hanno il compito di occuparsi della gestione operativa, cioè l'Urp, gli Uffici stampa e il Portavoce (art.6,7,8,9) e si impone la necessità di uno specifico percorso formativo per i soggetti che avranno funzioni di comunicazione e di informazione (i cosiddetti "comunicatori pubblici").

La L.150/2000 rappresenta a tutti gli effetti il punto di partenza di un nuovo ciclo: attraverso la comunicazione, i cittadini possono conoscere e analizzare la PA e capirne gli ingranaggi.

L'Urp, a cui con il d.lgs.29/1993 erano stati affidati compiti di carattere informativo, è l'esplicitazione di questo nuovo corso. Esso si occupa di comunicazione esterna (verso i cittadini e verso altre amministrazioni) e di comunicazione interna (all'interno dell'amministrazione stessa). Viene, per questo, prevista l'organizzazione di "*front office*" e "*back office*", la verifica del gradimento dei servizi mediante l'ascolto dei cittadini e la promozione di sistemi di interconnessione telematica e di coordinamento delle reti civiche (art.8).

L'Ufficio Stampa, costituito da personale iscritto all'Albo nazionale dei giornalisti, ha il compito di curare continuativamente i rapporti fra l'istituzione di riferimento e i media.

Creata, invece, *ex novo* e legata da un totale rapporto fiduciario al soggetto/organo che egli rappresenta, la figura del Portavoce è la vera novità della legge. Essa collabora in prima persona ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi d'informazione.

La comunicazione interna viene utilizzata per promuovere la *vision* e la *mission* dell'organizzazione, riducendo le differenze tra il pubblico e il privato.

Con la comunicazione esterna, invece, si trasmettono informazioni all'esterno dell'organizzazione. Ci si rivolge non solo ai cittadini ma anche alle imprese, alle altre amministrazioni e alle varie associazioni, costituendo, così, l'orecchio che permette di ascoltare e di verificare il livello di soddisfazione dell'utenza.

---

[7] S. Rolando, *Teorie e tecniche*, Op. cit. pag. 78

Il concetto di "ascolto" diventa, quindi, una caratteristica fondamentale del cambiamento della PA. I dati raccolti devono essere utilizzati strategicamente affinché l'ente possa eventualmente rimodulare i servizi erogati e migliorarli. Si tratta, insomma, di attivare delle vere e proprie pratiche di *customer satisfaction*.

In conclusione, possiamo affermare che, alla base della ristrutturazione della Pubblica Amministrazione, c'è un utilizzo diffuso della comunicazione, intesa come risorsa e servizio da offrire al cittadino.

Come constatato da Rolando[8], abbandonato il modello propagandistico volto a promuovere l'immagine delle istituzioni, tipico degli anni '70, e passati attraverso un modello informativo-unidirezionale, tipico invece degli anni '80, si è giunti ad un modello bidirezionale che riconosce il cittadino come soggetto attivo.

La comunicazione si inserisce come leva strategica del cambiamento e come risorsa per gestire una nuova relazione, più partecipativa, tra cittadini e istituzioni.

2. La comunicazione integrata: l'applicazione del modello d'impresa alla comunicazione pubblica

Le riforme sopracitate hanno rimodellato molti aspetti organizzativi della Pubblica Amministrazione. Alla base di queste modifiche, sta la convinzione che la PA debba avvicinarsi al cittadino con il fine di poter interagire con lui su base paritaria: cittadino "*customer*" più che mero amministrato.

In tale senso le riforme italiane, è utile ricordarlo, si inscrivono nel più ampio cambiamento che è stato portato tra gli anni '80 e '90 nelle Amministrazioni occidentali, in nome del *New Public Management*.

Corrente di pensiero sviluppatasi in ambito anglosassone negli anni '80, il *New Public Management* sosteneva la necessità di avvicinare la PA al settore privato, a partire dai metodi di lavoro e di reclutamento dei dirigenti. Gli aderenti e i sostenitori di questa dottrina avevano compreso, infatti, come la PA potesse essere un fondamentale *driver* di competitività per il Paese. In tale ottica, quindi, un aumento di efficienza delle amministrazioni appariva già allora imprescindibile.[9]

---

[8] S. Rolando, *La comunicazione pubblica in Italia*, Editrice Bibliografica, 1995.

[9] I. Piccinotti, *La comunicazione pubblica oggi: funzione istituzionale 2.0?* FORUM PA 2013.

Nel promuovere lo sviluppo della comunicazione pubblica presso le istituzioni, è necessario tenere conto del contesto nel quale le Pubbliche Amministrazioni vivono oggi. Due sono le questioni da evidenziare.

Da una parte, il moltiplicarsi delle strutture, degli strumenti e dei momenti in cui è possibile comunicare con il cittadino. Le istituzioni corrono il rischio, infatti, di operare un agire comunicativo frammentario e discontinuo.

Dall'altra parte, più in generale, i cambiamenti cui abbiamo assistito negli ultimi dieci anni: globalizzazione, problemi ambientali, scarsità energetiche.

Sulla base di queste problematiche i soggetti pubblici e privati della comunicazione (media, impresa e settore pubblico) devono obbligatoriamente rapportarsi, dialogare e cooperare per poter giungere ad una soluzione. E, a livello più strategico, devono mettere in convergenza la loro capacità comunicativa.[10]

Per inquadrare i concetti di comunicazione istituzionale e di *marketing* pubblico è fondamentale confrontare la comunicazione pubblica con quella delle aziende.

Si parla, a proposito, di comunicazione integrata.

Renato Fiocca, che ne ha elaborato il concetto negli anni '90, l'ha ricondotta ad una duplice funzione.

In primo luogo, attiene alla dimensione di integrazione dei flussi comunicativi che, dalle varie aree dell'impresa (direzione, *marketing*, settore vendite, risorse umane, amministrazione, logistica, produzione ecc.), si muovono verso l'esterno e verso l'interno. In secondo luogo, attiene all'integrazione dei vari strumenti che l'azienda utilizza nei suoi processi di comunicazione per ottimizzare le risorse a disposizione e per indirizzare e calibrare proficuamente i messaggi in funzione dei destinatari.

Questo processo di progressiva integrazione della comunicazione coinvolge, quindi, non più soltanto il rapporto tra imprese e istituzioni ma anche quello tra istituzioni e cittadini, che si considerano a tutti gli effetti dei *cittadini-consumatori*.

"Le due categorie di consumatori e di cittadini non sono che due modi di rapportarsi degli individui nello scambio comunicativo, che inevitabilmente avviene là dove c'è consumo, da un lato, di prodotti e di servizi di impresa, ma anche fruizione, dall'altro, di servizi di pubblica utilità, nella dimensione del consumo sociale, che mette in moto uno scambio tra cittadini e istituzioni, in cui il tipo di relazioni assume molti degli

[10] *Teorie e tecniche*, Op. cit. pag. 6

aspetti che normalmente mettono in relazione, sull'altro fronte, il consumatore e l'impresa: nello scambio tra cittadino e istituzioni c'è di più, c'è la dimensione del patto, che imprime allo scambio comunicativo la dimensione pubblica della comunicazione, e che fonda al tempo stesso la specificità di quest'ultima in quanto comunicazione pubblica rispetto alla comunicazione di impresa e ne definisce allo stesso modo analogie e differenze, pur nella sovrapposizione sempre più estesa e complessa di molteplici aspetti e pur nella crescente interazione e integrazione fra le due tecniche e discipline."[11]

La relazione tra cittadino e istituzioni ha aspetti in comune con la relazione tra consumatore e impresa ma ha, in aggiunta, il carattere di pubblica utilità. Esso conferisce allo scambio comunicativo la dimensione pubblica della comunicazione. Inoltre, la complessità del sistema pubblico comporta la necessità per le strutture pubbliche di un uso più avveduto, rispetto all'impresa, delle strategie di comunicazione integrata.

Nel caso dell'impresa, infatti, la perdita di credibilità potrà comportare una diminuzione dei profitti o una perdita di competitività ma, nel caso delle istituzioni, la perdita di credibilità minaccia il rapporto con il cittadino e la sopravvivenza dell'istituzione stessa.

Nella comunicazione pubblica non si tratta di persuadere i destinatari della bontà di un prodotto. La posta in gioco è, infatti, ben più importante. Essa riguarda il patto di fiducia e di collaborazione tra istituzioni e cittadini. Si tratta di rispondere ad una funzione di servizio e di pubblica utilità, di spiegare la normativa vigente, di promuovere l'accesso alle strutture pubbliche per consentire il corretto andamento dell'apparato democratico.

In entrambe le tipologie di comunicazione lo scopo è raggiungere il maggior numero di utenti, che siano essi intesi come cittadini o come consumatori.

Necessariamente diversi sono, invece, sia i contenuti che la *mission* finale, ovvero la *ratio* con cui il contenuto viene comunicato.

Ma l'esposizione crescente del cittadino-consumatore ai messaggi della comunicazione integrata di impresa ha indotto la necessità, quasi automatica, per le istituzioni, di comunicare ai cittadini con le stesse modalità d'impresa, pur nella diversità dei contenuti.

---

[11] D. Comboni, *La comunicazione integrata, in Teorie e tecniche*, Op. cit., a cura di Stefano Rolando, pagg.332-333.

Questa specificità non impedisce alle due diverse tipologie di poter utilizzare i medesimi strumenti di comunicazione.

In tal senso, la comunicazione pubblica può imparare molto da quella aziendale: in ambito privato si sono sedimentate conoscenze e competenze che la rendono più autorevole.[12]

Per le aziende, negli ultimi decenni, la necessità di una maggiore efficienza ed efficacia comunicativa è stata sicuramente determinata da fattori diversi tra loro ma ugualmente importanti: la già citata globalizzazione e la crisi economico-finanziaria, la fine dei monopoli e la liberalizzazione delle telecomunicazioni, la nascita di Internet e, soprattutto, l'avvento dei *social media*.

Insomma, l'esplosione del *nuovo* ha impresso un'accelerata senza precedenti alla comunicazione nel suo insieme, facendola diventare sempre più integrata, aprendola a dimensioni sconosciute ed impensabili e consegnando, ai consumatori, possibilità di scelta e di intervento illimitate.

L'esposizione sempre maggiore del cittadino-consumatore ai messaggi della comunicazione integrata delle imprese ha comportato, per le istituzioni, la necessità di acquisire le stesse teorie e tecniche comunicative.

La comunicazione pubblica ha dovuto ripensarsi attraverso le stesse metodologie e gli stessi strumenti della comunicazione integrata d'impresa, aggiungendo il valore della propria unicità e specificità. Basti pensare, in ambito culturale, alla comunicazione di un museo o alla valorizzazione del patrimonio artistico, alla comunicazione turistica, leva fondamentale per la valorizzazione del territorio o, ancora, all'ambito sanitario, in cui lo scambio comunicativo è alla base della credibilità dell'istituzione.

La comunicazione integrata è in definitiva quella che, riprendendo la definizione di Fiocca, "integra i flussi delle quattro aree dell'impresa (comunicazione esterna di marketing, organizzativa, economico-finanziaria e istituzionale), in cui l'insieme dei messaggi indirizzati ai destinatari è un processo "organico ed organizzativamente presidiato".[13]

---

[12] J. Ledingham, "Government-community relationship: extending the relational theory of public relations", in *Public Relations Review*, n. 27, 2001, pp. 285-295.

[13] D. Comboni, *Comunicazione integrata*, in Op. cit. *Teorie e tecniche*, a cura di Stefano Rolando, pg.336 e ss.

Nell'ambito pubblico diventa comunicazione integrata quel processo che integra i vari flussi dell'istituzione e li indirizza in modo unitario ai vari settori di riferimento dell'istituzione stessa e secondo una strategia coerente.

La comunicazione integrata consiste nell'azione comune e ben pianificata di sforzi, tattiche e strategie di comunicazione, previste e realizzate da una società o ente, al fine di aggiungere valore ad un *brand*, o di rafforzare e consolidare l'immagine di fronte ad un qualsiasi pubblico.

In questo scenario è fondamentale l'utilizzo delle nuove tecnologie, di internet e dei social network. Ciò comporta che, per raggiungere dei buoni risultati, serve un cambiamento a livello di pianificazione, perché la comunicazione integrata richiede una migliore strategia di marketing per combinare diverse aree e diversi strumenti di comunicazione.

3. Sviluppi post L. 150/2000: verso una legge "151"

Le dinamiche del *web* 2.0 hanno rivoluzionato il mondo della comunicazione.

Internet, che si presenta sempre di più come ambiente interattivo e non semplicemente come strumento di comunicazione, rende possibili nuove e inesplorate modalità di scambio sociale.

È in crescita la tendenza di alcune Amministrazioni Pubbliche a rivedere i propri modelli di business online, investendo proprio nelle potenzialità del *web*.

Si abbandona progressivamente un suo utilizzo come vetrina "statica" dei servizi offerti e si crea, invece, una sorta di vero e proprio *front office* virtuale, che consenta al cittadino la re-intermediazione di diversi servizi direttamente *online*.

Le amministrazioni pubbliche e le società di pubblica utilità sono, quindi, impegnate nel notevole lavoro innovativo di aggiungere alle attività di *web marketing* quelle di *social media marketing*. Esso si basa sulla consapevolezza che le relazioni nate dall'utilizzo dei *social network* siano il vero nuovo vantaggio competitivo su cui fare leva per comunicare con il proprio target di riferimento.

Le dimensioni che il fenomeno dei *social* sta assumendo sono tali da imporsi con forza all'attenzione di tutte le categorie di organizzazione, senza escludere le Amministrazioni Pubbliche.

Con internet e i social network, il classico passaparola si è potenziato, divenendo multimediale. Tonino Pencarelli e Gian Luca Gregori scrivono a tale proposito: "Il *web* 2.0 offre le piattaforme democratiche del dialogo, del pettegolezzo, della critica alla portata di tutti e con una gittata mondiale. Non è più possibile nascondersi, non è più possibile far finta di niente, il cliente può comunicare a tutto il mondo le sue impressioni, tali impressioni resteranno indelebilmente sul *web*."[14]

In questo contesto si pone dunque la necessità di rivedere la filosofia di comunicazione della Pubblica Amministrazione, che dovrà partire dall'ascolto dell'utente-cliente-cittadino. E questo risulta un lavoro complesso, perché le organizzazioni private e pubbliche sono ancora troppo abituate a comunicare e poco disposte ad ascoltare.

Ciò che gli utenti si aspettano è di poter dialogare direttamente con l'amministrazione. Essa, quindi, deve pianificare attentamente i contenuti da veicolare se non intende perdere credibilità.

Indubbiamente nel 2000, quando la L.150 per la prima volta disciplinò le attività di comunicazione della Pubblica Amministrazione, ci fu un periodo di grande fiducia e fermento.

La comunicazione pubblica veniva ufficialmente riconosciuta come fattore d'innovazione a funzione dell'Ente.

Tale entusiasmo fu però spento da un sostanziale abbandono politico del tema e da un modello organizzativo gerarchico delle PA che non poteva essere coerente con l'idea di un nuovo rapporto con il cittadino.

Molte istituzioni hanno stentato ad attivare l'Urp o ad incaricare un portavoce. I cittadini scoprivano, quindi, nuovi strumenti di comunicazione, mentre le amministrazioni limitavano o addirittura impedivano l'accesso ad Internet ai dipendenti.

L'idea di semplificazione, di comunicazione organizzata e di modernizzazione degli apparati dello stato rimanevano teorici e soltanto la buona volontà e gli sforzi di singoli "*civil servant*" erano esecutori del nuovo corso.[15]

L'avvento dei nuovi strumenti di relazione e comunicazione sopra citati ha via via trasformato la società mentre la cornice normativa rimaneva la stessa.

---

[14] T. Pencarelli, G. Gregori, *Comunicazione e branding delle destinazioni turistiche. Una prospettiva manageriale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2009, pag. 187.

[15] *Una nuova comunicazione per una nuova PA* - FORUM PA 2018.

Nell'ultimo decennio il concetto di comunicazione ha assunto varie declinazioni: ascolto professionale, rilevazione dei bisogni, indagini di *citizen satisfaction*, cittadinanza digitale con uso sistematico dei servizi online, partecipazione pubblica.

A regolare, però, le funzioni comunicative pubbliche è ancora la L. 150/2000.

Essa stabilisce, come abbiamo visto, che siano i tradizionali Urp, Uffici stampa e Portavoce a gestire i vari aspetti della comunicazione.

La legge recita che "Le attività di informazione e comunicazione sono finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento.

Una funzione didattico- illustrativa assolutamente inadeguata ai tempi in cui il cittadino è co-decisore delle politiche pubbliche.

Inoltre, mentre le nuove funzioni della PA viaggiano attraverso i *social* che si stanno sempre più diffondendo all'interno delle istituzioni, nella 150 non si parla di Internet ma di "strumenti telematici multimediali".[16]

Nel dibattito attuale, infatti, c'è accordo sulla necessità di una nuova legge per la comunicazione pubblica: giornalisti e comunicatori web, studiosi ed esperti di comunicazione, esponenti politici e promotori delle *policies* convergono sul nuovo ruolo che il comunicatore pubblico deve assumere. L'obiettivo è quello di riorganizzare e rilanciare la comunicazione pubblica italiana, riconoscendo i nuovi mestieri della comunicazione e del giornalismo web, digitale e social, anche creando comuni percorsi contrattuali.

Il 20 marzo 2019 il tavolo degli esperti e dei comunicatori si è riunito presso AGCOM, in occasione dell'incontro promosso e organizzato da PA Social[17] dal titolo "151: verso una nuova legge per la comunicazione pubblica".

---

[16] *Ripartire dal cittadino con trasparenza, social e una nuova legge sulla comunicazione pubblica* - FORUM PA 2019.

[17] PA Social è la prima associazione italiana dedicata allo sviluppo della nuova comunicazione, quella portata avanti attraverso social network, chat, tutti gli strumenti innovativi messi a disposizione dal web. Prende forma dall'esperienza del gruppo di lavoro #PASocial, nato nel novembre 2015 dall'idea, entusiasmo e voglia di fare di comunicatori, capo uffici stampa, social media manager del Governo (Presidenza del Consiglio, tutti i Ministeri, varie istituzioni nazionali) e ancora operante con l'obiettivo di rendere la comunicazione pubblica delle istituzioni centrali sempre più efficace e a portata di cittadino. L'associazione PA Social ha l'obiettivo di proseguire e rafforzare il percorso di crescita di una rete nazionale della nuova comunicazione. PA Social vuole intercettare, dare riconoscimento e forza al grande fermento ed entusiasmo che sta tornando nel mondo della comunicazione, proprio grazie ai nuovi strumenti web e social.

Francesco Di Costanzo, presidente PASocial, ha sottolineato come il mondo sia cambiato e come si renda necessario andare oltre la legge 150, che istituiva uffici distinti e prescindeva dal web.

Urp, Ufficio Stampa e Portavoce lavoravano, a suo parere, in modo ben poco integrato.

Fare comunicazione oggi prevede una capacità di lavoro più sintonizzato sui tempi veloci della produzione comunicativa *social* e sull'interazione con l'utente.

Due sono i fattori che possono permettere alle amministrazioni di sfruttare a pieno le opportunità della nuova comunicazione: la formazione e la crescita delle competenze e l'adozione di un modello organizzativo efficace.

La necessità è di andare, quindi, verso un nuovo modello organizzativo che, nella proposta di PASocial, in collaborazione con Federazione nazionale stampa italiana (FNSI), prevede un unico Ufficio Comunicazione Stampa e Servizi al Cittadino. Esso è stato adottato in via sperimentale in alcune realtà[18] ed è applicabile a leggi vigenti, anche se, pienamente realizzabile solamente con una riforma della 150/2000. Questo modello comprende, accanto alle funzioni tradizionali dell'Ufficio stampa come la scrittura di testi, *media relations*, aggiornamento siti, redazione di *newsletter*, anche le nuove professioni della comunicazione social: gestione di profili Twitter, Instagram ed elaborazione delle Social Media Policy.

Il lavoro di informazione e comunicazione è inteso come servizio al cittadino, parte attiva e reattiva di un processo informativo sempre più in tempo reale. In questo scenario i giornalisti non sono più solo i professionisti della scrittura di articoli di informazione e approfondimento, ma informatori di nuova generazione che vivono e scrivono nel *web* e nei *social*. Insomma, professionisti con competenze differenti che lavorano fianco a fianco.

Siamo attualmente in una fase di "rivoluzione in corso"[19]: la nuova comunicazione è realtà e il dibattito deve concentrarsi non più sulla quantità ma sulla qualità dell'attività comunicativa.

[18] Il Comune di Giardini Naxos, in Sicilia, ha adottato un metodo di lavoro di comunicazione integrata.

[19] *La nuova comunicazione pubblica: rivoluzione in corso. Obiettivi raggiunti e impegni per il futuro*. FORUM PA 2018.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Elisa De Giuli*

Il contributo della società civile e dei portatori di interesse quale esigenza accelerata nei processi decisionali per l'elaborazione delle politiche pubbliche: lo strumento delle consultazioni ed il suo perfezionamento

A.A. 2019

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Perché ho scelto questo tema – 2. Le criticità delle consultazioni pubbliche – 3. I principi da attuare – 4. Le recenti iniziative delle istituzioni italiane – 5. Le esperienze straniere – 6.La mia proposta

1. Perché ho scelto questo tema

Come è stato chiaramente illustrato dal Professor Claudio De Vincenti, *già* Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, nonché dal Presidente emerito del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, la chiave di svolta nell'interpretazione del rapporto tra pubblico e privato non può che presupporre la demolizione di quella costruzione tradizionale di perenne antagonismo e sospetto reciproci, che da sempre ha caratterizzato la nostra cultura. L'apertura ad un nuovo punto di vista in cui questi due mondi si intersecano tra di loro, per la comunanza di esigenze e funzioni strutturalmente collegate, rappresenta l'unica strada percorribile per affrontare le *faiblesses* del nostro Paese. Da qui scaturisce la necessità di valorizzare le decisioni partecipate e condivise.

La scelta di concentrare la mia attenzione su questo argomento deriva dalla convinzione che un maggior dialogo tra pubblico e privato, attraverso strumenti di concertazione sistematica e programmata, possa essere una risposta efficace al processo di transizione che sta vivendo l'economia italiana. Quest'ultima infatti non può che fondarsi su un processo produttivo sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che sociale, nonché su un sistema di coordinamento ragionato tra istituzioni centrali, *stakeholder*, istituzioni europee e livelli territoriali, al fine di superare le criticità attuali.

Per quale ragione è essenziale la valorizzazione delle consultazioni pubbliche?

In primis, l'impegno pubblico dei soggetti privati amplia le categorie di attori che possono prendere decisioni e contribuisce alla costruzione del senso civico e della fiducia nelle istituzioni, nonché alla creazione di nuovi valori di cittadinanza e all'incremento di responsabilità e trasparenza nella governance pubblica. Ci si riferisce a tutto ciò che va a definire la "performance democratica" del nostro Governo.

Il coinvolgimento degli *stakeholder* ha anche un valore strumentale, poiché potenzia le conoscenze su cui si basa l'elaborazione delle politiche pubbliche, riducendo i costi di implementazione e contribuendo alla capacità del Governo di ottenere risultati positivi e tangibili per la società.

Inoltre, la partecipazione dei cittadini è portatrice di innovazione: ad oggi si ritiene sempre più importante ascoltare il maggior numero possibile di voci per valutare la

necessità di un intervento e scegliere la soluzione più adatta caso per caso. Il processo evolutivo del modello di *governance* a più livelli che ha interessato la nostra democrazia rappresentativa ha evidenziato l'esigenza, ormai sempre più forte, di ascoltare le istanze private e di coinvolgere cittadini ed imprese nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche. In quest'ottica di maggior dialogo e cooperazione, gli attori interessati, pubblici e privati, imparano a condividere responsabilità nella costruzione e progettazione delle *policies*, apportando competenze, capacità ed interessi differenziati.

Dal quadro generale emerso nel corso degli incontri, ho potuto constatare la fondamentale importanza del conseguimento di due precisi obiettivi. Da un lato, l'esigenza di incrementare la qualità delle decisioni pubbliche, e dall'altro, il bisogno di accrescere la fiducia che la società civile e le imprese nutrono nei confronti della democrazia italiana. A mio avviso, dunque, l'unica chiave di svolta in questo senso non può che consistere in una serie di azioni dirette a colmare quello iato tra pubblico e privato che ha sempre caratterizzato la Storia e la tradizione del nostro Paese.

2. Le criticità delle consultazioni pubbliche

Sappiamo che il coinvolgimento può avvenire con più modalità: la mera trasmissione di informazioni, la consultazione dei soggetti interessati ed infine una vera e propria partecipazione pubblica, della quale è stata più volte ribadita l'importanza nel corso degli interventi dei rappresentanti delle imprese duranti i seminari della Scuola. In assenza di una disciplina organica, le consultazioni sono state finora svolte con modalità e criteri eterogenei, difformi da amministrazione ad amministrazione, e sono state spesso circoscritte alla richiesta di pareri ad altre amministrazioni, e non dirette, come dovrebbe essere, all'acquisizione delle effettive opinioni dei portatori di interesse. Inoltre, il maggior utilizzo degli strumenti consultivi interviene spesso nella fase, piuttosto inoltrata, della elaborazione ed approvazione delle politiche pubbliche, con la pubblicazione del progetto legislativo sul sito *web* dell'organo istituzionale competente per consentire la consultazione degli *stakeholder*, che possono presentare osservazioni per via telematica. Un meccanismo di questo tipo prevede quindi la raccolta dei contributi dei soggetti intervenienti, senza tuttavia giungere ad un vero e proprio dibattito orizzontale in grado di stimolare riflessioni e cambiamenti di opinione.

A ciò si aggiungono altri aspetti critici. Innanzitutto, il coinvolgimento tardivo, che non permette di incidere effettivamente sui progetti in discussione, comporta il rischio che gli strumenti partecipativi vengano utilizzati per avallare decisioni già definite altrove. Si consideri poi la mancanza di tempo e di fiducia nei confronti della vita politica che caratterizza il rapporto tra società civile ed istituzioni pubbliche. Spesso accade che il Governo e il Parlamento, nel trasmettere i dati relativi alle politiche e agli interventi legislativi, veicolino informazioni piuttosto frammentarie, che oltretutto spesso non riguardano le modalità di partecipazione a disposizione dei soggetti interessati. In più, molti cittadini non conoscono il reale funzionamento degli organi pubblici e non sanno come incidere realmente nei loro processi decisionali. La conseguenza è che gran parte della società civile, pur volendo partecipare al dibattito politico-legislativo, è impossibilitata per ragioni culturali, sociali, economiche e linguistiche oppure, come già sottolineato, per il forte sentimento di sfiducia verso la politica. Vi può essere, infatti, il rischio che le consultazioni pubbliche siano condizionate dalle informazioni date, dal tipo di domande poste nei questionari, dalla preparazione dei partecipanti e dalla facilità o meno di partecipare al processo. Si temono, da un lato, l'uso strumentale del coinvolgimento dei privati da parte delle amministrazioni e, dall'altro, i tentativi dei privati stessi di volgere a proprio favore la decisione finale. In questo contesto risulta determinante la tecnologia digitale per rendere la partecipazione sempre più inclusiva e democratica.

3. I principi da attuare

La condivisione da parte dei decisori pubblici dei grandi temi da affrontare deve implicare uno scambio culturale con cittadini ed imprese, che sia ispirato ad una serie di principi, tra i quali spiccano il pluralismo e la pari opportunità di accesso alle consultazioni. Uno degli aspetti più complessi della materia è, infatti, quello relativo ai criteri di individuazione dei soggetti da coinvolgere: una consultazione non può definirsi tale se non è pluralista! Il timore che un'apertura molto ampia possa determinare ostacoli e problemi di vario genere è facilmente superabile se si guarda all'esperienza. I meccanismi consultivi lanciati da molte Autorità indipendenti italiane, soprattutto in materia di energia elettrica e comunicazioni, hanno dimostrato che, anche quando l'accesso alle consultazioni è il più ampio possibile, la partecipazione effettiva è

comunque limitata, a causa di tutti gli aspetti critici sopra evidenziati. Inoltre si tenga presente che, in fase di crisi dei partiti politici, e dunque anche dei c.d. corpi intermedi, sarebbe auspicabile una nuova valorizzazione di questi ultimi nell'ambito delle consultazioni stesse. I corpi intermedi possono essere, infatti, un luogo di elaborazione di proposte e idee ragionate, rappresentative degli interessi di cui sono portatori, da presentare alle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, il rischio è che la loro attività operi come una barriera, andando a precludere alle categorie sociali che non vi fanno parte, ovvero quelle più deboli o più innovative, di essere ascoltate.
Le istituzioni pubbliche devono poi garantire imparzialità, lealtà comunicativa, strutturazione, trasparenza, pubblicità, chiarezza, tempestività, tutela della riservatezza e riscontro finale. Su quest'ultimo punto, si tenga presente che l'*accountability* è un'attività molto impegnativa per il decisore pubblico, ma essenziale per l'efficacia di questi processi; è già stata prevista dall'Istituto Superiore della Sanità, e si auspica che diventi parte integrante della cultura di tutte le pubbliche amministrazioni italiane. La fase del riscontro deve essere poi sempre accompagnata dal monitoraggio, dove emerge la natura, formalistica o di risultato, della regolazione adottata. Il Consiglio di Stato ha affermato: "*la fattibilità delle decisioni pubbliche è un elemento condizionante la stessa legittimità dell'intervento normativo, alla stregua di una moderna concezione del canone costituzionale del buon andamento e del diritto a una buona amministrazione*".

4. Le recenti iniziative delle istituzioni italiane

Occorre far riferimento alla proposta di Linee guida per le consultazioni pubbliche elaborata dal Senato, in seguito alla realizzazione di alcuni processi consultivi, con modalità e tecniche di rilevazione e di analisi diverse a seconda della specifica area di indagine e degli obiettivi presi di mira dall'organo promotore. Un primo esempio riguardava il questionario che la Commissione Igiene e Sanità ha inviato a 461 soggetti attraverso una piattaforma telematica per raccogliere commenti nell'ambito di un'indagine sul trasporto degli infermi e le reti di emergenza e urgenza. Altro caso è stato quello relativo all'esame di alcuni atti dell'Unione europea: la Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali ha svolto una consultazione aperta a tutti sul pacchetto di misure sull'economia circolare, presentato dalla Commissione europea nel

dicembre 2015. La Commissione ha pubblicato *on line* il bando di partecipazione, un *dossier* che illustra la procedura seguita e che mostra le principali considerazioni emerse dai contributi pervenuti, ed infine un allegato contenente gli indicatori di partecipazione, tutti i commenti dei partecipanti e la risoluzione approvata dalla Commissione. La conclusione di queste esperienze è stata la necessità di definire principi e criteri uniformi, validi per ogni iniziativa promossa dal Senato, per acquisire informazioni, osservazioni e dati in sede di consultazioni pubbliche. Si tratta di una proposta che assorbe i principi consolidati a livello europeo ed internazionale e che è stata oggetto di una consultazione pubblica nella primavera del 2017.

É previsto che la durata della consultazione dipenderà dal tipo di procedimento parlamentare e dalla natura dell'oggetto. La procedura potrà essere aperta a qualsiasi interessato oppure riservata ad alcuni soggetti selezionati nel rispetto dei principi di inclusione ed accessibilità. Si pensi ad una consultazione relativa ad una materia di carattere strettamente tecnico: è richiesto che gli attori coinvolti abbiano competenze specifiche e qualificate. È poi previsto che, prima dell'inizio della procedura, siano portati a conoscenza di tutti gli obiettivi, l'oggetto, i criteri di individuazione dei soggetti interessati, le modalità di partecipazione, la normativa sulla privacy, la pubblicità e l'uso che verrà fatto dei contributi ai fini decisionali.

Tra gli obiettivi perseguiti, vi è sicuramente l'elaborazione di nuove discipline normative, l'esigenza di assicurare una partecipazione efficace al processo decisionale europeo, nonché di monitorare gli effetti prodotti dalle norme in vigore. Infatti, l'emanazione di una nuova disciplina, seppur importante, non deve mai essere considerata un punto di arrivo, bensì soltanto l'inizio di un percorso organico volto al continuo affinamento di rimedi normativi, organizzativi e formativi che, nel medio-lungo periodo, conducano ad un significativo miglioramento della qualità della regolamentazione. La *better regulation* deve essere un permanente e condiviso obiettivo strategico dei decisori pubblici da realizzare attraverso un processo dinamico e circolare. Come affermato dall'OCSE, non si tratta di una "*one shot policy*".

Nonostante i numerosi meriti dell'iniziativa del Senato, che dimostra un approccio innovativo al tema, alcune delle novità in essa presenti non risultano di effettiva attuabilità, almeno nel breve periodo, per il grave impegno finanziario ed organizzativo che presuppongono. In altri termini, alla perfezione delle procedure "scritte su carta",

ma poi destinate a rimanere lettera morta, dovrebbe preferirsi la reale sostenibilità e fattibilità amministrativa delle discipline, nella prospettiva della loro attuazione. L'effetto di una mancata realizzazione di obiettivi e risultati è, infatti, quello di danneggiare la reputazione dei decisori pubblici.

In questo contesto si tenga in considerazione l'art. 9 del codice dell'amministrazione digitale (C.a.d.), che disciplina la partecipazione democratica elettronica: "*le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare*".

La direttiva adottata nella primavera del 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, raccomanda alle pubbliche amministrazioni:

di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche;

di impegnarsi a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche, come una fase essenziale dei processi decisionali, ed infine

di conformarsi, nella progettazione e gestione delle procedure di consultazione, alle Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci.

Pertanto, nella fase di transizione che sta vivendo il nostro Paese, inserito nel contesto più ampio dell'esperienza comunitaria, emerge chiaramente la necessità di prevedere processi decisionali sempre più integrati, dialoganti e sentiti da tutti gli operatori coinvolti; un'accelerazione in questo senso implica una conoscenza generalizzata delle politiche pubbliche da attuare, un'istruttoria condivisa nonché un contraddittorio pieno tra settore pubblico e settore privato.

5. Le esperienze straniere

Risulta particolarmente utile guardare alle esperienze di altri ordinamenti nazionali. Tra le modalità di consultazione che avvengono nella fase della elaborazione ed approvazione delle politiche pubbliche vi è sicuramente il cd "*notice and comment*"

statunitense, utilizzato per la regolamentazione delle agenzie federali. Il sistema comincia con la pubblicazione nel registro federale di un avviso relativo allo schema della nuova disposizione proposta (*notice)*, e prosegue con la ricezione dei *comments*. Sulla base di questi ultimi l'agenzia può modificare la bozza e comunque, in ogni caso, è obbligata a pubblicare la regolamentazione definitiva, corredata di un *feedback* in relazione ai commenti ricevuti.

L'evoluzione di questo meccanismo è rappresentata dal c.d. "*negotiated rule making*", codificato nel 1996. Si tratta di una procedura che è stata in grado di potenziare il coinvolgimento degli *stakeholders* nel processo di regolamentazione, grazie alla creazione di un forum per far negoziare regolatori e portatori di interesse individuati. Il presidente, soggetto esterno e neutrale, gestisce il dialogo e, dopo un'attenta analisi, si occupa di redigere uno schema della proposta, quando le parti raggiungono un'intesa; altrimenti, l'agenzia federale ricorre al *notice and comment.* Ad ogni modo, anche in quest'ultimo caso, l'ordinamento offre un'importante opportunità di collaborazione diretta tra settore pubblico e privato, che incrementa il sentimento di fiducia tra questi due mondi. Inoltre, si consideri che l'intero procedimento è ispirato ai principi di massima pubblicità e trasparenza.

Anche in Nuova Zelanda, è prevista la possibilità per i cittadini di presentare osservazioni in merito ai disegni di legge. Le proposte vengono esaminate da una Commissione, che può addirittura indire un'audizione pubblica.

Possiamo poi prendere spunto dall'iniziativa della c.d. "*Red Tape Challenge*": una sfida lanciata nel 2011 dal Governo britannico, che ha incaricato il settore privato (cittadini ed imprese) del compito di inviare per via telematica un progetto sull'eventuale abrogazione o modifica della regolamentazione vigente. Il risultato? Oltre mille regolamenti, circa la metà di quelli esaminati, sono stati abrogati o emendati.

6. La mia proposta

Sulla base di queste esperienze e avendo come miei destinatari i rappresentanti istituzionali italiani, ho elaborato la proposta di creare una piattaforma interattiva per la realizzazione periodica di un dialogo diretto tra società civile, imprese ed amministrazioni. Una tecnologia che consenta al Governo e al Parlamento italiano di condividere con il settore privato una discussione sulle grandi politiche pubbliche da

elaborare, sull'analisi dell'impatto di normative già in vigore nonché sulla revisione o l'incremento di altre regolamentazioni. La piattaforma, consultabile a tutti, sarà disponibile sul sito istituzionale del Governo, secondo un'articolazione per ambiti tematici, per ciascuno dei quali verranno individuati norme, schemi e bozze da prendere in considerazione così come i campioni per ogni settore, vale a dire i soggetti da coinvolgere. Si tratterà di categorie eterogenee (cittadini, imprese, organizzazioni, corpi intermedi etc.) che vantano un interesse reale nei confronti del tema oggetto della consultazione e che parteciperanno al dibattito fornendo i propri contributi per via telematica. I criteri di individuazione degli interessati, pubblicati *ex ante* con le modalità il più trasparenti possibili, dovranno tener conto della natura e della complessità della tematica. L'aspetto determinante per il successo dello strumento in esame è che gli obiettivi dell'esecuzione di questa procedura siano chiari a tutte le parti in gioco ed, in particolare, alle pubbliche amministrazioni che la disporranno, perché, soltanto se si comprende il reale vantaggio di un'attività di questo tipo, l'effetto sarà quello auspicato. In altri termini, bisogna chiedersi: "a cosa serve confrontarsi?". Allora, la risposta a questa domanda dovrà contenere la messa a fuoco di tutti i potenziali benefici per la collettività.

Una volta definiti con precisione l'oggetto e lo scopo della consultazione, le parti individuate potranno prendere visione, sulla piattaforma stessa, di tutti i documenti necessari. A questo punto, in base al quesito rivolto (abrogazione, introduzione o revisione di norme, elaborazione di una politica pubblica, o valutazione dei suoi effetti) i soggetti saranno in grado di presentare osservazioni, contributi e proposte, tramite due canali differenti: un forum sottoposto a moderazione per l'invio di commenti pubblici e un indirizzo e-mail per inviare messaggi in forma riservata. I messaggi avranno un numero di parole limitato così come sarà controllata la qualità e la quantità di eventuali materiali allegati alle singole proposte dei soggetti partecipanti. Le diverse pubbliche amministrazioni competenti per ciascun ambito tematico analizzeranno le proposte ricevute nelle due modalità e, sulla base di esse, pubblicheranno la decisione finale, corredata di un feedback rivolto a tutti gli *stakeholder* intervenuti per dimostrare che le questioni sollevate sono state effettivamente valutate e prese in considerazione. L'idea di sottoporre il procedimento in esame ad un meccanismo di controllo esterno risulta di difficile attuabilità in Italia. Tuttavia, la presenza della *Commissione*

bicamerale per la trasparenza e la qualità della decisione pubblica, così come prevista dal Rapporto 2019 di *italiadecide*, costituirebbe una garanzia per il successo della mia proposta.

Il progetto di una piattaforma di questo tipo scaturisce dalla constatazione che le tecnologie dell'informazione sono un mezzo a basso costo su cui imperniare esercizi di consultazione capaci di raccogliere evidenze e proposte da una vasta *congerie* di interessi. La prospettiva da tenere presente è quella del c.d. *crowdsourcing*, vale a dire la decentralizzazione dell'elaborazione delle politiche pubbliche. Grazie alle ICT, infatti, le burocrazie e gli interessi organizzati non possono più far leva sui costi alti della partecipazione e sulle asimmetrie informative per escludere dall'elaborazione delle politiche pubbliche la folla dispersa degli interessi meno organizzati.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giorgia De Prosperis*

Le modalità di intervento della rappresentanza di interessi nell'ambito del dialogo tra pubblico e privato

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Il lobbying: una questione terminologica e non solo – 3. La rappresentanza di interessi in Italia: una worst practice – 4. L'Analisi di impatto della Regolamentazione e la Valutazione di impatto della Regolamentazione. Azioni pre e post alla attuazione delle politiche pubbliche – 5. Una prospettiva comparatistica – 6. I portatori di interessi, agenti indispensabili per delle politiche efficienti

1. Introduzione

Nel corso dei diversi incontri che ci hanno visti partecipi, grazie anche al prezioso apporto di esperti ed accademici, sono emersi svariati spunti di riflessione.

Abbiamo potuto osservare come da una più stretta collaborazione tra pubblico e privato dipenda non solo la competitività ma lo stesso sviluppo del Paese. Presupposto essenziale della cooperazione è senz'altro la fiducia reciproca dei settori, fattore di cui siamo deficitari a causa di una moltitudine di motivi storico-culturali. Siamo arrivati ad evidenziare l'inadeguatezza delle politiche pubbliche rispetto alla complessità sempre maggiore della società (si pensi ai tagli alla spesa pubblica). È emerso, inoltre, il problema del "momentismo" su cui si basa una politica immediata, fondata sul messaggio elettorale e carente di una prospettiva di medio-lungo termine.

Sono stati individuati nel dialogo e nella cooperazione tra il settore pubblico e quello privato gli strumenti idonei a garantire un più elevato grado qualitativo delle politiche pubbliche, grazie anche all'apporto di una rinnovata vitalità in seno ai corpi intermedi, ivi compresa la categoria della rappresentanza di interessi.

Vorrei concentrare la mia attenzione proprio sui gruppi di interesse, il cui rapporto con il decisore pubblico si inserisce all'interno del più vasto ambito della rappresentanza politica.

2. Il lobbying: una questione terminologica e non solo

Il tema dei gruppi di pressione ha assunto un peso sempre maggiore, in particolare negli ultimi anni. Tanto da arrivare a rappresentare il nodo fondamentale per il buon funzionamento della democrazia liberale poiché, ad esso, è strettamente legata la massima garanzia della trasparenza del processo decisionale pubblico.

Il fenomeno di gruppi organizzati di individui che si fanno portatori di interessi settoriali presso il decisore pubblico, allo scopo di orientarne le decisioni, è certamente connaturato all'essenza stessa delle democrazie pluraliste. Ciò perché queste ultime esprimono delle realtà composite da una moltitudine di istanze differenti. Il lobbying,

dunque, rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici. In merito alla questione del termine lobbying è, a mio parere, opportuno partire da due considerazioni preliminari.

Gruppi di pressione, gruppi di interesse e lobby, sebbene vengano utilizzati spesso come sinonimi traducono situazioni differenti. Nello specifico, i gruppi di interesse sono quei gruppi che «sulla base di uno o più atteggiamenti condivisi, portano avanti determinate rivendicazioni verso altri gruppi della società, per l'affermazione, il mantenimento o l'ampliamento di forme di comportamento inerenti agli atteggiamenti condivisi»[20].

È l'aggettivo (privato, pubblico, locale, nazionale, collettivo) che si accompagna al sostantivo "interesse" che concorre a determinare la natura e il contesto di azione di un gruppo, e in tal modo, accanto agli interessi privati, trovano piena legittimazione anche gli interessi pubblici. Dunque, un gruppo di pressione è sempre un gruppo di interesse, ma, a differenza di quest'ultimo, è caratterizzato dall'aspirazione ad influire sul processo decisionale pubblico allo scopo di orientare la decisione del legislatore.

L'attività di influenza e persuasione posta in essere dal gruppo di pressione consiste nel c.d. "lobbying" (dall'inglese "lobby"), con cui si indica l'esercizio di «comunicazione e informazione mediante il quale i lobbisti tentano di persuadere il personale pubblico ad accettare i desideri dei loro clienti, cioè appunto i gruppi, in ordine ai programmi politici»[21]. Fare lobbying significa dunque portare a conoscenza dei decisori pubblici informazioni concernenti specifiche materie e interessi; chi esercita questo tipo di attività è anzitutto un esperto, uno specialista: la sua capacità deve consistere nel saper trasmettere un messaggio preciso e nella capacità di convincere il proprio interlocutore della validità dell'opzione da lui avanzata.

Il lobbista, quindi, non è un corruttore, né il suo scopo è fare propaganda. Al contrario il suo obiettivo è quello di agire affinché l'interlocutore acquisisca informazioni chiare e precise. Ad ogni modo, trattandosi di un portatore di interessi particolari tenderà a sottolineare gli aspetti che più rilevano al suo scopo, spettando invece al decisore pubblico il compito di sintetizzare i diversi interessi per definire una politica che abbia effetto nei confronti della collettività.

---

[20] 3TRUMAN D., The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, Knopf , New York, 1951,tr. it. P.L. Petrillo.

[21] FISICHELLA D., Lineamenti di scienza politica, Nis, Roma 1988; ugualmente PASQUINO G., Gruppi di pressione, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Dizionario della politica, Utet, 2004, p. 420.

3. La rappresentanza di interessi in Italia: una worst practice

Nei sistemi di common law i codici di condotta sono stati introdotti dagli stessi lobbisti, mentre negli ordinamenti di civil law è stato necessario l'intervento legislatore dello Stato per definire regole di comportamento per i portatori di interesse. Tralasciando queste divergenze, ciò che emerge come dato comune ai due approcci consiste nel fatto che entrambi sono orientati in primo luogo, a dotare il cittadino-elettore di tutti gli elementi indispensabili per poter esser partecipe del procedimento decisionale; in secondo luogo intendono far sì che il legislatore pubblico possa assumersi la responsabilità delle proprie decisioni in modo chiaro e visibile, se non anche partecipato e condiviso con i destinatari delle stesse.

In Italia, il lobbying ha assunto un crescente ruolo soprattutto negli ultimi decenni. La ragione di un tale *exploit* è da ricercarsi nella crisi della rappresentanza economico-sociale, la quale a sua volta deriva dalla delegittimazione del sistema politico. L'origine di una tale crisi può essere rintracciata nel mutamento in fieri dell'identità dei partiti politici, a cui è seguita la loro mancata capacità di farsi interpreti e portatori dei nuovi bisogni e delle istanze sociali.

Possiamo notare come le poche disposizioni presenti nell'ordinamento italiano in materia di lobbying presentano una fragile ossatura. Tale caratteristica fa sì che queste possano essere collocate all'interno del modello che Petrillo ha definito della "*regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico".* Secondo questa definizione, certamente non positiva, tali norme costituiscono una *worst practice.*

Il motivo di un tale approccio è da ricercarsi nell'ambito culturale ed ideologico. Questa considerazione spiega inoltre l'attenzione del Costituente nell'assicurare, all'art. 49 Cost., delle garanzie per i partiti politici lasciando invece nell'oblio anche solo un'ammissione di esistenza dei gruppi di pressione.

4. L'Analisi di impatto della Regolamentazione e la Valutazione di impatto della Regolamentazione. Azioni pre e post alla attuazione delle politiche pubbliche

Si è tuttavia registrata la presenza di specifici istituti volti proprio a limitare entro una certa dimensione l'attività dei gruppi di pressione e, soprattutto, volti a legittimare una forma di dialogo tra Parlamento e interessi organizzati. Si pensi, per esempio, allo strumento della istruttoria parlamentare.

Dal punto di vista dell'organo esecutivo uno di questi istituti risiede nell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Questa analisi consiste in un percorso logico che le amministrazioni sono tenute a seguire nell'ambito dell'istruttoria normativa, al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate. Tale documento costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e consiste in un'analisi ex ante degli effetti potenzialmente provocabili sulle attività dei cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo (compresi quelli adottati dai singoli Ministri), ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa, ad esclusione di casi particolari di esenzione. Ciò che maggiormente rileva consiste proprio nelle potenzialità di tale documento, il quale, prevedendo l'impossibilità di iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno qualora tale richiesta non risulti preceduta da un'adeguata istruttoria - comprensiva delle fasi di ascolto e consultazione delle categorie di soggetti pubblici e privati, destinatari diretti o indiretti della proposta di regolamentazione -, implica un obbligo di trasparenza anche nei confronti del Governo, in merito a tutto ciò che concerne il disegno di legge, dalle motivazioni che spingono alla sua adozione fino ai principali promotori dello stesso.

Il comma 4, dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, introduce inoltre una prima normativa in merito alla Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR), definendola come una «valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità» oltre che una «stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.» Tale normativa prevede inoltre che la VIR sia effettuata a distanza di due anni dall'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e che, differentemente a quanto disposto per l'AIR, siano i d.P.C.M. ad indicare «i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR.»

Secondo quanto stabilito dalla normativa, inizialmente era previsto che la VIR fosse effettuata solo sui provvedimenti per i quali era stata predisposta l'AIR.

Successivamente, con il d.P.C.M n.169 del 2017 ne è stata invece prevista la potenziale estensione anche ad ulteriori atti.

L’importanza di questi strumenti e il loro potenziale, tuttavia, non è stato pienamente compreso e sfruttato dalle istituzioni che continuano ad usufruirne in maniera limitata o poco costante. Il Presidente Pajno nel corso di un suo intervento ha sottolineato questo aspetto. La questione sollevata ha posto un quesito centrale, vale a dire a chi spettasse la gestione ottimale di tali strumenti al fine della costruzione (e della successiva valutazione) delle politiche pubbliche. Il Presidente Pajno ha sostenuto che le eventuali strutture e i sistemi di valutazione dovrebbero essere posti a carico dei privati, dunque delle imprese, poiché è in questo luogo che è avvertito l’eventuale disagio di politiche pubbliche inidonee. Si nota quindi, che gli strumenti esistono ma molto spesso sono poco e male utilizzati.

5. Una prospettiva comparatistica

L’Italia non è l’unico Paese europeo ad essere carente di una normativa in materia di gruppi di interessi. Secondo quanto riportato da uno studio del servizio di ricerca del Parlamento europeo dal titolo “Transparency of lobbying in Member States”, dei 28 Paesi membri solo in 6 vige l’obbligo di registrazione dei portatori di interesse presso un registro nazionale. I Paesi in questione sono Regno Unito, Polonia, Slovenia, Austria, Irlanda, Lituania. Germania e Francia invece, prevedono un registro a cui però non è obbligatoria l’iscrizione. Diverso è invece il discorso che concerne i codici etici di condotta per i lobbisti, presenti nel 20% circa dei casi. Un esempio di tale codice è riscontrabile all’interno del registro per le lobbies dell’Unione Europea. Lo scopo di questo documento è di regolare i comportamenti dei gruppi di pressione nel loro rapporto con le istituzioni e di individuare fondamenti e valori di base della professione. Molto spesso si registrano anche casi di autoregolamentazione, situazioni in cui sono gli stessi attori della rappresentanza di interessi a dotarsi di regole al fine di colmare il gap normativo. Corrispondono al 31% circa dei casi. Nel contesto italiano, un esempio è certamente il codice di condotta stilato dalla Federazione relazione pubbliche italiana (Ferpi).

Rimanendo in territorio italiano, nonostante la già citata lacuna normativa, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali 5nel febbraio del 2012, su iniziativa del Ministro Catania (ripresa poi anche dal Ministro Mattina nel 2015) , che aveva istituito un “elenco dei lobbisti” con l'obiettivo di dare luogo alla prima iniziativa in Italia di

regolamentazione del rapporto tra il mondo delle lobbies e un'amministrazione centrale dello Stato, in modo tale da garantire la massima trasparenza del processo decisionale. Sulla stessa scia, nel settembre 2016, il Ministero per lo Sviluppo Economico nella persona dell'allora Ministro Carlo Calenda, ha attivato il c.d. "Registro trasparenza", uno strumento che consente di accedere a maggiori informazioni sui processi decisionali e sui soggetti portatori di interessi interlocutori del Ministero. Sono tenuti ad iscriversi a tale registro tutti i soggetti, le persone fisiche o giuridiche, che rappresentano, in maniera professionale, presso il Ministero interessi leciti, anche di natura non economica, al fine di poter richiedere un incontro con il Ministro, i Viceministri e i Sottosegretari. Il Ministero ha inoltre redatto un "Codice di condotta" al quale gli iscritti al Registro Trasparenza sono tenuti a dare esplicito consenso e in base al quale sono tenuti a conformare la propria condotta, sulla base dei principi di lealtà, trasparenza e correttezza, a non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio al fine dell'iscrizione ovvero al fine di distorcerne la corretta partecipazione.

6. I portatori di interessi, agenti indispensabili per delle politiche efficienti

Tuttavia i rapporti tra il settore pubblico e/o le imprese (come pure le associazioni di natura altra) con i portatori di interesse si configura come un rapporto connaturato all'essenza stessa di tali soggetti.

Le modalità di intervento della rappresentanza di interessi all'interno del dialogo tra il pubblico e il privato assumono forme differenti. Si tratta in ogni caso di interessi legittimi, così come tende a sottolineare la dottoressa Alessandra Romano, responsabile rapporti istituzionali per Autostrade. Le modalità di intervento a cui si fa maggiore ricorso sono le audizioni, i focus group, le tavole rotonde, i papers informativi.

Tra queste, la più efficiente è rappresentata a mio parere dalle audizioni. Consente di porre l'una davanti l'altra le parti in causa su una determinata questione rendendo possibile la creazione di un contraddittorio. Questo rappresenta l'elemento essenziale poiché consente lo scambio di informazioni indispensabili ai fini del raggiungimento di uno scopo. Vediamo dunque quanto fondamentale possa essere la figura del lobbista. In quanto tale, costui porta in tavola non solo gli elementi che rilevano all'interesse di cui è portatore ma anche una specializzazione e una padronanza della materia che può

solamente favorire il processo di co-decisione al fine di elaborare politiche pubbliche maggiormente adeguate alla fattualità della società in cui viviamo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Elena Emiliani*

La finalità sociale come logica dell'agire e percorso tangibile di conciliazione tra pubblico e privato

A.A. 2019

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Il Metodo, la conoscenza, la tensione e il dialogo: il ruolo della parola – 2. L'articolo 41 della Costituzione: una possibile logica di superamento della contrapposizione tra il mondo pubblico e il mondo privato? – 3. Il ruolo sociale dell'impresa e la sua responsabilità. – 4. Conclusioni. Verso la costruzione di una cultura del 'comune'

1. Il metodo, la conoscenza, la tensione e il dialogo: il ruolo della parola

Il corso 2019 della Scuola per le Politiche Pubbliche, di cui questa relazione segna la conclusione tematica, ha ispirato l'analisi su 'Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico ed imprese: politiche pubbliche e strategie di impresa' ad un metodo la cui applicazione ha rappresentato un vero e proprio squarcio sulla realtà e sulle mie stesse abitudini analitiche. Un metodo d'uso della conoscenza che richiede una solidità di quest'ultima e che ne sostiene la sua integrazione nelle dinamiche reali; un metodo che trae linfa dal pluralismo e che in questo può instaurare la dialettica e la collaborazione necessarie perché la contrapposizione non si risolva in blocco né la prevalenza in abuso.

Tale metodo -di origine parlamentare- di organizzazione del conflitto e di canalizzazione della tensione, è stato riferito a quella tra corpi che nascono divisi, per natura, ma non per esigenze di coordinamento: quello pubblico e quello privato, nell'ambito del contesto economico attuale in cui operano. Assimilare tale metodo ha costituito un'autentica destrutturazione liberatoria, richiamandomi alla mente quello della prima accademia scientifica moderna, l'Accademia del Cimento, che sintetizzò il suo motto in «provando e riprovando»[22], ossia un metodo che procede argomentando, *dis*-provando e controargomentando (lo stesso con cui Beatrice, guidando Dante nel Paradiso, gli rivela la natura della verità).

Con questo metodo si consente infatti di intervenire sull'«asetticità delle teorie generali», che «non deve impedire di sporcarci le mani, di provare quegli strumenti sui problemi che ci appassionano, di inventare nuove applicazioni della teoria. La scienza entra in noi, anche oggi, solo attraverso l'esercizio, il confronto con quelli che hanno tentato lo stesso esercizio prima di noi, e che forse hanno trovato una soluzione più elegante della nostra. La scienza si conquista solo provando e riprovando. Il problema è che insegnare a fare esercizio è più difficile che insegnare la teoria. Perché bisogna

[22] D. Alighieri, *Paradiso, canto terzo*, 1-3.

scegliere problemi significativi e interessanti; perché bisogna suggerire un percorso senza togliere a chi si esercita l'avventura della ricerca e la gioia della scoperta; perché bisogna essere insieme compagni di gioco e maestri di scienza»[23].

Io credo che la Scuola sia perfettamente riuscita nello scegliere i problemi in relazione al loro ruolo nella realtà sociale ed economica e nel consentire di sviluppare, rispetto ad essi, una logica di comprensione necessaria per contestualizzarli e chiarirli.

In questo processo la parola è il veicolo, l'enzima fondamentale, l'intermediaria tra chi parla e la verità, tra la realtà e l'interlocutore; non solo uno strumento ma una tecnica di costruzione del rapporto tra la realtà e l'altro, senza il quale questa è inutile o dissipata.

È rivelatrice di acquisizioni, di chiarezza e indice di consapevolezze, prima fra tutte quella della tensione talvolta irrisolta, forse ineliminabile, che permea i frammenti della realtà.

Le parole hanno quindi costruito un'idea interpretativa della realtà storica attuale -specificamente sotto il profilo economico-, in cui pubblico e privato operino in modo più intenso e qualificato, dialettico, complementare, dialettico, nella direzione di un miglior funzionamento dell'economia come un valore funzionale all'utilità sociale.

2. L'articolo 41 della Costituzione: una possibile logica di superamento della contrapposizione tra il mondo pubblico e il mondo privato?

Assumendo come scenario logico-interpretativo di riferimento quello dell'economia del nostro Paese e riflettendo sul metodo per valorizzare gli strumenti esistenti di raccordo tra gli attori economici pubblici e privati, credo sia necessario assumere come uno di questi proprio quello costituzionale. L'articolo 41 della nostra Costituzione, afferma, infatti, nel suo ultimo comma, che «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Tra 'tutto ciò che esiste' essa usa un linguaggio che costruisce empiricamente una visione organica dell'intero sistema, che non separa due mondi ma intende far sì che questi, pur nella loro fisiologica diversità, perseguano un obiettivo complessivo comune; la Costituzione riconosce il pluralismo come una fisionomia di tutta la realtà esistente, mira all'unità della vita sociale senza però pretendere l'omogeneità.

[23] così S. Martini, Provando e riprovando, in P. Coppola e S. Mizzaro, *Laboratorio di programmazione in Java*, Milano, 2004, pp. IX – X

Sul piano dell'agire economico, la nostra Costituzione avanza in questo senso individuando i paradigmi fondanti dell'agire pubblico, dell'agire privato e rivela non solo la possibilità, ma la necessità del loro agire comune, senza differenziare in questo l'una e l'altra parte. Attraverso questo schema «veniva riconosciuto un sistema di economia mista nel cui ambito l'attività economica pubblica veniva collocata su un piano di parità rispetto a quella privata, alla quale però i commi precedenti dell'articolo 41 dedicano indicazioni notevoli e circostanziate».[24]

Pur consapevole che i termini dell'articolo 41 rischiano di condurre ad una discussione talvolta inattuale, così come della inopportunità di poter oggi pensare ad una effettiva realizzazione dell'ultimo comma dell'articolo 41 sul piano dell'ordinamento positivo - stante il rischio e la sconvenienza di schemi dirigistici che questo configurerebbe- non è sulle implicazioni tecniche di tale articolo che voglio soffermarmi, ma sulle indicazioni logiche e di metodo che questo suggerisce nei confronti di un tipo di rapporto che è tradizionalmente e fisiologicamente stato fondato sulla distinzione tra le parti: quello tra il pubblico e il privato.

L'articolo 41 è un tema di scenario, anche piuttosto complesso[25], che per essere considerato come fonte di orientamento logico richiede che si abbia consapevolezza delle sue implicazioni di fondo. Certamente non può essere trascurato che «la previsione di "fini sociali" da perseguire con programmi e controlli non può implicare negazioni di quella libertà (la libertà di iniziativa economica privata, *ndr*)»[26]; ma proprio grazie a questa consapevolezza credo che l' «utilità sociale» e la 'finalità sociale' debbano piuttosto essere considerate come prospettive e logiche che la nostra Costituzione ci indica per estendere il valore degli strumenti esistenti e affrontare le crisi di coordinamento tra il mondo pubblico e il mondo privato; che debbano oggi essere considerate come indicatori inossidabili, tali da consentire di valorizzare in profondità e sotto più profili il rapporto tra pubblico e privato: consentirebbero di correggere le storture del punto di vista privato, cui viene talvolta rimproverato di non adottare una

[24] Così il prof. C. Pinelli nella sua relazione dal titolo 'Iniziativa economica pubblica nella Costituzione italiana' nell'ambito del convegno organizzato dalla Fondazione Astrid su 'Il ruolo dell'impresa pubblica alla luce del Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)', tenutosi il 15 febbraio 2019 presso la Sapienza Università di Roma.

[25] v., a proposito della trasversalità di tale complessità, F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo «Quasi» giallo*, Bologna (Il Mulino), 2000.

[26] Così A. Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, p. 487.

prospettiva di sistema, tendendo invece a considerare l'interesse aziendale come l'unico coinvolto nel logo agire; esorterebbe il pubblico a non tendere ad agire per emergenze ma per una strategia comune.

La Costituzione, dunque, come indicatore di un 'metodo comune'[27], di superamento della contrapposizione e della prevalenza di uno dei due mondi, il pubblico e il privato.

Il Governatore Ignazio Visco ha ritratto con obiettiva lucidità le attuali condizioni della realtà economica, che soffre di un contesto e di un andamento grigi e stagnanti. Tuttavia, e nonostante la realtà economica e giuridica sia profondamente cambiata dalla discussione e approvazione del testo dell'articolo 41, credo che la logica da cui questo articolo è animato possa (e debba) continuare a ispirare i comportamenti pubblici e privati quando le loro logiche sono in crisi. Marta Cartabia[28] ha individuato nella riflessione sulla crisi che si vive (e che ora vivono -insieme e di riflesso- la democrazia e l'economia) lo strumento per introdurre una più solida consapevolezza, a condizione che torniamo a porci le domande fondamentali e proviamo a rispondere ad esse con risposte fresche, scevre da giudizi precostituiti o da pregiudizi.

3. Il ruolo sociale dell'impresa e la sua responsabilità

L'articolo 41, nei termini che ne fondano l'architettura interna, fa sì che l'azione dell'impresa riguardi naturalmente il sistema dell'impresa stessa, ma anche la crescita complessiva del paese in cui opera, nel suo insieme. Su questa base si può fondare un'esortazione nei confronti dell'impresa ad andare oltre se stessa, ma nel segno di se stessa, fondando questa possibilità su due affermazioni implicite: che l'interesse reale dell'impresa non può prescindere dal contesto generale e, in secondo luogo, che l'impresa ha un ruolo che viene ad essa riconosciuto dall'ordinamento e che può essere definito 'sociale'.

Per trasferire l'analisi dal piano teorico a quello pratico, è determinante considerare le posizioni manifestate, con riferimento a tale tema, da Eni e Leonardo, nell'ambito di un orientamento comune che allinea anche Autostrade per l'Italia, Cassa Depositi e Prestiti

---

[27] G. Zagrebelsky, *La virtù e il dubbio. Intervista su etica e diritto*, di G. PRETEROSSI (a cura di), Bari, 2007.

[28] Così nel suo discorso dal titolo 'Nelle forme e nei limiti della Costituzione', tenuto in occasione della Presentazione del Rapporto 2019 dell'Associazione Italiadecide sul tema 'Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica', tenutasi il 25 marzo 2019 presso la Sala della Regina della Camera dei deputati.

ed Enel; un orientamento che non si esagera nel considerarlo 'avanguardistico' e libero da logiche esclusivamente internistiche, come si potrebbe rischiare di sindacare.

«Un'adeguata valorizzazione del sistema produttivo italiano, con i suoi pregi e i suoi limiti, ma soprattutto uno studio attento al sistema stesso come propulsore degli effetti di ricaduta al resto del tessuto economico, servizi in primis, ma anche P.A. e cittadinanza in generale, paiono un punto di partenza doveroso per poter sviluppare riflessioni di *policy* che abbiano come obiettivo un crescita sostenibile del Paese nel medio periodo»[29].

Le parole utilizzate nell'introdurre il Rapporto 2013 su Finmeccanica per spiegarne la necessità al fine di trovare nuove strategie per il rilancio dell'economia nazionale, rivelano una connessione di fondo tra la produttività dell'impresa e il suo ruolo nella società. Si potrebbe dire che, per l'impresa, quello 'sociale' sia un carattere necessario del proprio ruolo e del proprio *modus operandi*, funzionale alla produttività dell'impresa stessa e, in conseguenza, allo sviluppo sociale ed economico, ossia della realtà nel suo complesso.

La consapevolezza che l'azienda ha un ruolo sociale rappresenterebbe dunque la condizione perché questa, nel rispetto della propria e insopprimibile vocazione a fare profitto, operi nel mercato sapendo che, indirettamente, si fa anche carico di alcuni problemi sociali e dell'intero sistema, compreso quello del rapporto con il pubblico. A sua volta il pubblico dovrebbe essere consapevole che favorire politiche pubbliche in grado di soddisfare esigenze di qualità -con piani di azione coordinati permettano cioè di guidare le decisioni e azioni di una pluralità di attori per ottenere esiti razionali-significhi, con riferimento all'azione degli attori privati, consentire loro di esprimere una rilevanza sociale in termini di produzione e redistribuzione. La stessa consapevolezza potrebbe guidare un percorso di «adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»[30] considerando le imprese come una di quelle formazioni sociali entro cui si svolge la personalità dell'uomo. Potrebbero considerarsi 'esiti razionali' di una politica pubblica proprio quei 'fini sociali' di cui parla l'articolo 41, che possono essere il frutto di un'azione duplice, ma comune e coordinata, quella pubblica e quella privata.

---

[29] Così si legge nel Rapporto 2013 sul *Contributo di Finmeccanica all'Italia. Tecnologia, crescita, investimenti*, Prometeia e Oxford Economics per Finmeccanica, 2013.

[30] Articolo 2 della Costituzione italiana.

Il coordinamento dei due piani di azione, privata e pubblica, presuppone la (e non è minato dalla) distinzione di ruoli: «In una giusta ed equilibrata ripartizione della responsabilità, si deve sottolineare con chiarezza che il compito di regolare il processo economico per assicurare che esso rispetti i valori della libertà e dell'uguaglianza, spetta in via ordinaria e prioritaria alla sfera politica, mentre all'impresa resta il dovere di accettare quelle regolamentazioni del mercato e della concorrenza stabilite dall'autorità»[31]. Il coordinamento quindi è nel mezzo: nella consapevolezza reciproca del 'ruolo sociale' che si svolge e del carattere sociale del fine ultimo di ogni azione, quindi nella consapevolezza della propria 'responsabilità sociale'. Eni, a questo proposito, espande i confini della logica puramente aziendale, e lo fa con la lungimiranza consolidata nella sua politica aziendale, assumendo l'articolo 41 della Costituzione come un pilastro dell'idea per cui l'azienda da sola non abbia ragion di vita; considerando un dato indiscusso e proprio che l'impresa che agisce con 'finalità sociale' ha più valore sul mercato; infine, considerando la responsabilità sociale dell'impresa un elisir di lunga vita dell'impresa stessa. Un'espressione tangibile di tale logica è data dalla partecipazione di Eni, tra gli altri, agli incontri annuali di CENSIS; ancor più significativa è la scelta della stessa Eni che il relativo «Rapporto sulla situazione sociale del Paese» sia presentato ai manager, con l'intento di consentire la comprensione di fenomeni -consapevoli che questi mai presentano solo natura tecnica- nonché di individuare correttamente gli ambiti su cui tutti siamo chiamati a riflettere, comprendendone la trasversalità della complessità e la necessità, quindi, che nella comprensione non ci siano attori soli o prevalenti, ma coordinati, connessi e dialoganti.
È sicuramente suggestivo, ma forse prima ancora intellettualmente onesto, considerare che la finalità dell'agire, connotata in senso 'sociale', consente l'adattamento alle esigenze generali, ai cambiamenti economici e sociali; quindi, che non ci sono aspetti della realtà di cui l'azienda può disinteressarsi o verso cui manifestarsi insensibile, non essendo questa un microcosmo ma una parte di quel corpo sociale impegnato in un movimento continuo, in cui «tutti gli uomini marciano insieme verso un unico scopo; ma non tutti sono tenuti a marciare sulla stessa via. Essi non sacrificano la propria

[31] Così A. Pansa, nel suo intervento dal titolo 'Dalla tecnologia ai valori. Etica e affari: scelte, comportamenti e responsabilità', presso l'università Gregoriana, del 5 luglio 2007.

volontà e la propria ragione: ma applicano la volontà e la ragione per far riuscire un'iniziativa comune»[32].

Superando, quindi, una logica atomistica dell'agire non si fa altro che recepire un ruolo che gli attori privati e prima ancora pubblici hanno, definendone le rispettive e reciproche responsabilità.

«[…] si tratta di contestualizzare le azioni e le situazioni proprie di un particolare ambito, com'è quello economico e imprenditoriale, in modo da tradurre correttamente norme e principi generali nel linguaggio e nella dinamica più appropriate e che meglio si prestano a fornire al singolo strumenti di valutazione che gli consentano di scegliere consapevolmente come meglio agire e meglio operare. Ma nessuno di noi è esente da una propria personale responsabilità»[33].

4. Conclusioni. Verso la costruzione di una cultura del 'comune'

Rispondendo all'invito alla freschezza e al pensiero creativo -di cui la Scuola per le Politiche Pubbliche è stata volano e copiosa fonte di stimoli- mi piace pensare possibile che il rapporto tra pubblico e privato possa superare la propria crisi (di dialogo, di cooperazione, di fiducia reciproca) con gli stessi strumenti che consentono i passaggi della vita: ponendoci le domande fondamentali e rinnovando lo schema di ogni azione, purificandolo; intervenendo, quindi, alla radice dei problemi propri di ciascuna parte, ossia, nel caso specifico, intervenendo sul piano della 'cultura' –prima- e della 'cultura del comune' –poi.

Il 'comune' comprende un oceano di specificità di settore che hanno bisogno di un metodo per coagularsi, tanto più perché ogni specificità (sia pubblica che privata) ha rivelato uguali bisogni e rivendicazioni reciproche. Ma se la 'finalità sociale' fosse sempre più diffusamente accolta come logica dell'agire, si potrebbe parlare di un agire comune degli attori, non contrapposto nonostante le specificità del pubblico (che deve agire nell'interesse generale) e del privato (che non è, non può essere una democrazia e che però si dà regole aventi un obiettivo raggiungibile solo all'interno di una più generale cornice etica fondata su valori quanto più possibile comuni[34]).

---

[32] A. Toqueville, *La democrazia in America*, Milano, 1987, p. 207.
[33] A. Pansa, cit.
[34] Così A. Pansa, cit.

Se quindi affrontare la crisi è un dovere umano, forse lo sforzo necessario è quello di utilizzare una logica di pensiero non atomistica, non individualistica; non atrofizzata, ma libera dai tecnicismi. Una logica atemporale, ma consapevole del tempo presente, delle discontinuità, eppure non consumata da questi. Una logica che la stessa Costituzione ha, con sforzo, proposto e composto e nei confronti della quale, pertanto, credo sia necessario rinnovare gli strumenti per consentirle di vivere tra gli operatori sociali, economici e politici come quel Galileo di Brecht che stava, ai suoi allievi, «insegnandogli a vedere»[35].

È la logica costituzionale che emerge dall'articolo 41 che credo, quindi, possa essere quella 'già esistente' sulla cui scorta ristrutturare il rapporto tra pubblico e privato sanandone il *vulnus*, ispirando alla 'finalità sociale' l'agire di ciascuna parte senza minarne le peculiarità e l'identità.

«Ma come deve essere intesa questa opposizione, quali sono i suoi luoghi, quali le sue forme? Questa è una domanda che rinvia a una molteplicità di situazioni, a forme che sfuggono alla riduzione a denominatori comuni, a una ricchezza di esperienze che mostrano una realtà che deve essere analizzata e intesa nelle sue articolazioni. Di questo deve tenersi conto, per non chiudersi precocemente in una ideologia. I beni comuni ci parlano di un "oltre". Oltre il mercato e lo Stato, oltre il pubblico e il privato. Oltre, dunque, le categorie costruttive della modernità. Dove si colloca questa dimensione?»[36].

La via che si propone è una via aperta, che cerca un'anima da far contenere ad una strategia risolutiva del sistema: l'anima della cultura del 'comune'.

Dico 'cultura' perché necessariamente la comprensione dei fenomeni socio economici attuali passa attraverso un processo, che dall'acquisizione di cognizioni teoriche va verso la rielaborazione, il ripensamento e la conversione «da semplice erudizione in elemento costitutivo della sua personalità morale, della sua spiritualità e del suo gusto estetico, e, in breve, nella consapevolezza di sé e del proprio mondo»[37]. Un processo, quindi, di comprensione della complessità, della interdisciplinarietà che, per essere composta e gestita, ha bisogno di un metodo di confronto, dibattito, di canali di

[35] B. Brecht, Vita di Galileo, Torino, 1994, p. 17.
[36] Così S. Rodotà, *Beni comuni. Oltre il mercato e lo Stato. Oltre il pubblico e il privato*, prefazione all'edizione italiana di P. Dardot e C. Laval, *Del Comune, della rivoluzione nel XXI secolo*, 2015.
[37] da *cultura*, in Treccani.it – *Vocabolario on line.*

comunicazione, luoghi di composizione e di incontro «perché dall'interesse particolare possa emergere il bene comune»[38].

Credo che questo percorso richieda, per realizzarsi, oggi più di prima, occasioni per interrogarsi sulle categorie sociali al fine di capire i fenomeni e costruire, così, una comunione di pubblico e privato che sappia sostenere le destrutturazioni del presente ed evolvere verso le esigenze del futuro. La via è dunque sul piano della fonte del problema: la consapevolezza di un naturale ruolo (e responsabilità) sociale degli attori economici e la fortificazione, la riscoperta e la conservazione della cultura del 'comune', per comprendere la portata sociale delle azioni individuali e complessive.

La soluzione credo quindi possa essere ricavata proprio da occasioni di confronto tra diversità, su spunto della Chatham House Roule, nata nel 1927 presso il Royal Institute of International Affairs per incoraggiare, durante riunioni a porte chiuse, la libera espressione delle idee al fine di consentire di individuare i punti di oggettiva convergenza.

Da qui, dunque, l'utilità di circostanze lontane sia dal contesto strettamente lavorativo sia strettamente istituzionale, in cui possano crearsi le condizioni di relazione necessarie per il formarsi di una conoscenza trasversale, coinvolgendo rappresentanti di settori apparentemente lontani tra loro, sia pubblici che privati, privi di responsabilità operative e libere di relazionarsi sinceramente per la costruzione di un progetto comune.

Le suddette circostanze potrebbero essere create in più modi, anch'essi nascenti dall'esistente: rendendo la 'logica della finalità sociale' oggetto di occasioni di incontro pluridisciplinari e dialettici aperti ad attori di molti e diversi settori, anche a quelli che sono 'economici' in modo indiretto (come il settore strettamente culturale, musicale, ecc.) che consentano di maturare progressivamente la percezione di una reciproca influenza, di un agire comune; oggetto di analisi sul *vulnus* del sistema che, su temi di rilevanza comune di volta in volta considerati, verso questi si propaga; di elaborazione di programmi concertati, poiché trasversali, di cui si possa valutare ex post l'efficacia e l'effettività, in termini di accordi vincolanti le parti (sul modello dei 'patti obiettivo'), sfruttando così l'energia dell'alleanza e del pensiero comune per favorire la parità dei soggetti. Così, in modo essenziale, è forse possibile che «la ricerca della soluzione ad un problema ha finalmente partorito una teoria generale, che spiega classi di problemi

[38] M. Cartabia, cit.

simili e fornisce tecniche generali, belle e potenti»[39], facendoci confrontare con problemi significativi di programmazione, «sforzare nella ricerca della vostra soluzione e poi […] confrontarla con quella che altri hanno proposto. Spesso questa soluzione sarà più elegante e semplice della vostra. Perché viene da chi ha più esperienza, da chi è in grado di inquadrare il problema in un quadro più vasto, e vuole con la sua soluzione non umiliare la vostra, ma additarvi una meta più elevata»[40].

[39] S. Martini, cit.
[40] S. Martini, *op. cit.*

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Silvia Marchetti*

Spazi di interlocuzione tra attori sociali e produttivo sociali nella fase del processo decisionale degli investimenti pubblici

A.A. 2019

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. Il procedimento amministrativo come luogo per il bilanciamento di interessi pubblici e privati – 3. Il valore del conflitto – 4. Il valore della programmazione e della progettazione – 5. Le consultazioni pubbliche – 5.1 Modalità di partecipazione e dibattito pubblico – 6. Conclusioni

1. Introduzione

Nell'immaginario collettivo siamo sempre stati abituati ad individuare una sorta di antagonismo tra quelli che sono gli interessi pubblici, di cui lo Stato e in generale le amministrazioni sono titolari, e gli interessi di privati, tendenzialmente orientati ad una logica che pone il profitto come cardine e punto di arrivo verso cui indirizzare le proprie decisioni.

L'esistenza di un conflitto è innegabile. Questo non deve necessariamente essere fonte di timore, ma il punto di partenza per instaurare un dialogo di natura sistematica, che permetta agli interlocutori di contemperare le proprie esigenze, per poi arrivare ad una soluzione che non trascuri quelle che sono le principali necessità di ognuno. È inoltre da segnalare che proprio sulla base di tale dialogo che potrebbe scoprirsi una affinità nella visione delle cose tra i diversi soggetti, in quanto ad oggi le imprese partecipano attivamente all'evoluzione ed al miglioramento della situazione socioeconomica dello Stato.

Risulta infatti superata la primazia del ruolo del settore pubblico in questo campo, abbiamo visto in questi cicli di conferenze come per primi i privati si adoperino per portare nei palazzi del potere le proprie istanze di natura non solo imprenditoriale, si abbracciano anche tematiche ambientali, occupazionali, aspetti riguardanti le condizioni dei lavoratori, con l'obiettivo di migliorarle.

È dal benessere dei cittadini che si percepisce il benessere di un paese, la cui crescita è scopo di ogni investimento e questo coinvolge necessariamente le imprese.

È importante creare un ambiente stabile che permetta di prendere decisioni solo dopo aver valutato davvero le diverse alternative e i diversi interessi in gioco, tramite una interlocuzione tra i vari attori solo così si darà a sua volta stabilità alle decisioni, riuscendo così a diminuire quel blocco, tra l'approvazione e l'attuazione dei diversi progetti, la quale a sua volta porta spesso alla rivalutazione degli investimenti, mai definitivi e rimessi ad oltranza su un piatto dove alla fine non riesce a mangiare nessuno.

Quello che mi chiedo è come sia possibile far arrivare le varie istanze dei diversi soggetti sopracitati alle istituzioni, come è possibile arricchire le procedure di istruttoria e valutazione, e quali possono essere le ipotesi di partecipazione che possano dare stabilità agli investimenti, senza però complicare ulteriormente le procedure già farraginose e spesso inconcludenti.

2. Il procedimento amministrativo come luogo per il bilanciamento di interessi pubblici e privati

Il procedimento amministrativo identifica un interesse privato che si inserisce nel novero degli interessi pubblici e consente un bilanciamento dei due. Quello su cui ci si dovrebbe concentrare dunque è la partecipazione al procedimento da parte degli *stake holders.*

La questione fondamentale è individuare le priorità per concentrarsi sui fabbisogni principali, ma in che modo è possibile farlo?

Come ha sottolineato il presidente Mattarella, le rappresentanze sociali hanno un ruolo fondamentale all'interno della democrazia, poiché è in esse che i cittadini si riconoscono[41] e che possono portare avanti le loro istanze in quella che è la forma possibile più vicina alla democrazia diretta.

Dall'analisi del governatore Visco stante il vincolo di bilancio piuttosto stringente, gli investimenti pubblici vanno selezionati in modo accurato e per fare ciò vanno potenziate le capacità progettuali e di programmazione della pubblica amministrazione.

Ma come è possibile rendere effettiva ed efficace questa partecipazione nel momento programmatico ed iniziale del progetto? Innanzitutto, emerge come nucleo centrale, come messo in luce dal presidente Violante, il tema della conoscenza, per poter partecipare attivamente ed efficientemente è necessario conoscere, avere una corretta percezione della realtà delle cose e questo è possibile solo grazie alla comunicazione e trasparenza delle procedure. Questo si pone alla base della cooperazione tra pubblico e privato. Questi sono anche i principi che governano il procedimento amministrativo individuati alla legge n. 241 del 1990 con le successive modifiche.

[41] S. mattarella, intervento al discorso al Convegno internazionale in ricordo di Marco Biagi, 2019

Potendo inserire la programmazione e progettazione dell'investimento pubblico all'interno della macro-categoria del procedimento, suddetti principi risultano applicabili, salvo che non sia diversamente disposto dalle varie discipline di settore.

3. Il valore del conflitto tra pubblico e privato per la ricerca di una soluzione

Decide announce defend, è la sindrome che colpisce le amministrazioni nel momento in cui viene deliberato su un progetto di investimento. Una volta che la decisione sia ultimata, deve essere portata avanti a tutti i costi, deve essere difesa. Così facendo si rischia di cadere in quel fazionismo che porterebbe a scartare ipotesi di miglioria e proposte innovative a prescindere, il fulcro non sarebbe più quello di avere un progetto efficace, ma difendere la decisione presa, per evitare venga posta in dubbio la capacità dell'amministrazione procedente.

Il conflitto spesso viene demonizzato, ma nell'ottica di un dialogo deliberativo e non referendario, che pone in essere un out out, scelta tra due progetti gia definitivi, può apportare un *quid* in più.

Per dialogo deliberativo si intende una interlocuzione in fase iniziale, quando rimangono ancora aperte diverse possibilità e strade da percorrere. La decisione finale deve ancora essere presa e l'apporto dei vari stake holders vi andrà a confluire. La dottoressa Alessandra Romano di Autostrade S.p.A ha più volte sottolineato come vi sia la difficoltà a rappresentare posizioni ed interessi nella fase in cui il progetto si forma, in cui si forma la posizione dei ministeri e non solo a livello nazionale, ma anche sovranazionale. Così facendo quello che chiamiamo progetto definitivo, spesso non lo è, perché la mancanza di interlocuzione si riversa nella fase di esecuzione spesso osteggiata da amministrazioni e/o cittadini.

All'interno della macro-categoria dell'interesse all'infrastrutturazione del paese vi è tanto un interesse pubblico quanto un interesse privato, le due cose sono strettamente interconnesse tra loro. E il procedimento amministrativo che prevede, tra le altre cose, la partecipazione e l'accesso, riesce ad individuare quell'interesse privato che si inserisce meglio in quello pubblico, cosicché da poter operare un bilanciamento.

Il dialogo e la trasparenza devono essere considerati condizioni per un confronto che abbia come oggetto non solo gli interessi ma anche la visione del bene comune o della strategia di sviluppo che si propone da diversi punti di vista.

4. Il valore della programmazione e della progettazione

Punto saliente delle riforme che hanno coinvolto il settore degli investimenti pubblici è l'introduzione della programmazione degli stessi. Sin dagli anni 90 si abbandonarono procedure a carattere emergenziale, venne stabilito il divieto di affidamento di lavori pubblici senza un preventivo progetto, per poi prevedere l'inizio dell'esecuzione dello stesso entro l'anno. Quest'ottica è stata confermata tutt'oggi nel nuovo codice dei contratti pubblici

La centralità della programmazione e progettazione si inserisce nell'ottica di evitare decisioni di getto, creando un momento di studio ed ideazione, che coinvolga i diversi soggetti. Le opere pubbliche sono inquadrate in un programma triennale che permette di individuare le priorità della pubblica amministrazione sulla base delle scelte della politica.

La programmazione implica una analisi dei fabbisogni, in modo tale da individuare le priorità rispetto agli investimenti da porre in essere.

Una buona progettazione è la condizione indispensabile per una esecuzione rapida ed economica e di un corretto svolgimento delle gare[42].

Non vi può essere tutela dell'interesse pubblico se la gestione dei contratti pubblici non è rivolta all'assoluto rispetto dei principi di correttezza amministrativa quali la preventiva programmazione che permetta di accertare l'utilità economica sociale e la fattibilità di un'opera.

Quanto detto si contrappone alla <<programmazione capovolta>> degli investimenti pubblici, così come definita dalla Corte dei conti, la quale invece di precedere le decisioni si soffermava esclusivamente ad una analisi *ex post*[43].

Progettazione e programmazione sono fortemente interconnesse tra loro.

Il problema della progettazione è risalente, autorevole dottrina aveva sottolineato come esattezza e completezza della programmazione fossero in maggior parte responsabili della buona riuscita ed esecuzione di un progetto, tuttavia si è riscontrata sempre più di sovente la prassi di affrettare l'esecuzione e rimandare la progettazione ad un momento successivo aggravando costi e tempi[44]: ritardi, aumenti di spesa a seguito di variazioni

---

[42] A. Cianflone, *L'appalto di opere pubbliche*. Milano, 1995, p. 304-305

[43] P. De Francisis, in Commento alla legge quadro sui lavori pubblici sino alla Merloni-ter, AA.VV., Milano, 1999, p. 169

[44] G. Roershsen, *Lavori pubblici*, in Enc. Giur., 1985, p. 12

progettuali incontrollate ed opere incompiute. La realizzazione delle grandi infrastrutture ha messo in luce l'inefficienza organizzativa delle amministrazioni, in questo periodo infatti di sovente la PA ha fatto ricorso all'istituto delle concessioni, creando una sorta di amministrazione parallela[45]. L'assetto giuridico in questione si risolveva nella perfetta coniugazione del momento pubblicistico e privatistico, si parlava di <<contratto accessivo al provvedimento>>[46]. In questo caso però ancora una volta pur se il privato fosse stato coinvolto sarebbe continuato a mancare un momento di dialogo e confronto, di partecipazione.

5. Le consultazioni pubbliche

Il senato italiano è stato la prima assemblea parlamentare ad essersi dotata di linee guida rispetto alle consultazioni pubbliche, queste potrebbero rivelarsi come una delle soluzioni rispetto agli spazi di interlocuzione lasciati all'imprese nei processi decisionali. Ciò che nelle varie conferenze è stato oggetto di doglianza è stato soprattutto la mancata possibilità per gli attori produttivo sociali di intervenire in una fase ascensionale del processo di decisione, quando le carte sono ancora in tavola. La pianificazione in questa fase risulta essenziale se si vogliono rispettare i principi di trasparenza, imparzialità correttezza, ma soprattutto nell'ottica della partecipazione l'inclusione l'accessibilità ed il riscontro. La consultazione infatti deve rivolgersi a tutti i potenziali interessati e tale partecipazione deve essere agevolata da quella che potremmo definire, in linea di semplificazione, l'amministrazione procedente, ossia quella che porta avanti un dato progetto di investimento.

Il riscontro si riferisce invece al dovere di rendere noti gli esiti della consultazione, nonché tutti i contributi pervenuti. Questo come più volte sottolineato consentirebbe anche di dare più stabilità alle varie decisioni, che in fase di attuazione/esecuzione risulterebbero meno osteggiate secondo quella che gli studiosi hanno definito sindrome di *Nimby, not in my backyard.*

Degli spazi di interlocuzione non mancano, la conferenza di servizi oppure la conferenza stato regioni ne sono un esempio, come evidenziato dal capo di gabinetto Naddeo, si tratta di uno spazio dove vengono prese le decisioni, ma di uno spazio di

[45] F. Calarco, *Appalti pubblici di lavori, commento del decreto legislativo n. 406/1991 e della legge quadro Merloni n. 109/1994, coordinata con la legge 2 giugno 1995, n. 216,* Milano, 1997, 25
[46] M. S. Giannini, *Diritto amministrativo,* Milano, 1970

interlocuzione. Questo potrebbe essere un punto di partenza se non vi fosse una tempistica che non permette un intervento nelle decisioni, e che permetta di affrontare le problematiche dei vari progetti *ab origine* e non a decisione ultimata. Il dialogo dovrebbe aprirsi nel momento in cui un progetto venga in essere, in un momento successivo apporterebbe al progetto valore aggiunto, ma potrebbe anche appesantirlo al punto tale da bloccarne l'esecuzione. Risulterebbe poco proficuo, perché vedremmo contrapposte fazioni, le quali piuttosto che interagire tra loro per trovare un punto di incontro, si scontrerebbero per far prevalere i propri interessi.
Così facendo il conflitto smette di essere propulsore di migliorie, di nuove idee e diviene fine a se stesso.

5.1. Modalità di partecipazione e dibattito pubblico

L'intervento dei vari soggetti coinvolti deve avvenire in sede di individuazione delle priorità.
Nella fase di preparazione sono svolte attività di pianificazione essenziali per assicurare la correttezza e l'efficacia della consultazione e garantire il rispetto dei principi e dei requisiti in tutte le fasi del procedimento.
Queste attività dovrebbero comprendere l'individuazione dell'obiettivo, la definizione dell'oggetto, la scelta dei destinatari e la fissazione della durata della consultazione e sono svolte nel rispetto del principio di trasparenza e pubblicità.
Nell'individuazione dell'obiettivo, la consultazione consente di acquisire informazioni, osservazioni e dati ai fini dell'approvazione di una nuova disciplina legislativa, di verificare lo stato di attuazione e gli effetti prodotti da una normativa già in vigore ovvero di valutare una politica pubblica. Può pertanto essere utilizzata sia nell'ambito dell'istruttoria legislativa, sia nelle procedure informative, sia nelle fasi di formazione e attuazione degli atti legislativi dell'Unione europea. Si parla di discipline legislative *et similia*, in quanto le varie decisioni di spesa degli investimenti pubblici devono essere inserite all'interno della legge di bilancio, la quale deve essere bilancio deve quindi essere emanata ogni anno, al di là della funzione di programmazione pluriennale dello stesso. Si chiariscono anche le varie attribuzioni, spettando al governo la presentazione ed al Parlamento la sola autorizzazione. L'approvazione è il momento in cui si delineano gli indirizzi politici che lo Stato intende perseguire, considerando anche il

potere di emendamento in capo al Parlamento. Si parla di bilanci per sottolineare il contributo a più mani del governo, contribuendo più ministeri alla formazione di un bilancio unico[47], secondo il principio di unitarietà dello stesso[48].

Il documento sottoposto a consultazione può consistere in una o più disposizioni normative in corso di approvazione o già vigenti, in una proposta di atto legislativo dell'Unione europea o in una politica pubblica.

La partecipazione può essere aperta a tutti gli interessati o ristretta ad alcuni soggetti individuati in funzione dell'oggetto e degli obiettivi della consultazione, nel rispetto dei principi di imparzialità, inclusione e trasparenza. In linea di principio, quanto più la materia è tecnica tanto più la consultazione si rivolge prioritariamente a soggetti con competenze specialistiche, per ricevere pareri o osservazioni qualificate su una determinata disciplina, questione o materia.

L'arco temporale di svolgimento della consultazione è stabilito in ragione della complessità dell'oggetto e dei tempi della decisione e in modo tale da garantire il rispetto del requisito della tempestività, ossia dell'utilità delle informazioni e dei dati raccolti. In linea di principio, la durata non dovrebbe essere inferiore a sei e non superiore a dodici settimane.[49] Gli strumenti a disposizione delle amministrazioni sono molteplici:

- pubblicazione di un documento di consultazione con richiesta di risposte in forma scritta (osservazioni, note, documentazione);
- somministrazione di interviste o questionari a risposta chiusa, semistrutturati o a risposta aperta;
- indagini basate su interviste strutturate rivolte a soggetti appartenenti a campioni statisticamente rappresentativi.

Allo scopo di ottenere i migliori risultati in termini di partecipazione e di contributi, è necessario assicurare la massima diffusione all'iniziativa di consultazione.

Con la riforma del codice dei contratti pubblici è stato disciplinato all’articolo 22 il dibattito pubblico, ispirato al modello francese, che lo utilizza già da tempo.

Si prevede infatti che per determinati investimenti individuati per oggetto o da un punto di vista quantitativo, sia sempre obbligatorio. Ad oggi il risultato del dibattito pubblico

[47] Barettoni Arleri, *Contabilità dello Stato ed enti pubblici*, Roma, 1997
[48] Corte Costituzionale sentenza n. 108 del 1967
[49] Linee guida approvate dal Senato nella seduta del 12 settembre 2017

no risulta tuttavia vincolante, infatti l'amministrazione procedente, può ben discostarsi dai suoi risultati, a condizione che giustifichi tale discostamento dimostrando di aver preso in considerazione quanto emerso nel procedimento e questo può renderlo inefficace, come fosse una mera formalità. La sua utilità è dovuta sicuramente al fatto che essendo attuato in una fase iniziale, può essere presa in considerazione anche la c.d. opzione zero, che prevede l'abbandono del progetto, poiché non remunerativo da un punto di vista anche meramente qualitativo, nell'analisi dei benefici degli investimenti pubblici difatti ciò che rileva non è solo il payback, ossia il rientro dei soldi investiti con la maggiorazione del guadagno.

Dal dibattito pubblico che consente un'ampia partecipazione i soggetti coinvolti possono sicuramente trarne beneficio, tuttavia vi sono rischi di manipolazione e distorsione dello strumento, che invece di facilitare le procedure le vadano ad aggravare ulteriormente.

Il rischio è quello di rendere la partecipazione apparente, legittimando decisioni già prese ma che non si ha intenzione di mettere in discussione, ovvero di avere una partecipazione non costruttiva, da parte di una molteplicità di soggetti non educati al tipo di procedura. All'interno di un procedimento d questo genere infatti vanno coniugate le due esigenze fondamentali di partecipazione ed efficienza e quest'ultima non può perire dinanzi alla prima, poiché si perderebbe il senso della partecipazione stessa. Un caso esemplare è quello dell'aeroporto di Monaco dove il dibattito pubblico, mal gestito ha comportato un blocco del progetto.

6. Conclusione

Quello che auspichiamo è una educazione a questo genere di strumenti, ad una partecipazione consapevole, che permetta di apportare benefici, riducendo i costi al minimo, un disciplina dettagliata che possa guidare i soggetti coinvolti al miglio utilizzo di uno strumento idoneo a cambiare le sorti degli investimenti pubblici, poiché come diceva Gaber democrazia è partecipazione, ed è con democrazia che si auspica determinate scelte vengano prese e condivise, non per delegittimare il potere politico/istituzionale che in quanto tale ha il diritto e il dovere di prendere le decisione sulla base dei proprio programmi, ma per far sì che queste decisioni, seppur autonome, siano guidate da quei soggetti che devono subirle. La possibilità di coinvolgere più

persone nel processo di programmazione permetterebbe un ampliamento del raggio di conoscenza, di porre in essere valutazioni più complete ed imparziali possibili, così da evitare problematiche dovute a modifiche successive, blocco dei progetti, spreco di denaro pubblico e rimaneggiamento contino della regolamentazione, che non fa altro che confondere e disincentivare gli investimenti anche privati nel nostro paese, da parte di soggetti nazionali e transnazionali e bloccare quelli già posti in essere.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giulia Solferino*

Il dialogo pubblico-privato, tra rappresentanza di interessi e deficit di fiducia

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 1.1 La Scuola per le Politiche Pubbliche – 1.2 La mia scelta – 2. Il dialogo tra pubblico e privato – 2.1 Il caso italiano – 2.2 La rappresentanza degli interessi – 2.3 Il rapporto tra pubblico e privato e il deficit di fiducia – 3. Come migliorare il dialogo tra pubblico e privato – 3.1 La conferenza stato-regioni – 3.2 La mia proposta – 3.3 La voce delle imprese: un nuovo partenariato – 4. Conclusioni

1. Introduzione

1.1 La *Scuola per le Politiche Pubbliche*

Dialogo. Questa è stata la parola che ci ha accompagnato durante tutto il corso. Un dialogo tra due attori, pubblico e privato, sul quale si è cercato di riflettere per trovare delle soluzioni, che consentissero di garantire un tragitto parallelo a questi due treni in corsa. Su questa scia si sono organizzati i seminari della *Scuola per le Politiche Pubbliche* che ha offerto a noi studenti la possibilità di dibattere a livello teorico, nonché con un approccio pratico, venendo a contatto con gli aspetti salienti della dialettica tra questi due attori nel nostro Paese. Dialettica che non ha dimenticato di integrare nella discussione le entità territoriali italiane e quelle sovranazionali.

A mio avviso, i seminari hanno consentito a giovani giuristi e scienziati politici di affrontare in maniera pragmatica il complesso dialogo tra pubblico e privato. La dose di concretezza è stata garantita dai numerosi incontri, sia con i più alti profili istituzionali italiani, sia con i rappresentanti del mondo dell'impresa. Questi hanno presentato la propria competenza ed esperienza aziendale. La risultante dei "tavoli" di discussione ha permesso agli studenti di partecipare attivamente e soprattutto di interessarsi ad una delle tematiche trattate nel corso e di poterla sviluppare tenendo conto delle varie tendenze ascoltate.

Nell'ottica del dialogo tra pubblico e privato, ciò che più è emerso, è stata la necessità di rendere lo scambio tra i due attori più semplice o quantomeno più efficacie. Necessità questa, fatta presente da entrambe le parti; con l'obiettivo di ottenere una cooperazione bilaterale al fine di garantire il benessere della collettività.

In società sempre più tecnologiche, infatti, non possono essere ammessi, ad esempio, lunghi tempi di "attraversamento" in cui non si procede né nel campo della esecuzione né in quello della programmazione. Tutto questo può essere ricondotto ad un sistema spesso farraginoso e articolato che non agevola il dialogo tra i portatori di interesse.

1.2 La mia scelta

Ciò che più ha richiamato la mia attenzione durante il corso, è stato notare che non solo le imprese fossero determinate a cercare dei metodi che migliorino il loro rapporto con il pubblico. Ma il pubblico stesso ha più volte sottolineato di voler ampliare e regolare in un'ottica semplicistica questa relazione da cui non può esimersi.

Partendo da questi assunti, ho ritenuto stimolante focalizzarmi sul dialogo tra pubblico e privato, nello specifico: sulla rappresentanza degli interessi e sul deficit di fiducia da parte dei cittadini. L'obiettivo è quello di proporre delle soluzioni semplificatorie per aprire dei tavoli tra stato e imprese che garantiscano gli interessi in campo.

2. Il dialogo tra pubblico e privato

2.1 Il caso italiano

Le nuove forme di economia, lo sviluppo tecnologico e la presenza di società globali 4.0, richiedono una nuova forma di dialogo tra attori pubblici e privati. Gli intervenuti, nel corso dei seminari, hanno levato un coro unanime: il dialogo appare fondamentale per la crescita italiana e proprio dalla cooperazione tra pubblico e privato dipende la competitività del nostro Paese.

Come si è detto, nel caso italiano, questo processo dialettico risulta spesso articolato e poco efficiente. La complessità del sistema è sicuramente data, oltre che da un'ipertrofia normativa, anche da una moltitudine di interessi che faticano a coordinarsi in maniera organica.

Stato, regioni, comuni, Unione Europea e imprese giocano un ruolo fondamentale all'interno di questo processo, il cui obiettivo è quello di attuare delle politiche pubbliche ragionate che garantiscano la realizzazione di tutti gli interessi in campo.

Ne consegue che il dialogo tra pubblico e privato si caratterizza per l'elemento plurale.

Il pluralismo, condizione necessaria al dibattito, spesso può essere causa di incertezza e immobilità del sistema. A livello nazionale tanti sono i soggetti dotati di potestà decisionale.

Il rischio è, che trovandosi tutti gli attori nella possibilità di poter decidere, nessuno preme il famigerato "bottone verde" di cui abbiamo discusso durante i seminari. In definitiva, la pluralità è auspicabile, ma la sua fattibilità dipende da una corretta ripartizione delle competenze.

La mancanza di una cooperazione sistemica tra i vari livelli territoriali ha generato una marcata separatezza tra il pubblico e privato; un gap ancora più evidente nella percezione dei cittadini che, sono completamente deficitari di fiducia verso la collaborazione tra i due attori.

Poi la divisione si fa più ampia se ci focalizziamo sugli interessi. Il Presidente Alessandro Pajno sottolineava la dicotomia di interessi propositivi e oppositivi. Questi ultimi riguardano la tutela delle grandi questioni di coinvolgimento collettivo, come l'ambiente.

Anche nell'ambito di interessi così generali, infatti, si riscontra una ostilità che incide negativamente nei processi decisionali.

L'antagonismo però non può prevalere. Pubblico e privato devono incontrarsi e sostenersi comprendendo i punti di debolezza dell'uno e dell'altro (ad esempio, nel caso del pubblico, la mancanza di personale giovane, o ancora, il rilancio della funzione di discrezionalità amministrativa). L'obiettivo è quello di trovare una sintesi per superare la scarsa efficienza di entrambi i settori.

2.2 La rappresentanza degli interessi

Date queste premesse è opportuno chiedersi come si potrebbe operare.

Come possono migliorare i processi di attuazione della decisione? In che modo si può garantire una rappresentanza di interessi basata sulla disciplina e la trasparenza? Ma soprattutto come e dove il dialogo tra pubblico e privato può perfezionarsi? Come si assicura un'equa rappresentanza delle istanze degli attori coinvolti volgendo a compromesso?

L'aumento della qualità della decisione pubblica dipende da una moltitudine di fattori. Tra questi: un coordinamento tra azioni nelle politiche pubbliche; una qualità dei comportamenti; la riattivazione dei corpi intermedi; la concezione dell'attuazione della politica pubblica su un unico binario e la valutazione della stessa in termini di monitoraggio.

Fondamentale è poi l'elemento della rappresentanza che è legata ad esigenze di programmazione. Nella fase attuativa di una politica pubblica, il decisore politico non può fare a meno di coinvolgere, nell'iter di realizzazione, i rappresentanti di interessi al fine di ottenere uno scambio di informazioni utili sull'oggetto della policy.

Le imprese così, non sono solo chiamate a valutare la proposta dell'autorità pubblica ma investono un ruolo attivo nella decisione offrendo la loro expertice sul tema, con l'obiettivo di realizzare una strategia di lungo periodo.

Si ritiene opportuno riportare il contributo della Ministra per gli Affari Regionali e le Autonomie, Erika Stefani. Ella ha evidenziato le criticità nell'individuazione dei rappresentanti di interesse, in quanto non risulta disponibile un elenco che renda più immediata la loro consultazione. Grande assente sul piano legislativo italiano è proprio la normativa sulle lobby. Rispetto a stati come la Francia, il Regno Unito, l'Irlanda, l'Austria o ancora i Paesi Bassi (in cui si prevede perfino un registro sulla trasparenza obbligatorio); l'Italia non si è allineata a questi esempi virtuosi.

Piccolo passo avanti si è avuto nel 2017, quando la Camera dei Deputati ha introdotto il primo registro dei rappresentanti di interesse su base volontaria. Se questo può rappresentare da un lato un progresso, dall'altro si rileva un'incompiutezza della materia, sintomo di arretratezza del nostro Paese nel campo della concertazione.

Per garantire una maggiore disciplina e trasparenza nel dialogo tra pubblico e privato, l'Italia potrebbe attingere alle *best practices* dell'Unione Europea e dei suoi stati membri. Le iniziative europee, come quella, del registro per la trasparenza del 2011, potrebbero rappresentare un monito per l'Italia. Verrebbe favorita una equilibrata rappresentanza degli interessi, volta a facilitare le entità istituzionali nel coinvolgimento delle imprese, sopperendo così alla necessità di fare sistema.

Questo processo rientra nella, non sempre elogiata, attività di lobbying. Spesso, forte è lo scetticismo e la disapprovazione in merito a questo fenomeno, da parte della cittadinanza. Quest'ultima tende ad associare la pratica alla poca trasparenza e alla probabilità di corruzione. La regolazione dell'attività di lobbying rappresenterebbe un passaggio dalla lobby ad una plurale rappresentanza di interessi basata sul confronto. Inoltre potrebbe far fronte alle esigenze di trasformazione dell'economia che richiede sempre più una concertazione di tipo sistemico anziché settoriale.

2.3 Il rapporto tra pubblico e privato e il deficit di fiducia

La fiducia è il valore maggiormente in crisi nel nostro ordinamento. Nel caso della rappresentanza degli interessi, l'Italia risulta fortemente deficitaria nella fiducia verso il rapporto tra i settori pubblico e privato.

I cittadini sembrano travolti da un'onda di diffidenza nei confronti di questa collaborazione.

Il deficit della fiducia, seppur come elemento psicologico, influisce nel dialogo di cui si parla. Gli attori in campo sono privi di un sostegno e apprezzamento del loro operato nell'ambito delle politiche pubbliche.

Aumentare la fiducia diventa un punto imprescindibile e significativo per colmare lo iato tra politica e società civile, garantendo a quest'ultima un rendiconto in termini di accountability.

Le stesse imprese hanno sottolineato quanto la questione della fiducia può essere un ulteriore ostacolo nel già complesso dialogo con il pubblico.

Resta da chiedersi, come si può ridurre questo gap.

Il consenso da parte dei cittadini su una determinata decisione può rendere la stessa inamovibile. Come sappiamo, infatti, nell'epoca dei social media l'appoggio dell'opinione pubblica risulta determinante. Occorre, a questo proposito, che attorno alle grandi opere di interesse pubblico si crei un dibattito. Lo scopo è garantire la rappresentanza di tutte le istanze, non solo quelle pubbliche e private ma anche della cittadinanza tutta. Su questo punto un ruolo positivo è rappresentato dalle consultazioni pubbliche, le quali devono basarsi su un maggiore realismo ed equità.

Se c'è coinvolgimento dei cittadini nella decisione finale, allora sì, che questi si sentiranno parte di un sistema e la loro fiducia tenderà ad aumentare.

Facendo un esempio concreto, intendo riportare l'esperienza di *Autostrade per l'Italia*. Questa ha reso noto che nel 2009 si sviluppò il primo caso in Italia di grande dibattito in merito alla cosiddetta "Gronda di Genova". Dibattito che, data la sua diffusione capillare, rappresenta un'esperienza positiva in tema di consultazioni pubbliche. Sulla stessa questione, però, bisogna anche guardare l'altra faccia della medaglia. Seppur un esempio virtuoso in tema di dibattito pubblico, l'effettiva realizzazione del progetto autostradale sembra ancora essere lontana. Ciò evidenzia come il *lead time*, citato all'inizio, mina al progresso e alla competitività del sistema Paese.

Altro fattore che potrebbe aumentare la fiducia, consiste nel ritorno ad un ruolo attivo dei corpi intermedi. Questi ultimi però sono utili, se non diventano una barriera e vengono inseriti nel dialogo in maniera organica. Ad esempio Eni ne rileva l'importanza

nella catena di produzione; tanto che, l'azienda si avvale di collaborazione con associazioni territoriali per lo sviluppo e la crescita del Paese.

A mio avviso, al fine di recuperare la fiducia dei cittadini, è necessario da un lato che questi vengano coinvolti dinamicamente nel processo decisionale. Dall'altro che si realizzi un confronto conoscitivo, caratterizzato da un dialogo tra pubblico e privato in senso interstatale, intertemporale e multilivello.

Il Presidente Luciano Violante sottolinea l'importanza della qualità della conoscenza condivisa, tra enti e gruppi sociali. Conoscenze condivise di sistema possono creare la base per la cooperazione tra la pluralità di soggetti, nella formazione di politiche sistemiche tra i livelli territoriali, che siano in grado di sopravvivere alle alternanze di governo.

Ritengo, infine, che debba esserci, da parte dell'autorità politica che dirige il dialogo, una maggiore attenzione verso la popolazione attraverso dei raffronti che permettano di sensibilizzare le coscienze e convogliarle verso il bene comune.

La chiave di volta potrebbe essere nei rapporti tra i livelli territoriali. Se da un lato, come rileva Pietro Tommasino, ci vogliono più coerenza e responsabilità da parte della politica, per svolgere il suo compito di governo; dall'altro si deve assicurare il coordinamento.

Nell'ottica di semplificazione bisogna individuare un luogo in cui la cooperazione tra entità multilivello può realizzarsi al fine di garantire un approccio sistemico tra tutti gli interessi in campo.

3. Come migliorare il dialogo tra pubblico e privato

3.1 La conferenza stato-regioni.

La conferenza stato-regioni è un organo collegiale finalizzato alla collaborazione istituzionale tra lo Stato e le autonomie locali. Questa svolge un importante ruolo di consulenza sugli obiettivi di programmazione economica-finanziaria e di bilancio. Compie anche un incarico di indirizzo e coordinamento tra stato e altri enti, e sull'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali.

Assolve poi una funzione deliberante (nelle materie indicate dalla legge) e di nomina (dei responsabili di enti e organi che esercitano funzioni concorrenti di Governo, regioni e provincie autonome). La Conferenza si colloca come intermediario tra governo e

regioni (ne deriva che uno di questi due attori ne deve richiedere l'attivazione). Nel suo ruolo tecnico essa tenta di essere neutrale e indipendente dal primo e parallelamente cerca un rapporto costruttivo anche con le seconde. Lo scopo è che i due soggetti arrivino ad un accordo, evitando così conflitti successivi ed eventuali.

La conferenza stato-regioni può porsi su un livello tecnico-istruttorio e può determinare ricadute a livello politico attraverso il suo contributo nell'iter legislativo.

Secondo la Ministra per gli Affari Regionali e le Autonomie, Erika Stefani, la conferenza è troppo "*imbinariata*": quello che non rientra nell'ambito dell'istituzione, finisce su tavoli esterni. Non vi è quindi un sistema istituzionalizzato per un confronto con i rappresentanti delle imprese. Si tratta di una sede istituzionale che sembra inglobare pratiche negoziali tra i diversi livelli territoriali.

Quindi potrebbe essere proprio la conferenza stato-regioni un luogo di concertazione in cui si aprono tavoli istituzionali permanenti che coinvolgano anche il settore privato?

3.2 La mia proposta

Nei seminari si è registrata la presenza di numerose "cabine di regia" nel nostro Paese. Tanti, i tavoli aperti che non portano però a delle conclusioni efficaci. L'obiettivo di questo studio è quello di individuare uno spazio in cui gli stakeholders possano seguire un processo dialettico che volga a sintesi con l'implementazione di politiche pubbliche di qualità. L'intento è quello di rispondere alle esigenze con dei canali nuovi per un confronto sistemico e per superare la separatezza. Ma per evitare ulteriori complicazioni dell'apparato decisionale è auspicabile che le soluzioni si ritrovino negli organismi già esistenti.

La mia idea è quella di indicare la Conferenza stato-regioni come luogo in cui questi interessi possano raccordarsi. Opinione comune dei soggetti istituzionali ascoltati e delle imprese è che la conferenza sia lo spazio ideale per strutturare altri meccanismi di cooperazione tra il pubblico e il privato.

A mio avviso si dovrebbe operare su più fronti.

Intanto bisogna considerare che la conferenza può agire attraverso pareri non vincolanti; accordi; e intese. Queste ultime possono essere deboli o forti.

Dalla natura della decisione presa nell'ambito della conferenza deriva la stabilità del provvedimento.

Secondo la Ministra Stefani, per evitare che si attui una legislazione "emotiva", ostacolo alla pianificazione; è opportuno che la mediazione nella conferenza porti a degli esiti certi.

Una soluzione potrebbe essere incentivare il principio di unanimità. Se l'intesa è debole, infatti, dopo 30 giorni il governo può decidere di rafforzarla emanando lo stesso il provvedimento. Questo però, presuppone che nell'ambito della conferenza non si sia raggiunta una totale coesione di intenti e che, quindi, il risultato di quella mediazione potrà essere messo in discussione in via successiva con un sistema di "buck passing" della responsabilità. Al contrario, l'unanimità rende forte il provvedimento che, solo così, ne esce valorizzato.

Altro punto fondamentale è quello di trovare un meccanismo per far valere la posizione comune delle regioni, trovando il modo di migliorare il funzionamento a livello statale. Nell'ambito della conferenza, le regioni ricevono la proposta governativa su una determinata questione, ma il loro coinvolgimento rimane subalterno all'esecutivo. Bisognerebbe ricordare che, in particolare i Presidenti di regione non sono solo espressione dei partiti, circoscritti ad un mero ruolo politico. Il loro peso deve essere anche territoriale. Si dovrebbe quindi favorire il dialogo tra le regioni cercando di individuare degli obiettivi comuni a livello locale che le portino a cooperare. Le regioni sembrano seguire una logica Schmittiana dell'"inimicus-hostis"; ossia ricercano l'alleanza solo nei casi in cui individuano un nemico comune. Questa tendenza andrebbe invertita. Se infatti si creassero alleanze, in cui le regioni costituissero un fronte comune arrivando compatte poi sui tavoli istituzionali, il dialogo potrebbe rispondere alle esigenze di semplificazione e di programmazione a lungo periodo.

A livello locale un esempio di cooperazione volta al risultato, si ha con il primo caso di fusione di comuni in Toscana in applicazione della legge del 2011. Grazie alla loro collaborazione, i comuni di Incisa e Figline Valdarno hanno beneficiato di consistenti aiuti economici. Ciò a dimostrazione che l'alleanza potrebbe avere esiti effettivi e migliorativi nei territori.

In questo concerto di intenti, infine, dovrebbero entrare le imprese. Le stesse potrebbero creare delle alleanze proprio con le regioni che sono direttamente coinvolte con gli ambiti locali in una logica "top down". Utili sarebbero dei tavoli tecnici che affianchino non solo la conferenza ma anche le regioni stesse. Questo sarebbe un modo per le

imprese per farsi ascoltare parallelamente sia dalle regioni che dal governo. Come hanno rilevato i rappresentanti di *Eni,* la vicinanza con il territorio permette alle imprese di essere presenti e di capire in anticipo le sfide future, in modo da comprendere e supportare le esigenze locali. *Eni Foundation* ha avviato delle collaborazioni a livello locale con *Confindustria*, con l'obiettivo di istruire le piccole e medie imprese alla qualificazione con Eni. Quest'ultima, proprio perché crede che si debba ripartire dal territorio, ha avviato iniziative con l'Università di Pavia nell'ambito della transizione energetica, o ancora con la Municipalizzata di Venezia per la fornitura dei vaporetti e con quella di Taranto per il rifornimento degli autobus.

La collaborazione ha un effetto duale: da un lato è vincente per le imprese che investono in termini di profitto; dall'altro garantisce integrazione dell'impresa con il territorio che dagli investimenti trae vantaggi per la collettività.

3.3 La voce delle imprese: un nuovo partenariato.

Ulteriori spunti per individuare delle soluzioni nel dialogo tra pubblico e privato provengono proprio dalle imprese. Tenendo conto dei loro contributi, si vuole sottolineare che, oltre a perfezionare il dialogo all'interno della Conferenza Stato-Regioni, si evidenzia l'esigenza di istituire un partenariato nuovo.

Questa è l'istanza di *Cassa Depositi e Prestiti*.

Il partenariato non è una forma finanziaria, è piuttosto una forma di alleanza. Con il termine si intende l'istaurazione di una partnership in ambito nazionale per un giusto equilibrio tra pubblico e privato. Secondo *Cassa Depositi e Prestiti* è una forma di collaborazione che va regolata. Per organizzarla occorre innanzitutto una mappatura dei rischi; e poi comprendere come allocare le risorse tra i due settori, altrimenti si rischia di incorrere in un fallimento del sistema.

L'obiettivo di *Cassa Depositi e Prestiti* è di incentivare l'ascolto dei territori e di farsi promotrice di iniziative che permettano alle imprese di poter fornire al settore pubblico delle competenze tecniche. L'acquisizione del *know how* è l'unica strada da percorrere se si vogliono orientare i finanziamenti verso investimenti produttivi, che garantiscano un'alta qualità delle politiche pubbliche. Da ultimo, alla diffusione di competenze necessarie per garantire una buona pianificazione e programmazione degli investimenti è legato il discorso della formazione. Creare una classe dirigente sia in ambito politico

che privato è la *conditio sine qua non* per un dialogo orientato alla trasparenza, ma che soprattutto riesca a equilibrare il rapporto tra i diversi ambiti di conoscenza e portarli a sintesi.

4. Conclusioni

Vivendo in un'epoca 4.0 caratterizzata da progressi tecnologici inarrestabili, da un'opinione pubblica sempre più connessa, da mass media mistificatori della realtà e da un'economia globale, lo stato diventa l'attore di un sistema politico complesso. Esso si trova a fare da arbitro tra gli innumerevoli input provenienti da tutti i soggetti che lo compongono e deve individuare delle soluzioni coerenti che accontentino la maggioranza degli stakeholders.

Considerando che la semplificazione è un obiettivo difficile da raggiungere anche in un organismo relativamente piccolo, come un'azienda; nel sistema Paese tutto ciò è ancora più arduo. I piccoli risultati raggiunti in tema di rappresentanza di interessi e gli esempi che provengono dai vicini stati europei, devono essere uno stimolo a perseverare nel raggiungimento di good practice che permettano il miglioramento del processo decisionale italiano. Diverse sono le sfide che si presentano sul cammino del progresso. E avendo capito che un surplus di diritto può generare un effetto distorsivo, più che nuove norme occorrono dei comportamenti migliori da parte della società tutta. Solo così si può sperare in un'evoluzione, seppur graduale, funzionale e concreta.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Marco Supino*

La valorizzazione del patrimonio informativo pubblico come occasione di incontro tra pubblico e privato

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

La pubblicazione di dati rappresenta uno dei principali pilastri dell'*Open government.* Molte organizzazioni, così come molte persone raccolgono, al fine di svolgere le proprie mansioni, una grande quantità di informazioni. Il compito delle amministrazioni pubbliche, però, è particolarmente rilevante non solo per la quantità e la centralità dei dati raccolti, ma soprattutto per la garanzia, in un'ottica di *accountability* e di trasparenza, di una migliore qualità della *performance* amministrativa.

Negli ultimi si è diffuso un fenomeno nuovo nato agli albori di questo secolo, ma in continua evoluzione e che ha attirato un particolare interesse da parte della dottrina e di numerosi Stati dell'Unione europea: gli *open data* delle pubbliche amministrazioni e le innumerevoli possibilità offerte dal loro riutilizzo. Infatti, complice la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e delle politiche di *e-government* implementate dai governi di molteplici Paesi, non è più necessario far affidamento su polverosi archivi documentali per raccogliere informazioni che possano risolvere problemi che si affrontano quotidianamente, ma basta un semplice *click* per ritrovarsi nello sconfinato mondo dei dati pubblici. L'avvento di *Internet* ha modificato il rapporto tra istituzioni e cittadini, non solo nell'ottica di ridurre la distanza tipica del modello di amministrazione del secolo scorso, ma con l'obiettivo di garantire una partecipazione diretta al processo decisionale e la tutela del cosiddetto diritto alla conoscibilità. Assicurare la disponibilità dei dati pubblici da un lato rende il cittadino maggiormente informato, consentendogli di monitorare di per sé la gestione dalla cosa pubblica; dall'altro spinge le pubbliche amministrazioni a rivedere il modo di considerare l'azione amministrativa, il rapporto con i cittadini e le imprese e ad abbracciare il mondo dell'innovazione tecnologica. Il patrimonio informativo in possesso delle pubbliche amministrazioni è particolarmente rilevante, non solo perché è inestimabile sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, ma anche perché strumentale ala creazione di nuovi beni e servizi utili per la società.

Il caso italiano si dimostra particolarmente complesso ed intricato e va analizzato tenendo conto di numerosi aspetti. In particolare, da un punto di vista regolamentare, si precisa come i principi di trasparenza e della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico siano rinvenibili, in via interpretativa, all'interno della Carta costituzionale e siano declinati da numerose norme. L'introduzione della legge 241 del 1990 viene spesso individuata come il momento cruciale che ha segnato un punto di svolta nel

rapporto amministrazione/cittadino, nell'ottica di orientarlo verso una maggiore trasparenza e partecipazione. Tra le novità più importanti della legge vi è senza dubbio l'introduzione del diritto di accesso agli atti amministrativi per la tutela di una situazione giuridica rilevante, oltreché la menzione esplicita - successivamente all'entrata in vigore della legge n. 15 del 2005 - della trasparenza come principio generale dell'attività amministrativa. Fino alla prima metà degli anni '60 del secolo scorso, l'attività amministrativa riconosceva un generico principio di segretezza riferito a tutti le fasi del procedimento amministrativo, limitando il cittadino alla possibilità di conoscere soltanto il provvedimento finale che veniva pubblicato. Non esistevano strumenti idonei per poter ricevere maggiori informazioni riguardo le procedure seguite dalle amministrazioni per l'emanazione degli atti e dei provvedimenti. Alle pubbliche amministrazioni veniva riservata piena discrezionalità nel definire i contenuti e l'oggetto del segreto e ciò ostacolava in maniera rilevante la libera circolazione delle informazioni pubbliche. La legge n. 15 del 2005 ha dettato una disciplina più organica e completa in materia di accesso ai documenti, disciplinata dal capo V agli artt. 22 e ss. ed ha elevato, inoltre, l'istituto dell'accesso a principio fondamentale estendendolo a tutta la pubblica amministrazione. Il Codice dell'amministrazione digitale, invece, ha imposto una netta accelerazione al processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni ed ha spinto il legislatore italiano ad adottare una strategia unitaria per restare al passo con la dirompente rivoluzione tecnologica, con la previsione di un'intera sezione dedicata ai dati aperti ed al loro riutilizzo (Capo V sezione I, art. da 50 a 62). Tassello fondamentale è stato il d.l. 179 del 2012, meglio noto come Decreto crescita 2.0, che ha modificato il CAD in relazione alle informazioni che le pubbliche amministrazioni devono pubblicare sui propri siti *web* e all'utilizzo di nuovi strumenti per una più efficace fruizione dei dati. In particolare, esso ha modificato il comma 2 dell'articolo 52 del Codice dell'amministrazione digitale introducendo, nell'ordinamento italiano il principio dell'*open data by default*. Se le pubbliche amministrazioni non adottano una licenza di cui al d.lgs. n. 36/2006 in riferimento ai dati ed ai documenti da esse pubblicati, questi ultimi si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68, comma 3 del CAD. Inoltre, viene stabilito che nel caso in cui le PP.AA decidano di adottare una licenza diversa da quella aperta, tale scelta debba essere motivata in base alle linee guida nazionali predisposte dell'Agenzia

per l'Italia Digitale (AgID). L'anno successivo, sarebbe entrato in vigore il cosiddetto decreto trasparenza (d.lgs. n. 33 del 2013) che sancisce il principio di accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di garantire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Unitamente a ciò, viene introdotto un nuovo istituto: il diritto di accesso civico. I cittadini hanno la facoltà di chiedere ed ottenere che le istituzioni pubbliche rendano conoscibili gli atti, le informazioni ed i documenti in loro possesso o che, per qualsiasi motivo, non hanno ancora divulgato. La distinzione con il diritto di accesso ai sensi degli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo è evidente: l'utente ha il diritto di conoscere e fruire in modo gratuito di tutti i documenti, informazioni e dati che devono essere obbligatoriamente pubblicati sul sito *web* della pubblica amministrazione, senza che sia necessario tutelare un diritto soggettivo o un interesse legittimo. Si tratta di un processo che gradualmente condurrà il nostro Paese ad avvicinarsi alla cultura anglosassone con l'introduzione di un accesso pieno ai dati della pubblica amministrazione, che offre la possibilità a chiunque di esigere dalle istituzioni qualsiasi tipo di informazione con minime limitazioni. Il 23 giugno 2016, infatti, entra in vigore il decreto legislativo 97/2016 che predispone una nuova forma di accesso civico ai dati e documenti pubblici - che può essere definito generalizzato per distinguerlo da quello semplice previsto dal decreto trasparenza - che sembra somigliare molto a quello che nel sistema americano è noto come *Freedom of Information Act* (FOIA). Con l'introduzione del FOIA italiano, viene meno il dualismo trasparenza-pubblicità che il legislatore del 2013 ha voluto introdurre nel nostro ordinamento. Infatti, con il nuovo sistema viene posto in capo al soggetto il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni anche se per questi non sia previsto un obbligo di pubblicazione. In tal modo, l'Italia è passata da un modello basato sulla *cd. proactive disclosure,* attraverso la previsione di un dovere di pubblicazione da parte delle amministrazioni pubbliche delle informazioni ritenute maggiormente rilevanti dal legislatore alla cosiddetta *reactive disclosure* ossia la possibilità per chiunque di esigere dalle amministrazioni pubbliche qualsiasi tipo di informazione, non soggetta a limitazione. Tutto ciò cercando di contemperare le esigenze di trasparenza e pubblicità con quelle della tutela della riservatezza dei dati

personali. Il tema dei degli *open data* ha attirato notevole interesse anche a livello comunitario ed internazionale. L'Unione europea assume un ruolo prioritario per definire un nuovo modello a garanzia di una maggiore interoperabilità dei sistemi informativi, precisando in più occasioni come ciò sia necessario per lo sviluppo dell'economia della conoscenza e della società dell'informazione. A livello internazionale, si evidenzia come l'Italia abbia recentemente pubblicato il 4° piano d'azione nazionale per l'*open government* 2019-2021, nell'ambito dell'*Open Government Partnership* (OGP), un'iniziativa multilaterale per la promozione di politiche che garantiscano maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, un più alto grado di trasparenza e lo sviluppo e la diffusione di politiche innovative in materia di digitalizzazione. Il piano racchiude una serie di impegni che le pubbliche amministrazioni si riservano di portare a termine nel triennio considerato e prevede un'azione interamente dedicata agli *open data*, con l'obiettivo di incentivare la valorizzazione e l'apertura del patrimonio informativo pubblico. In aggiunta, il nostro Paese ha anche aderito nel 2015 alla Carta internazionale dei dati aperti. Essa è stata sviluppata nell'ambito di un ampio processo partecipativo che ha coinvolto attivamente i governi e la società civile di tutto il mondo. I principi contenuti in essa forniscono ai governi una base comune su cui realizzare il pieno potenziale dei dati aperti. Per i governi che hanno già avviato iniziative in materia di dati aperti, si presenta come una guida continua per garantire un più veloce ed efficiente rilascio dei dati. Per i Paesi che si mostrano maggiormente in ritardo, invece, la Carta rappresenta una dichiarazione che sancisce principi guida che sono utili per intraprendere un percorso finalizzato ad una maggiore apertura.

È opportuno chiedersi: quali sono le condizioni che garantiscono che il dato in possesso della pubblica amministrazione possa essere considerato realmente *open*? A livello informatico, esso deve essere distribuito in un formato aperto e non proprietario, in modo tale da rendere possibile l'interoperabilità con altri dati mentre, a livello giuridico, deve essere associato ad una licenza aperta che ne consenta e ne faciliti il riutilizzo. Tim Berners Lee – considerato l'inventore *World Wide Web* - ha proposto un modello di catalogazione dei dati aperti con l'obiettivo di classificarli in base alle loro caratteristiche, assegnando delle stelle fino ad un massimo di 5. I dati a 5 stelle sono quelli comunemente conosciuti come *Linked Open Data* (LOD) e rappresentano la

tipologia di dati a cui tutte le pubbliche amministrazioni dovrebbero ambire in quanto sono facilmente collegabili con altri *dataset*. L'interoperabilità trasforma un semplice dato, che è facilmente riscontrabile *online,* in un'informazione precisa che, messa in correlazione con altre provenienti da fonti diverse, fornisce tutte le condizioni per una piena conoscenza del fenomeno osservato. Un dato, inoltre, deve essere conforme agli *standard* internazionali e presentare quattro attributi imprescindibili (attualità, completezza, coerenza e accuratezza) per essere considerato di buona qualità. Particolare menzione merita il confronto tra due concetti che spesso vengono confusi ma che presentano notevoli differenze: *open data* e *big data*. Questi ultimi costituiscono dati di ingente volume, sono complessi ed eterogenei e richiedono una sofisticata analisi per essere elaborati, ma ciò non basta a qualificarli come aperti. Infatti, esistono dati che sono *big* ma non *open* e viceversa. Quanto al caso italiano, si precisa come il nostro Paese abbia promosso, nel 2011, un progetto per l'implementazione di un sito web (*dati.gov.it*) che fungesse da portale dei dati aperti delle pubbliche amministrazioni. Esso, sulla base di quanto previsto dall'art. 9 del decreto legislativo n. 36/2006 (come modificato dal d.lgs. n. 102/2015), rappresenta lo strumento principale per permettere ai cittadini e le imprese di fruire nel modo più semplice ed intuitivo del patrimonio informativo pubblico. Per indagare lo stato dell'arte degli *open data* in Italia, è opportuno far riferimento all'*Open Data Maturity in Europe Report 2018: New horizons for Open Data driven transformation*. Si tratta del quarto rapporto annuale pubblicato dal Portale europeo dei dati (sviluppato dalla Commissione europea) che misura lo stato di avanzamento delle politiche sugli *open data* adottate dai Paesi europei e fornisce raccomandazioni specifiche su come si possa migliorare la *governance* in materia di dati aperti, sulla qualità, sulla misurazione e la valutazione di impatto. Il risultato è sorprendente in quanto, sulla base dei risultati forniti dal rapporto, il nostro Paese si posiziona al quarto posto con un livello di maturità pari all'80%. Invece, se guardiamo all'Indice DESI (*The Digital Economy and Society Index)*, che evidenzia in maniera complessiva lo stato dell'arte delle politiche di digitalizzazione adottate dai Paesi membri, occupiamo la venticinquesima posizione su ventotto Paesi.

L'art. 57 comma 7 del Codice dell'amministrazione digitale affida all'Agenzia per l'Italia digitale il compito di definire e aggiornare annualmente delle linee guida nazionali che individuino le procedure da seguire e le modalità di attuazione del Capo V

del Codice, recante *Dati delle pubbliche amministrazioni*. Il documento predisposto dall'Agenzia - denominato *Linee Guida Nazionali per la Valorizzazione del Patrimonio Informativo Pubblico* - rappresenta il punto di riferimento per le pubbliche amministrazioni italiane che rendono disponibili i propri dati in formato aperto. Al suo interno è riassunto - in 15 azioni - tutto l'*iter* necessario affinché le informazioni rese pubbliche possano davvero definirsi aperte. Inoltre, l'importanza riconosciuta ai dati delle pubbliche amministrazioni viene ribadita all'interno del *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 – 2021* predisposto dall'Agenzia per l'Italia digitale. La valorizzazione del patrimonio informativo e digitale viene richiamata al capitolo 5, recante *Dati della pubblica amministrazione* e viene posto l'accento anche sulla strumentalità dei dati al miglioramento della competitiva dell'Unione europea.

I dati del settore pubblico possono essere riutilizzati per diversi scopi, compresi quelli commerciali e, in particolare, possono essere usati per stimolare la crescita economica e l'innovazione, migliorando le politiche basate su dati concreti ed aumentando l'efficienza nelle pubbliche amministrazioni. Il settore privato in molti casi si trova ad operare sfruttando le informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni. Se queste ultime non garantiscono la piena fruibilità e riutilizzabilità da parte delle imprese, potrebbero recare loro un danno non indifferente. L'economia che ruota introno ai dati aperti, però, è parte di un processo più complesso ed articolato che va sotto il nome di *digital economy*. Quest'ultima fa dell'evoluzione tecnologica e digitale il suo pilastro fondante e si è sviluppata in seguito a quel processo di trasformazione, guidato dalle ICT, che ha consentito la creazione di nuove relazioni economiche, di nuovi modelli *business*, annullando quasi completamente i concetti di spazio e tempo su cui si basava l'economia del ventesimo secolo. L'economia digitale dovrebbe consentire la libera accessibilità delle informazioni e facilitare il trasferimento di conoscenze a livello globale, per garantire il passaggio dalla semplice creazione di un'informazione statica ad una trasmissione dell'informazione, con maggiore interazione e dinamicità. Infatti, una delle componenti principali della *digital economy* è la cosiddetta *data economy*. Essa può essere definita come l'insieme di iniziative, attività e progetti che si pongono come obiettivo principale la creazione di un *business* basato sull'esplorazione e lo sfruttamento dei *database*. Il concetto di *data economy* è pertanto traducibile in una

nuova economia basata sulla conoscenza e sull'elaborazione delle informazioni. I principali studi condotti rilevano un potenziale valore di mercato di 3 trilioni di dollari sull'economia globale e di 300 miliardi di euro sull'economia europea, con un impatto diretto su numerosi settori tra i cui l'istruzione, i trasporti, settore produttivo, il settore elettrico, il settore energetico (petrolio e gas), la sanità, il settore finanziario, il mercato del lavoro e l'ambiente.

La presente relazione conclusiva si pone l'obiettivo di definire un'analisi ambivalente volta ad indagare il fenomeno *open data* da due prospettive distinte. Da un lato, ponendo l'accento sul fatto che il patrimonio conoscitivo delle pubbliche amministrazioni rappresenti uno strumento utile per comprendere il funzionamento delle istituzioni, per esercitare un controllo sull'operato del personale burocratico e per garantire un coinvolgimento reale ed effettivo delle parti sociali per risolvere problemi di comune interesse. Dall'altro, nell'attuale società globale ed iper-connessa, i dati pubblici hanno determinato una nuova fase dello sviluppo economico e sociale, caratterizzata da un più alto livello di efficienza dovuto all'impiego degli stessi per creare nuove relazioni economiche e nuovi modelli business per le imprese.

Analizzando il caso italiano da un punto di vista strettamente giuridico la conclusione che si può trarre è la seguente: la normativa in materia di libertà di accesso alle informazioni pubbliche è ridondante e spesso confusa. Basti pensare che nel nostro ordinamento sono presenti tre tipologie di accesso alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. Nonostante il decreto trasparenza ed il nuovo FOIA italiano abbiano introdotto due forme di accesso intrinsecamente diverse da quello documentale/difensivo previsto dalla legge 241 del 1990, quest'ultima non è stata neppure emendata. La scelta legislativa punta quindi sulla contestuale operatività di tre forme di accesso con presupposti e finalità differenti, ma caratterizzate da un ambito di intervento e da limitazioni comuni. La soluzione poteva essere individuata, ad esempio, guardando all'ordinamento dell'Unione europea, facendo confluire la necessità di valorizzare il patrimonio informativo in un unico canale di conoscibilità. Tali considerazioni possono riferirsi anche al principio dell'*open data by default.* Infatti, gli utilizzatori possono riusare il dato perché ciò gli è conferito dall'art. 52, ma per una questione di maggiore chiarezza, sarebbe opportuno associare una licenza aperta ad un dato aperto, per mettere l'utente nelle condizioni di comprendere quali siano i termini

d'uso dello stesso. Inoltre, anche quando le licenze sono presenti, spesso sono difficili da visualizzare sul *web*. È certo che, nella scelta tra una normativa confusa in materia e la totale mancanza di regolazione, si debba protendere per la prima, ma resta comunque necessario colmare il *gap* tra la semplice presenza di un testo di legge e la sua effettiva applicazione nella realtà concreta. Molto spesso le pubbliche amministrazioni si dimostrano restie ad aprire il patrimonio informativo in loro possesso adducendo come giustificazione il timore di poter rivelare dati personali. In effetti, il nuovo Regolamento europeo sulla Protezione dei Dati (2016/679/UE) è fortemente restrittivo e prescrive alcuni adempimenti che inducono gli enti pubblici a prestare una notevole attenzione al tema della *privacy*. Pensiamo alla nomina di un responsabile della protezione dei dati, all'istituzione di un registro delle attività del trattamento ove sono descritte le procedure di sicurezza adottate dall'ente e alla valutazione di impatto sulla protezione dei dati, qualora un tipo di trattamento possa presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Nonostante l'ampia discrezionalità offerta agli enti pubblici, bisogna considerare il diritto alla protezione dei dati alla luce della sua funzione sociale, cercando di trovare un punto d'incontro tra il principio di trasparenza e quello della tutela della riservatezza dell'individuo.

Dal punto di vista economico, è necessario che l'informazione pubblica sia considerata una risorsa e, in generale, un'opportunità. Oggi ci troviamo di fronte ad oceani di dati e come sottolinea Hans Rosling, accademico e statistico svedese, se si hanno molti dati, accade che qualcuno prende quei dati e ne fa qualcosa. Se quel qualcosa può tradursi in un numero maggiore di posti di lavoro, nella creazione di nuovi prodotti e servizi, in un risparmio di costi per le pubbliche amministrazioni ed in miglioramenti in ogni settore dell'economia, allora risulta difficile sostenere la tesi secondo cui gli enti pubblici non debbano rendere fruibili le informazioni in proprio possesso. Si tratta di un mercato che in Europa può raggiungere i 300 miliardi di euro, creare circa 370.000 posti di lavoro diretti ed indiretti, comportare un risparmio di 1.4 miliardi in termini di costi per il settore pubblico, salvare 7.000 vite in più all'anno e ridurre del 16% il consumo energetico. Oltre a ciò, pensiamo alle numerose applicazioni che utilizziamo quotidianamente (come il citato esempio di *Moovit*) che senza la presenza di informazioni liberamente disponibili e riutilizzabili, non sarebbero potute esistere. Nella società della conoscenza escludere la generalità dei cittadini dalla possibilità di accedere

ai dati pubblici non è né sostenibile in termini etici né efficiente dal punto di vista economico, dal momento che queste informazioni possono costituire un prezioso motore di sviluppo. Eppure, ancora oggi la cultura *open data* stenta a decollare, perché non sono ancora ben chiari i benefici che si possono ottenere dal riutilizzo dei dati pubblici. È necessario combattere il disinteresse verso i dati, attivando opere di mobilitazione informative che mirino a considerare la pubblicazione degli *open data* non come atto virtuoso ma come atto dovuto nei confronti dei cittadini e delle imprese. La nuova *governance* aperta deve soddisfare quattro condizioni prioritarie: e*mpowerment, endorsement, enforcement* ed *engagement*. La parola d'ordine è riformare la struttura dall'ente, con l'obiettivo di cogliere le proposte proveniente dalla società civile non *ex post* - quando ormai sarebbe troppo tardi - ma *ex ante*, in un'ottica di co-progettazione degli strumenti e condivisione degli obiettivi. Qualsiasi contributo esterno può garantire un miglioramento nella qualità dei dati e questi ultimi possono essere modificati, trasformati ed utilizzati per creare numerose applicazioni di notevole utilità, all'interno di un contesto che delinei in maniera evidente le innumerevoli opportunità da essi offerti. Soltanto così, gli *open data* non saranno considerati semplice strumento di trasparenza amministrativa, ma un mezzo per instaurare un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino nella gestione di un bene di notevole importanza come quello dell'informazione pubblica. In definitiva, al fine di combattere il disinteresse verso i dati, si richiede il passaggio da un semplice e statico *Open government data*, ad un'interattiva e dinamica *Open community data*, attivando opere di mobilitazione informativa che mirino a considerare la pubblicazione dei dati aperti non come atto virtuoso ma come atto dovuto nei confronti dei cittadini e delle imprese. Affinché ciò sia possibile, è imprescindibile superare alcuni problemi di fondo. In particolare, tra le pubbliche amministrazioni italiane vi è un'eccessiva proliferazione di dati grezzi, cioè incompleti ed incoerenti e manca un approccio strategico a livello nazionale che garantisca un'uniformità di implementazione di politiche in materia di *open data* - spesso confuse con la semplice apertura di un portale per diffondere i dati - ai vari livelli di governo. Inoltre, è opportuno concentrarsi sulla domanda dei dati e non sull'offerta, adottando delle licenze comuni da associare ad essi, definendo degli *standard* nazionali che ne facilitino il riutilizzo ed individuando i dati cosiddetti di alto valore che possono essere particolarmente utili alle imprese in termini di riuso economico. Il rischio, infatti,

è quello di andare incontro ad un *data divide* che contrappone un'offerta crescente, ma confusa e spesso di scarsa qualità, ad una domanda proveniente principalmente da comunità di esperti o di sviluppatori. Una pubblica amministrazione non può essere considerata virtuosa sulla base della quantità dei dati pubblicati, ma è necessario guardare alla tipologia di informazioni, alla frequenza di aggiornamento dei dati ed alla qualità. Il legislatore deve tracciare un sentiero netto per risolvere queste problematiche e lo deve fare in fretta: la rivoluzione tecnologica è dirompente e il rischio di perdere il ruolo da protagonista in questo nuovo contesto è sempre dietro l'angolo. Si tratta dell'ultimo piccolo passo da compiere, in quanto, come precisato in precedenza, l'Italia è oggi uno dei Paesi *benchmark* in materia di *open data*, occupando il quarto posto a livello europeo con un livello di maturità complessivo introno all'80%.

In conclusione, la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico è indispensabile per le amministrazioni pubbliche, ma va compiuta seguendo un metodo che garantisca la possibilità di generare valore economico e sociale utile ai cittadini ed alle imprese. Soltanto così, l'apertura dei dati amministrativi diventerà la chiave per uno sviluppo innovativo, intelligente e sostenibile.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Sarah Suraci*

Il lobbying come alternativa alla partecipazione

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. La partecipazione: un quadro generale – 3. La partecipazione nel procedimento amministrativo – 4. La partecipazione come incentivo alla trasparenza – 5. La partecipazione all'attività di programmazione – 6. Le consultazioni nel Codice degli appalti pubblici – 7.La disciplina del lobbying come alternativa alla partecipazione

1. Introduzione

La presente relazione si pone l'obiettivo di accrescere la reciproca attenzione e il dialogo tra pubblico e privato alla luce di una maggiore trasparenza e di una conoscenza condivisa nella formazione e nello svolgimento dei processi decisionali.

Dopo aver passato in rassegna i principali meccanismi di consultazione dei privati - con riferimento particolare ai procedimenti volti all'adozione di provvedimenti amministrativi, nonché all'attività contrattuale della pubblica amministrazione- si dimostrerà come in realtà gli strumenti attualmente vigenti non comportino un'effettiva inclusione del cittadino nel processo decisionale. Questi ultimi si configurano, piuttosto, quali strumenti di mera legittimazione di scelte che sono state già poste in essere dal decisore pubblico. Si dimostrerà, pertanto, come l'adozione di una normativa organica in materia di lobbying potrebbe rappresentare una valida alternativa agli istituti partecipativi vigenti ai fini di una migliore qualità ed efficacia delle politiche pubbliche.

2.La partecipazione: un quadro generale

Il rapporto tra soggetti privati e pubblica amministrazione è stato a lungo caratterizzato da una netta predominanza della componente amministrativa, risolvendosi le eventuali ipotesi di illegittimità dell'azione e di lesione di diritti e di interessi legittimi prevalentemente con il ricorso alla tutela giurisdizionale.

Negli ultimi venticinque anni, peraltro, il canone occidentale di governo della cosa pubblica ha manifestato la sua inadeguatezza a confrontarsi con i mutamenti economici e sociali: gli scenari aperti dalla globalizzazione impongono ai governi di compiere scelte connotate da una crescente complessità. Tali aspetti si presentano spesso con caratteri particolari alla singola fattispecie e sono perciò a volte meglio conoscibili dai privati collocati nelle varie situazioni che non da esperti lontani e distaccati.

A partire dagli anni Novanta, infatti, sulla scorta di una complessiva riconsiderazione del modo di esercitare il potere pubblico, il legislatore italiano ha proposto diverse e

articolate forme di gestione del potere volte a favorire l'intervento dei cittadini, singoli e associati.

Il coinvolgimento dei privati può esplicarsi attraverso una pluralità di forme e contenuti che ad essa si riconnettono, in virtù dei diversi istituti che caratterizzano il concetto di democrazia.

La partecipazione dei cittadini trova la sua diretta espressione negli strumenti di democrazia deliberativa e di quella partecipativa. Queste due forme di democrazia assicurano una più intensa presenza dei cittadini nell'attività istituzionale attraverso una pluralità di strumenti, i quali assicurano un differente grado di coinvolgimento a seconda della situazione. Tali pratiche, infatti, non godono di una presenza ramificata in tutto il territorio: i meccanismi di consultazione vengano adoperati principalmente nelle realtà comunali in quanto più vicine ai cittadini e attente ai loro bisogni.

Occorre analizzare il rapporto che si profila tra la democrazia partecipativa e quella deliberativa: sebbene risulti assai difficile tracciare una linea di demarcazione tra i due fenomeni, si può affermare con certezza che entrambe nascono dall'esigenza di dare una risposta alla crisi della democrazia rappresentativa. La componente deliberativa è, inoltre, molto presente nelle procedure di democrazia partecipativa.

Nonostante entrambe si pongano l'obiettivo di aprire i processi decisionali pubblici a tutti coloro che ne sono interessati, si riscontra una notevole differenza di applicazione pratica dei due istituti: nel caso della democrazia deliberativa la decisione è affidata al popolo in prima persona, mentre in quello della democrazia partecipativa viene demandata comunque agli organi amministrativi.

Questo particolare forma di partecipazione dei privati non trova un esplicito riferimento nella Carta costituzionale, ma è, tuttavia, ricavabile se si accoglie un'interpretazione sistematica non solo delle disposizioni che si riferiscono alla pubblica amministrazione, ma in particolare di quelle che definiscono più in generale la posizione dell'individuo all'interno dell'ordinamento. Tra tutte, assumono una particolare rilevanza le previsioni di cui all'art. 3, comma 2 Cost., il quale contiene un espresso richiamo alla partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, nonché l'art. 118, comma 4 Cost., il quale imprime una svolta radicale nel rapporto tra amministrazioni e società, ponendo quale principio la centralità di quest'ultima conferendole un potere di autonoma iniziativa nella determinazione dell'interesse

pubblico e nello svolgimento delle attività preposte alla cura dello stesso. Ciò determina un cambiamento di ruolo sia dal lato dei soggetti privati sia dal lato degli apparati istituzionali: i primi cessano di essere puri destinatari per divenire attori influenti sul processo, i secondi si trasformano da gestori assoluti del potere da esercitare in "registi".

3. La partecipazione nel procedimento amministrativo

Tuttavia, lo spartiacque tra i due diversi modi dell'amministrazione di relazionarsi con i cittadini è rappresentato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, recante disposizioni in materia di procedimento amministrativo. Attraverso la suddetta legge viene imposto per la prima volta alle amministrazioni di considerare l'esistenza di un "altro", di un soggetto che non si qualifica più come un mero amministrato, ma come un portatore di interessi di cui si deve necessariamente tener conto ai fini del processo decisionale.

In base alle disposizioni contenute nella legge sul procedimento, l'attività della pubblica amministrazione (con l'eccezione dei casi di attività vincolata) è caratterizzata da un certo grado di discrezionalità, attraverso cui le viene conferito un margine di apprezzamento nella scelta delle soluzioni da adottare ai fini di un corretto esercizio del potere.

In questo contesto assume particolare importanza la partecipazione dei soggetti interessati dal provvedimento ovvero di coloro che da quest'ultimo possano subire un pregiudizio in quanto, in precedenza, questi momenti di confronto tra pubblico e privati venivano qualificati per lo più come un "contatto sociale", il quale non era sottoposto ad alcun vinculum juris, piuttosto che come un vero e proprio rapporto giuridico.

L'instaurazione di un rapporto dialettico tra pubblico e privato è risultata necessaria anche per dare effettività al principio di trasparenza: con l'ingresso degli interessati al procedimento nel vivo dell'attività procedimentale è possibile sia controllare in modo diretto l'operato delle pubbliche amministrazioni sia di correggerlo mediante la presentazione di osservazioni e istanze che queste ultime sono obbligate a prendere in considerazione.

Il legislatore ha implementato a tal fine una pluralità di strumenti esperibili in ogni fase del procedimento. La "partecipazione procedimentale" delineata nel Capo III della Legge n.241/1990 si configura quale istituto giuridico che permette ai soggetti esterni

all’amministrazione di intervenire nel corso di un processo decisionale svolto da un ente pubblico. Le modalità attraverso cui si svolge questa tipologia di intervento consistono essenzialmente nel visionare ed estrarre copia di atti e documenti, nella produzione documenti e memorie e nella formulazione di istanze. Sebbene la legge nella sua attuale formulazione preveda il coinvolgimento di tutte le persone presenti sul territorio, a prescindere dallo status di cittadino e dalla titolarità di un interesse giuridicamente qualificato, non sempre le garanzie previste e operanti nella scelta e nel contatto dei soggetti interessati sono risultate chiare. L’amministrazione promotrice della pratica partecipativa ha spesso di fronte un numero molto ampio di potenziali partecipanti e, parimenti, il potenziale partecipante è libero nella scelta di partecipare o meno, potendo limitarsi a rimettere la cura degli interessi comuni agli altri soggetti partecipanti o, più semplicemente, ai pubblici funzionari.

È vero anche che, laddove l’amministrazione si apre a processi partecipativi inclusivi, spetta al cittadino comprendere l’opportunità della partecipazione. Si rende, pertanto, necessario un intervento attraverso un’attività di sensibilizzazione del cittadino per una partecipazione consapevole.

In secondo luogo, gli istituti di partecipazione procedimentale – volti a favorire una comunicazione tra istituzione e privato o, per meglio dire, un’“informazione”, stante la natura non meramente notiziale, bensì volta ad appianare le lacune conoscitive tanto in capo al cittadino, quanto all’amministrazione – sembrano aver condotto all’affermazione di un modello scarsamente dialogico. È chiaro, dunque, che la partecipazione al procedimento non possa essere considerata come l’estrinsecazione di un’attività condivisa, poiché l’amministrazione resta l’unica titolare del potere decisionale.

Tutto ciò non deve, però, sminuire la rilevanza della legge n. 241 del 1990, alla quale va riconosciuto il merito di aver introdotto una prima fondamentale forma di partecipazione. Non si può negare, infatti, che il legislatore abbia compreso la necessità di guidare l’azione amministrativa in una direzione collaborativa in quanto i soggetti intervenienti consentono una migliore ponderazione degli interessi e uno svolgimento più completo dell’istruttoria.

4. La partecipazione come incentivo alla trasparenza

Alla luce della ristrettezza della platea cui venivano applicate le modalità di partecipazione ex l. n. 241/1990, a distanza di qualche anno sono intervenute alcune normative in materia di trasparenza, chiarendo che l'informazione costituisce un presupposto necessario della partecipazione. Il legislatore italiano, attraverso i d. lgs. n. 33/2013 e n. 97/2016, ha introdotto nel nostro ordinamento rispettivamente gli istituti dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato. Queste due previsioni si affiancano al diritto già esistente di accesso agli atti amministrativi ex art. 22 della l. n. 241/1990, portando il modo di gestire l'informazione ad uno stadio ancora più avanzato: esse introducono una forma di accesso svincolata da qualsiasi requisito di legittimazione, azionabile senza formalità e senza necessità di motivazione. Attraverso questi due decreti viene così attivato un modello di amministrazione più trasparente, volto ad arginare i rischi di corruzione e a contrastare i casi di cattiva amministrazione.

Peraltro, uno dei problemi posti dalla dottrina è quello del contemperamento tra esigenze di trasparenza e pubblicità, le quali portano a dilatare le garanzie procedimentali, e quelle di efficienza e tempestività del potere pubblico, le quali inducono a sacrificare la completezza dell'istruttoria alla celerità della decisione. Dopo un'iniziale valorizzazione del principio di imparzialità, il legislatore, attraverso la legge n. 80 del 2005, sembra aver optato per maggior rilievo di quello che è il principio di buon andamento, privilegiando il profilo efficientistico. Il che porterebbe ad affermare che le amministrazioni attribuiscano una maggiore valenza al principio di semplificazione del procedimento, piuttosto che a quello di partecipazione allo stesso.

È lecito, pertanto, domandarsi che tipo di rapporto intercorra tra questi due principi alla luce della riforma operata dal legislatore nel 2005. Sebbene il principio di partecipazione possa a primo impatto risultare in contrasto con quello di semplificazione, il quale è considerato quale corollario dell'efficienza dell'azione amministrativa, in realtà essi vanno letti in maniera complementare. Ciò perché la partecipazione costituisce la più alta espressione del principio di imparzialità, e non è possibile auspicare a un'azione efficiente che non sia il frutto di un intervento imparziale.

5. La partecipazione all'attività di programmazione

Esistono alcune tipologie di atti che sono state escluse ex lege dall'ambito d'applicazione della disciplina della partecipazione. Si tratta delle fattispecie elencate dall'art. 13 della legge n. 241 del 1990, ossia quelle che riguardano l'attività della pubblica amministrazione preordinata all'emanazione di atti amministrativi generali, normativi, di pianificazione e programmazione.

Secondo l'autorevole parere del Consiglio di Stato, la ratio di questa previsione va rinvenuta nella volontà del legislatore di sottrarre all'ingerenza di limitate categorie di soggetti gli atti il cui contenuto è destinato a incidere sulla generalità dei consociati.

Peraltro, nel nostro ordinamento non mancano riconoscimenti della rilevanza della partecipazione ai processi decisionali pubblici, i quali costituiscono una deroga alla disciplina in virtù del fatto che proprio l'importanza degli interessi coinvolti nei procedimenti indicati nella norma richiamata imporrebbe il coinvolgimento degli interessati. Lungo questa direzione si muove, ad esempio, quella giurisprudenza che individua una prevalenza della normativa regionale che assicura la partecipazione al procedimento amministrativo sulle prescrizioni contenute nell'art. 13, nonché i regolamenti degli enti locali. Questi ultimi hanno in un certo senso disatteso questa previsione prevedendo il coinvolgimento dei privati anche nell'ambito della programmazione e della regolazione, dimostrando come la partecipazione costituisca ormai un diritto.

Sulla stessa linea si collocano le Autorità indipendenti, le quali, anche in virtù della loro esclusione dal circuito democratico, hanno previsto delle forme partecipative più ampie al fine di legittimare il loro operato. La legge n. 481/1995, infatti, affida alle Autorità Indipendenti una funzione di indirizzo politico al fine di garantire una maggiore continuità rispetto alla volatilità dei Governi. Si tratta di un compito particolarmente delicato, in quanto la stabilità del quadro normativo costituisce uno degli elementi fondamentali affinché le imprese riscontrino incentivi per investire in settori strategici dell'economia. A tal proposito, le Autorità hanno maturato da tempo esperienze di coinvolgimento dei portatori di interesse nella definizione dei propri atti di regolazione, fino a divenire tra i soggetti istituzionali più attenti al tema della consultazione pubblica in Italia.

Peraltro, una delle maggiori difficoltà riscontrate dalle imprese nel corso dei dibattiti è stata proprio quella della mancanza di coordinamento tra le politiche degli enti territoriali, creando non poche difficoltà per le imprese, soprattutto per i cosiddetti "giganti" dell'economia, costretti a districarsi tra una pluralità di normative differenti.
Sul piano giuridico appare, dunque, auspicabile incrementare le ipotesi di iniziativa provenienti dai privati prospettando un "diritto alla democrazia partecipativa", quale possibilità di avviare un processo partecipativo cui far corrispondere un obbligo di attivazione e di sostegno da parte dell'istituzione pubblica.

6. Le consultazioni nel Codice degli appalti pubblici

La legge sul procedimento non rappresenta l'unico modulo attraverso cui viene data attuazione al fenomeno partecipativo. Ad essa si sono affiancate ulteriori discipline di settore, sovente scaturite dall'intervento del legislatore comunitario, le quali, invece, prevedono una partecipazione di tipo collaborativo del cittadino nella fase di regolazione. Tra queste merita una particolare considerazione quella relativa al d. lgs. n. 50 del 2016, il Codice degli appalti pubblici. L'idea del legislatore era quella di emanare una normativa che si conformasse alle più avanzate realtà europee dando luogo ad un corpus più snello e duttile, contrassegnato da un'importante riduzione e razionalizzazione delle disposizioni più complesse nell'ottica di una maggiore certezza del diritto, nonché da una semplificazione dei procedimenti in favore di una maggiore efficienza. È emerso, infatti, più volte nel corso dei dibattiti con le imprese come l'inflazione normativa costituisca un impedimento alla necessaria collaborazione tra le amministrazioni e il mondo dell'impresa. Quest'ultimo ha così predisposto molteplici strumenti attraverso cui viene garantita la partecipazione dei privati all'attività contrattuale della pubblica amministrazione.
Nel corso del dibattito con la società "Autostrade per l'Italia", era emersa la necessità affinché le amministrazioni creassero un piano di dialogo con le imprese sui fatti, stipulando contratti che disciplinassero gli interessi reciproci e intensificando le forme di partenariato tra pubblico e privato ai fini di uno scambio fiduciario tra i due.
La disciplina del dibattito pubblico, il quale peraltro trova una compiuta regolazione già nelle leggi regionali della Toscana e della Puglia, ha dato avvio per la prima volta alla formalizzazione in una legge statale della concertazione fra cittadini, amministrazione e

imprese per la creazione di opere pubbliche ad alto impatto sociale, urbanistico, ambientale. Attraverso questo strumento, infatti, viene operata una valutazione accurata della progettazione iniziale dell'opera e il suo grado di accettazione da parte delle comunità territoriali, accrescendo l'informazione e la partecipazione dei soggetti interessati nella realizzazione delle grandi opere più di quanto sia stato fatto sia dalla l. n. 241 del 1990, sia dalle norme di settore sulla partecipazione all'attività amministrativa ad ampio raggio.

Tuttavia, esso non rappresenta l'unico istituto con cui viene garantito il principio partecipativo nell'ambito della contrattazione pubblica. Il d. lgs. n. 50/2016 ha individuato quali ulteriori meccanismi di consultazione dei privati il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le consultazioni preliminare di mercato.

Queste ultime si svolgono in un momento antecedente all'avvio della procedura di appalto: le amministrazioni aggiudicatrici possono richiederle per la preparazione dello stesso e per lo svolgimento della relativa procedura, nonché per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi.

Il dialogo competitivo, invece, ha la funzione di avviare uno scambio di informazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e i candidati ammessi alla procedura d'appalto, allo scopo di delineare una o più soluzioni ottimali sulla base delle quali i candidati presenteranno le offerte.

Nel corso degli ultimi anni, peraltro, si è assistito a una radicale trasformazione dei meccanismi partecipativi con riguardo al settore degli appalti pubblici. Da una parte, essi hanno svolto un ruolo molto delicato di garanzia della tutela degli interessi, soprattutto di quelli di carattere sociale ed ambientale; dall'altro canto, per il tramite di essi è stata inaugurata la prassi di un ricorso al mercato con lo scopo di esternalizzare progressivamente parte delle funzioni pubbliche, costituendo un fattore decisivo per la stimolazione all'innovazione in particolari settori. Sono proprio le finalità espresse dalle norme attributive dei poteri pubblici a giustificare la ricerca di soluzioni altamente innovative, ritenendo di fondamentale importanza la collaborazione tra amministrazioni e imprese.

A tal proposito, l'istituto del partenariato per l'innovazione, nel solco della Strategia Europea 2020, ha assunto un ruolo particolarmente rilevante in tema di innovazione

delle politiche europee in un'ottica di una maggiore sinergia tra soggetti pubblici e privati.

È facile intuire come, rispetto al procedimento amministrativo disciplinato dalla l. n. 241 del 1990, sia stato adoperato un rafforzamento del principio di partecipazione. Il d. lgs. n. 50/2016, infatti, non si limita a delineare dei meccanismi meramente di rappresentanza degli interessi o di informazione del cittadino, ma conferisce ad esso un potere di determinazione dell'interesse generale ammettendo i limiti che le amministrazioni possono incontrare nello svolgimento delle proprie funzioni.

Peraltro, con riferimento tema del dibattito pubblico, non si può fare a meno di notare come la Commissione nazionale per i dibattiti pubblici, la quale in base al DPCM 10 maggio 2018, n. 76 (adottato su impulso del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti pro tempore Graziano Delrio) doveva essere istituita nel settembre 2018, non sia stata ancora nominata.

Questa resistenza è probabilmente dovuta al fatto che i rapporti tra le amministrazioni e privati si fondano su un equilibrio molto precario: qualora l'amministrazione lasciasse troppo spazio ai privati, essa correrebbe il rischio di essere "catturata" dagli interessi organizzati più forti. In altri termini, gli strumenti attraverso cui viene data attuazione al principio di partecipazione ai procedimenti decisionali delle amministrazioni si configurano non tanto come modalità di un effettivo inserimento dei privati nel circuito decisionale, quanto piuttosto come delle forme di legittimazione dell'operato delle istituzioni.

7. La disciplina del lobbying come alternativa alla partecipazione

In quest'ottica, potrebbe considerarsi un'altra particolare forma di partecipazione al processo decisionale: si tratta della partecipazione degli interessi organizzati, meglio conosciuta come attività di lobbying. In un contesto quale quello attuale, in cui si affermano contemporaneamente una crescente reticolarità e complessità dei centri decisionali e un ampliamento degli spazi della partecipazione dei cittadini, sia a livello europeo che nazionale, non è più pensabile escludere la società civile, dalle imprese alle associazioni, dai processi di formazione delle decisioni. Il mercato delle lobby risulta essere in espansione tanto a livello nazionale quanto europeo. La crescente pervasività dei governi centrali nelle economie dell'Europa occidentale ha inciso notevolmente sul

modus operandi delle imprese private: in primis, perché la dimensione del settore pubblico lo rende un cliente importante per le aziende private; l'altra ragione risiede nell'erogazione di sussidi da parte delle amministrazioni pubbliche, la cui attività delle imprese è volta al conseguimento. Ciò ha determinato un costante aumento della partecipazione del mondo imprenditoriale ai processi decisionali con l'obiettivo di influenzarli.

Le lobby vengono, così, utilizzate da società private di tutta Europa (e non solo) come strumento per esercitare la massima influenza sui processi decisionali, nonché sulla determinazione dell'agenda pubblica, riuscendo anche a rendere anche i fondi europei sempre più disponibili per le loro aziende.

Peraltro, a differenza di quanto avvenuto nella maggioranza delle democrazie contemporanee, in Italia si riscontra ancora l'assenza di una legislazione nazionale organica ad hoc in materia di lobbying. Ciò contribuisce ad aumentare l'incertezza nei rapporti tra pubblico e privato e ad alimentare il clima di sospetto verso le lobbies.

Il modello di regolazione italiano del fenomeno lobbistico si caratterizza, infatti, per una disciplina dalla dimensione diffusa, nel senso che trova la propria fonte di legittimazione sia in indicazioni di natura regolamentare sia norme adottate per regolare altri settori.

Nonostante la percezione negativa di cui godono le lobbies nel nostro Paese, un po' per ragioni legate alla storia, un po' per la costante relazione che gli viene attribuita con i fenomeni corruttivi, si tratta di un'attività ormai connaturata al processo decisionale dal punto di vista sostanziale.

In virtù di ciò, l'attività di rappresentanza degli interessi potrebbe profilarsi come una concreta alternativa all'istituto della partecipazione, il quale ha riscontrato parecchie difficoltà applicative. I gruppi di interesse, infatti, costituiscono un interlocutore dotato di maggiori autorevolezza e risorse rispetto al singolo cittadino nel tentativo di far valere il proprio interesse, proponendo a tal fine soluzioni sostenibili anche in virtù dell'expertise di cui godono nei singoli settori e costituendo al contempo un elemento di semplificazione dei processi decisionali.

Peraltro, nel nostro ordinamento è ravvisabile una tendenza di "amministrativizzazione" dell'attività di lobbying. Con tale espressione ci si riferisce alla tendenza inaugurata dalle Regioni (attraverso i propri statuti, nonché con apposite leggi), da alcuni Ministeri,

nonché in tempi recentissimi dall'Autorità nazionale Anticorruzione, le quali si sono dotate di appositi regolamenti al fine di disciplinare le relazioni tra i decisori pubblici e i portatori di interesse. La ragione risiede nella volontà di assicurare attraverso queste best practices una maggiore trasparenza delle relazioni contrastando i fenomeni corruttivi, nonché per esigenze di accountability, il dovere in capo ai pubblici decisori di rendere conto delle proprie decisioni assumendosene le responsabilità. Ciò presuppone, dunque, una pubblicità dell'azione dell'amministrazione pubblica, con l'effetto di stimolare la partecipazione e il dibattito tra i cittadini. Così facendo, si evita la messa in discussione dell'operato dei decision-makers e più in generale della pubblica amministrazione.

La maggiore attenzione dedicata dall'esecutivo piuttosto che dal Parlamento alla regolamentazione del rapporto con i lobbisti è ravvisabile nel fatto che, dal momento che l'art. 71 della Carta Costituzionale individua tra i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa anche il Governo, nella maggior parte dei casi i disegni di legge sono il frutto di un'iniziativa governativa. Basti pensare che nella XVII legislatura, su un totale di 379 leggi approvate, 282 sono state di iniziativa governativa. Si potrebbe dire, dunque, che è proprio in questa sede che si coordinano principalmente gli interessi dei privati e del decisore pubblico.

Sebbene siano sopraggiunti molti tentativi (falliti), sarebbe opportuno, tuttavia, che il legislatore si impegnasse a disciplinare il contenuto di tale attività (con particolare riferimento ai criteri e alle modalità d'accesso dei gruppi di pressione) e che ne definisse i limiti per un corretto esercizio, al fine di assicurare la trasparenza dei circuiti decisionali, nonché una maggiore certezza nel quadro dei rapporti tra decisore pubblico e gruppi di pressione, costretti a districarsi tra una pluralità di normative tra loro molto differenti.

CAPITOLO SECONDO:

AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

GRUPPO LEGISLAZIONE

RELATORI:
VALERIO DI PORTO
ALESSANDRO PAJNO
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI
DANIELA VIGLIONE
LUCIANO VIOLANTE

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Angela Barresi*

La sfida della trasformazione: equilibrio tra innovazione e normativa vigente

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Snodo della tematica – 3. Articolazione del potere

1. Introduzione

Il corso dell'anno accademico 2019, *"Qualità e coordinamento delle politiche pubbliche a sostegno dell'economia tra Stato, Regioni e Unione Europea",* è stato incentrato nell'ottica di un maggior dialogo ed una migliore collaborazione tra il pubblico ed il privato. L'analisi condotta sulla qualità delle politiche pubbliche ha evidenziato l'importanza della cooperazione tra i due attori.

A fronte di ciò, nel corso dei numerosi seminari, grazie all'esperienza pratica dei relatori, si è analizzata la realtà economica, sociale e culturale del Paese, mettendo in evidenza il fatto che sia necessario partire da una visione di insieme della situazione per individuare le priorità di intervento.

Si è individuato un sistema pubblico caratterizzato principalmente da disordine ed eccesso di tutela da parte di macro e microinteressi. Da ciò deriva la conseguenza negativa del mal funzionamento dei rapporti tra i diversi livelli territoriali, come pure tra gli stessi enti.

Altra difficoltà esaminata è stata quella di non riuscire a sviluppare politiche pubbliche organiche a livello nazionale capaci di inquadrare ed equilibrare gli interessi territoriali.

Al fine di comprendere le dinamiche sociali e strutturali, si prenda in considerazione l'azione parlamentare, luogo di scontro e di dialogo, laddove è necessario mettere d'accordo diverse posizioni su un aspetto comune. Lo stesso succede nella realtà: diversi attori che si relazionano tra loro, il più delle volte con idee diverse su tematiche di pubblico interesse. Questo genera caos, ma con strumenti adeguati e collaborazione tra i diversi attori la confusione diviene ordine. Dunque lo scopo è quello di far funzionare cose diverse tra loro, attraverso lo studio della qualità della politica pubblica.

Problema emerso è stato quello della responsabilità, in quanto i due attori (pubblico e privato) richiedono i propri spazi di espressione non considerando la possibilità di collaborazione reciproca.

Sicuramente la miglior strategia richiede tempo, analisi, adattamento e soprattutto cooperazione tra pubblico e privato.

Altro problema evidenziato è la spensieratezza del nostro Paese che ostacola la sana collaborazione tra i due attori. Tale spensieratezza la si riscontra, ad esempio, quando, o

dal lato del pubblico o dal lato del privato, si procede dritti per la propria strada senza fermarsi a cercare un punto il comune, un possibile equilibrio che permetta ad entrambi di coadiuvare e dialogare al fine di un sano rapporto di potere. Spensieratezza in quanto essendo, sia il pubblico che il privato, concentrati nella propria realtà non si pongono la possibilità di trovare un punto di dialogo. Essi portano avanti i loro compiti senza confrontarsi. Se, invece, ci fosse un organo di mediazione che riuscisse a far collaborare le due realtà, che le facesse confrontare esse stesse potrebbero abbandonare d'idea di agire singolarmente ed iniziare a collaborare.

Soffermiamoci per un attimo sulla realtà del nostro Paese, ovvero sulla democrazia rappresentativa. Oggi si parla di crisi della democrazia, in quanto le democrazie contemporanee stanno attraversando un momento di debolezza, una fase di cambiamento. Crisi però non significa fine, bensì inizio. Basti pensare che dalla rovine delle guerre mondiali, dal ventennio fascista, si è rinati. Bisogna parlare oggi di democrazia e bisogna credere in essa, perché come disse Aristotele *"essa è la migliore delle forme".* Migliore perché il popolo, nel suo insieme, si rivede ed attraverso i mediatori esprime il potere. Si è tutti concordi, inoltre, nell'affermare che una democrazia articolata in diversi livelli territoriali sia alla lunga e nel complessivo bilanciamento dei valori più competitiva di un sistema accentrato ed ancor di più di un sistema autoritario. Non è un caso se i Padri Costituenti scelsero tale forma dal momento che il popolo è il sovrano ed il potere in esso rimane sempre.

Il problema italiano odierno è la mancanza della collaborazione tra pubblico e privato, come più volte evidenziato; il proseguire per la propria strada senza dialogare e se lo si fa è poco, non è sufficiente per un buon funzionamento del Paese. Di conseguenza i rapporti tra i diversi livelli vengono meno e si genera sempre più incertezza ed instabilità.

Il punto è che se il pubblico, invece di produrre normativa in eccesso, si confrontasse con il privato capirebbe che la richiesta di fondo è la semplice stabilità; viceversa se il privato, invece di sperimentare singolarmente, proponesse al pubblico nuove strategie, allora si potrebbero ottenere i primi risultati.

Ai fini del presente lavoro ci si interroga su quale sia la giusta via da percorrere al fine di permettere un corposo dialogo ed una migliore cooperazione tra il pubblico e il privato, nell'ottica di un efficace funzionamento del Sistema Paese.

2. Snodo della tematica

Il Presidente emerito del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, nei suoi interventi ha delineato gli aspetti essenziali del rapporto pubblico e privato, soffermandosi sul fatto che i due attori, apparentemente antagonisti, sono in verità complementari.

Ciò che la realtà mostra è un atteggiamento alla leggerezza, alla superficialità e ciò è conseguenza di non collaborazione e mancanza di dialogo tra pubblico e privato, come pure tra diversi livelli territoriali. Questo atteggiamento frena il progresso economico ed ostacola il processo evolutivo del Paese.

Il Presidente ha messo in luce come, contrariamente a quanto si pensa, i due attori siano tra loro essenziali, dal momento che l'uno senza l'altro non potrebbe sopravvivere. Essi sono stati definiti come *"due mondi che si guardano da lontano senza intersecarsi mai"*. I due attori sono complementari in quanto si sostengono a vicenda, l'uno utilizza le categorie dell'altro (si pensi, ad esempio, al privato che si intreccia nelle figure e nei corpi giuridici del pubblico). Sicuramente il grande problema dell'Italia è la debolezza del sistema amministrativo, dal momento che, contrariamente al modello francese, quello italiano si è dotato tardivamente di una macchina che sistemasse la *res publica.*

Esaminando le due realtà separatamente, si può mettere in evidenza che dal lato del pubblico emerge un'amministrazione incapace di prendere decisioni comprensibili, conseguenza della mancanza di strumenti tecnici efficaci; dall'altro lato, invece, si mette in luce la difficoltà che incontra il corposo sistema burocratico del privato. In poche parole, i soggetti pubblici sono quelli legittimati ad operare nell'interesse generale, mentre il soggetto privato è mero destinatario dell'intervento pubblico.

Ciò porta, quindi, il pubblico a eccedere normativamente, dal momento che la tendenza è quella di agire con le grandi riforme, tramite strategie evolutive, senza confrontarsi con il privato che, dal canto suo, procede con le proprie iniziative. Agendo in tal senso i due attori non si incontreranno mai.

Come più volte evidenziato dal Presidente Pajno, il problema principale è dal punto di vista culturale e giuridico-organizzativo. Tutto si risolve attraverso la legge, si produce normativa, ma poi essa non viene applicata ed il contesto per farlo risulta estremamente complicato. Questo atteggiamento non fa altro che aumentare l'incertezza, modifiche richieste e non portate a buon fine. Ecco che si parla di crisi, crisi della democrazia e mal funzionamento dell'assetto organizzativo. Il settore pubblico non rimprovera tanto

la mancata risposta del privato, quanto piuttosto il ritardo di essa, nonché il carattere non conforme a quanto richiesto.

Dal canto loro, i rappresentanti delle Imprese (settore privato) hanno manifestato la comune preoccupazione nei riguardi dell'eccesso di normativa pubblica, sostenendo invece la necessità di applicare la legislazione vigente al fine di garantire migliore e forte stabilità. Esse si trovano al centro dei modelli produttivi, organizzativi e contrattuali e questo senso di disagio ed incertezza del sistema giuridico-normativo, le pone in contrasto con il settore pubblico. Sono due gli elementi messi in evidenza dalle Imprese determinanti la propria azione nei confronti del pubblico: il tempo e la qualità dei servizi. Il primo è fondamentale per svolgere le procedure, per sperimentare e per raccogliere risultati. Invece, la qualità dei servizi richiede dialogo, cooperazione, trasparenza dei rapporti.

Oggi si parla di un *sistema bipolare* per indicare i rapporti tra i due attori fin qui descritti. Questo sistema è caratterizzato dall'azione (unilaterale) dell'amministrazione che fa fronte ai bisogni della comunità. In questa struttura il privato entra solo se è l'amministrazione a deciderlo. Ecco che, a fronte di ciò, non ci sarà mai una sana collaborazione tra i due se prima entrambi non fanno un passo indietro.

Ciò che, attraverso il presente scritto, si vuole fare è trovare un equilibrio, cercare il giusto compromesso tra i due attori, affinché si possa ottenere tra loro un maggior dialogo ed una forte collaborazione, punti di forza per un buon funzionamento del Sistema Paese.

È necessario, a tal riguardo, un organo di mediazione tra i due attori? Organo di mediazione nuovo o già esistente?

3. Articolazione del potere

Quanto detto fin qui fa capire che una salda cooperazione tra i diversi attori territoriali è sinonimo di democrazia funzionante.

A tal proposito un riferimento va fatto alla Conferenza Stato-Regioni, al fine di capire come attraverso un organo di mediazione tra due attori (Stato da un lato e Regioni dall'altro) si realizza il dialogo e la cooperazione richiesta tra questi. Essa è il luogo di incontro, luogo ove si trova il giusto equilibrio tra esigenza di uno e dell'altro, "*è un momento di coordinamento ed un luogo di incontro"* (Naddeo).

Il problema della stabilità è una grossa incertezza. Ovviamente la continuità politica semplificherebbe di gran lunga la difficoltà evidenziata, ma la politica vive momenti diversi a seconda dei partiti politici che di volta in volta si susseguono. Detto ciò la Conferenza Stato-Regioni è anche quel luogo ove ad ogni cambiamento politico si deve adattare sempre la stessa richiesta e necessità avallate dalle stesse Regioni. Quindi è possibile al cambiamento adattare ciò che resta invariato.

La miglior strategia sarebbe quella di una *better regulation*, ovvero se ad ogni articolazione politica si valutasse ciò che già esiste prima di produrre del nuovo, sicuramente il problema si inizierebbe a risolvere. Quindi, come evidenziato dal Predisente Pajno bisogna *"semplificare con la normativa vigente senza ricorrere a nuove leggi"*.

Il punto a cui si vuole arrivare è la riduzione della normativa smisurata. La necessità ad ogni cambio politico di non produrre in eccesso per sistemare ciò che non va, ma guardare ciò che è stato fatto e migliorarlo al fine di garantire la cooperazione e il dialogo tra i diversi attori. La Conferenza quindi è l'organo dove si trova il giusto equilibrio e/o compromesso tra le richieste di due diversi attori che senza essa vivrebbero in uno scontro continuo.

Così come funziona la Conferenza Stato-Regione è bene individuare un organo di mediazione tra pubblico e privato. Si è detto che il sistema amministrativo non ha gli strumenti adatti per far fronte a tale richiesta. Quindi la necessità è quella di individuare un ente neutro che si ponga tra i due attori, al fine di trovare il punto in comune e capire ove l'uno come l'altro debbano fare un passo indietro.

Occorre dare una definizione delle competenze, ricercare un'articolazione delle stesse e stabilire quali di esse corrispondo agli organi in questione.

Ciò che l'opinione pubblica manifesta è una scarsa fiducia nei confronti della classe dirigente, in quanto ad essa si imputa la mancanza di responsabilità alla quale è chiamata a rispondere. È arrivato il momento di fare un po' di autocritica, di capire ciò che realmente serve fare per il Pese e ciò che invece è bene tralasciare. Come pure far si che il privato non pensi sempre e solo al profitto, ma che esca dalla propria sfera.

Occorre sperimentare nuove forme di relazione e di partecipazione, al fine di una maggior coesione degli assetti del potere.

Si è detto che l'amministrazione statale risulta carente negli strumenti tecnici per far fronte alla richiesta di collaborazione tra il pubblico ed il privato. Ciononostante essa è l'unica via possibile nel nostro Paese per individuare l'organo mediatore tra le due realtà.

Ecco che l'idea è quella di creare un organo di dirigenza amministrativa, ovvero una struttura di Alti Funzionari (modello alla francese) che possa svolgere nel settore pubblico la funzione pari a quella dei dirigenti delle grandi aziende del settore privato. Quindi sommare tanto i poteri pubblici quanto quelli privati, cosicché al momento dell'incontro è più semplice trovare un punto in comune. Una struttura che, allo stesso tempo funzioni come la Conferenza Stato-Regione, nel senso che essendo il luogo di incontro tra due realtà, lo scopo è quello individuare il giusto compromesso per una sana collaborazione.

D'altronde in Italia questa possibilità già esiste con il d.P.R. 30 giugno 1972, n.7481, che ha previsto lo *status* dirigenziale in capo ai pubblico funzionari[50].

Così facendo i poteri non si raccolgono tutti nella figura dell'organo politico, ma in un gruppo di funzionari nelle quali si incontrano il pubblico ed il privato.

Sulla scia di quanto previsto dal d.P.R. in questione la dirigenza deve essere suddivisa in tre distinte qualifiche: dirigente generale (capo delle direzioni generale oppure consigliere ministeriale), dirigente superiore (vicario del dirigente generale) e primo dirigente (direzione di divisioni o di uffici equiparati); ciò al fine di dare più importanza alla dirigenza locale che, a differenza di quella statale, era trascurabile.

Insomma, partendo dalle basi normative già presenti nel nostro Paese, si vuole creare un organo amministrativo con funzioni pari a quelle pubbliche e private, affinché sia mediatore dei due, luogo ove le due realtà possano dialogare e cooperare.

Fare pianificazione! Solo così sarà possibile ottenere ciò che si ha bisogno e sarà possibile conoscere la via che si deve percorrere. Del resto pianificare vuol dire avere un piano ed un programma; avere un percorso da seguire tenendo in considerazione le risorse a disposizione, nonché l'obiettivo da raggiungere. Così si può fare una buona politica pubblica, ovvero individuare delle azioni coordinate per prendere le giuste decisioni ed ottenere il bene comune. Solo così, solo attraverso una pianificazione si ottiene una strategia qualificata e nel caso in questione la migliore pianificazione è

[50] *"Disciplina delle funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo".* Consultabile in: http://people.unica.it/paolapiras/files/2015/10/DPR-7481972.pdf.

l’individuazione di un organo di mediazione che possa ridurre le divergenze tra il pubblico ed il privato.

La normativa italiana dà la possibilità di individuare un organo mediatore tra il pubblico ed il privato, la base c’è, ciò che invece non si è sicuri esserci è la volontà di farlo.

Il pubblico, il privato, le rappresentanze sociali sono le realtà nelle quali i cittadini si identificano. Da sempre il tessuto sociale italiano è ricco di corpi intermedi e ciò che è importante fare è coltivare questa tendenza al fine di garantire la democrazia.

Più di ogni altra cosa bisogna mantenere viva la collaborazione tra i diversi attori al fine di permettere una equilibrata separazione ed intersecazione dei poteri miranti il buon funzionamento della *res publica.*

È possibile in Italia avere un forte dialogo ed una salda cooperazione tra il pubblico ed il privato, ma solo attraverso l’ausilio di un organo come mediatore dei due diversi interessi. Solo così si garantisce equa partecipazione ed espressione ai processi organizzativo-istituzionali del Paese.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Roberta Calabrò*

Migliorare la qualità delle politiche pubbliche attraverso gli strumenti di valutazione: l'impatto di AIR, VIR e delle Consultazioni verso un'effettiva dialettica degli interessi

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. La valutazione delle politiche pubbliche – 2.1 L'analisi di impatto della regolazione – a) Fasi e funzionamento dell'Air – b) I dati sulla Vir – 2.2 La verifica dell'impatto della regolazione – a) Fasi e funzionamento della Vir – b) I dati sulla Vir – 2.3 Le Consultazioni – 3. Criticità

1. Introduzione

Il corso della Scuola per le Politiche Pubbliche 2019, dal titolo "Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico ed imprese: politiche pubbliche e strategie di impresa" ha evidenziato, sin dalla prima sessione, quale sarebbe stato il focus centrale da approfondire. Il rapporto pubblico-privato, ed in particolar modo le criticità di questo rapporto, sono stati infatti temi trasversali che hanno fatto da sfondo a tutti i nostri incontri.

Il continuo dialogo a cui abbiamo assistito - e attivamente partecipato - tra rappresentanti delle istituzioni e rappresentanti di grandi imprese quali quelle partecipanti al corso, ci ha permesso di mettere in luce sia le criticità sia le esigenze di ciascuna delle parti.

La prima sessione "Più fiducia, più dialogo e più cooperazione tra pubblico e privato come nuovo orizzonte strategico per la economia" è stata quella a porre subito in evidenza le cause dei problemi del rapporto pubblico-privato. Dai vari interventi, è apparsa evidente la necessità di una maggiore collaborazione e di un più proficuo dialogo tra le parti affinché il nostro paese torni ad essere più competitivo in un'ottica internazionale.

Anche nella seconda sessione il tema pubblico-privato è emerso nell'ottica di migliorare la qualità delle politiche pubbliche in Italia. In questa sessione sono state ulteriormente approfondite le criticità di questo rapporto, sottolineando come la visione antagonista tra le due parti sia del tutto erronea. Pubblico e privato necessitano entrambi l'uno dell'altra, sono elementi complementari, due facce della stessa medaglia.

Infine nelle conferenze finali – nelle quali abbiamo avuto modo di dialogare da un lato con la Ministra per gli Affari regionali e le Autonomie e con il Consigliere Naddeo, e dall'altra con gli Ambasciatori Guariglia e Rampazzo – è emerso come il rapporto pubblico-privato debba essere affrontato in modo "trasversale", tenendo conto dei vari livelli territoriali, valorizzando cioè il principio di sussidiarietà.

2. La valutazione delle politiche pubbliche

L'argomento che più ha suscitato il mio interesse fa riferimento in particolare alla seconda sessione del corso, cioè quella sulla qualità ed il coordinamento delle politiche pubbliche. Per affrontare questo tema, è innanzitutto necessario partire dalla definizione di politica pubblica.

Per politica pubblica si intende "*un certo corso di azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico interesse*[51]". Ogni politica pubblica è caratterizzata da diverse fasi, riunite sotto il nome di policy cycle, che sono: l'agenda setting, formulazione della policy, scelta della decisione, implementazione della politica ed infine – ma non per importanza – la valutazione dei risultati. È proprio su quest'ultima che desidero soffermarmi, descrivendo l'importanza che ricopre la valutazione al fine di migliorare la qualità di una politica pubblica.

La valutazione è un'attività volta ad esprimere un giudizio rispetto agli outcomes, giudizio che deve essere supportato da un metodo esplicito, guidato da alcune ipotesi di impatto e basato su dati empirici. La valutazione può essere svolta in diverse fasi: prima dell'attuazione, durante l'attuazione e dopo l'attuazione di qualsiasi politica o programma. Si fa riferimento quindi a una valutazione ex ante, come valutazione di prospettiva, valutazione in itinere, e valutazione ex post, intesa come valutazione retrospettiva.

In particolare, la valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento che permette al legislatore di adottare scelte ponderate attraverso la conoscenza di informazioni che sono vitali per il processo decisionale. Per questo non ci si può permettere di sottovalutare l'importanza della valutazione, perché ciò renderebbe la politica pubblica qualitativamente carente.

In Italia, tra gli strumenti più importanti per la valutazione delle politiche pubbliche, figurano l'AIR (analisi dell'impatto della regolamentazione) e la VIR (verifica dell'impatto della regolamentazione) e le rispettive Consultazioni.

Le disposizioni normative a riguardo sono:

- L'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, (legge di semplificazione 2005) che rappresenta la disciplina di rango primario in materia;

[51] J. Anderson, 1984

- Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n.169, recante "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione", che ha dettato una nuova disciplina per AIR e VIR e, per la prima volta, ha disciplinato le fasi di consultazione ad esse correlate;
- La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2018, recante "Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169", che ha introdotto nuovi modelli di relazione AIR e VIR fornendo indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione.

I contenuti di questi provvedimenti sono basati su determinati principi quali: trasparenza, condivisione, interazione tra i vari soggetti che valutano e tra gli stessi valutatori e i destinatari delle politiche pubbliche valutate (stake-holders).

2.1 L'analisi di impatto della regolazione

L'analisi di impatto della regolamentazione consiste nella *valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative*. Nella individuazione e comparazione delle opzioni, le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali. L'Air rappresenta un percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate. Costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione.

a) Fasi e funzionamento dell'Air

Durante lo svolgimento dell'Air, l'amministrazione coinvolta deve rispettare determinati step nel procedere. Innanzitutto, è necessario svolgere un'analisi del problema e di quali siano le motivazioni che richiedono l'intervento normativo; in secondo luogo, vi è l'individuazione degli obiettivi da perseguire; successivamente,

l'elaborazione di una serie di opzioni, tra le quali vi è anche la cosiddetta "opzione zero", cioè di non intervento.

Tali opzioni devono essere valutate e comparate tenendo sempre in considerazione i possibili effetti su cittadini ed imprese. La scelta finale deve essere accompagnata da una chiara e valida motivazione.

Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, devono individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR di rispettiva competenza. In caso di mancanza di risorse interne, possono, in alternativa avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate.

Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR. Queste relazioni annuali ci permettono di analizzare: il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata, il numero e i casi di esclusione e di esenzione, le ipotesi in cui l'AIR è stata integrata o rinnovata, su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva.

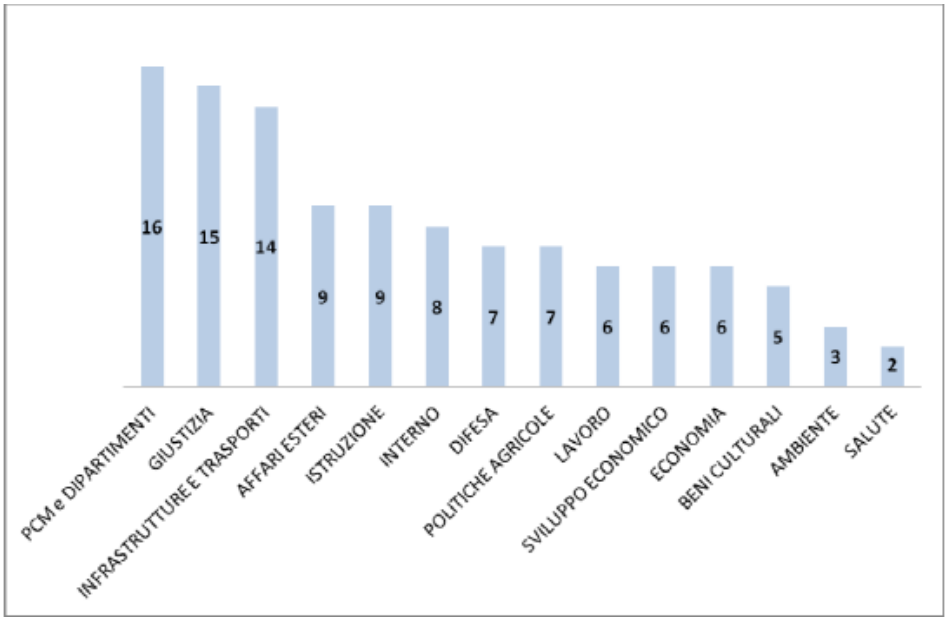
b) I dati sull'Air

Nel corso del 2017, le amministrazioni centrali hanno prodotto - a corredo degli schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri - **113** relazioni AIR che, a confronto con le **101** del 2016, le **140** del 2015 e le **103** del 2014[52], dimostrano un incremento nell'utilizzo di tale valutazione ex-ante. Per quanto riguarda la produzione di Air a seconda del tipo di provvedimento, sempre per l'anno 2017, l'articolazione è la seguente: **70** decreti legislativi; **5** decreti-legge; **25** disegni di legge; **12** decreti del Presidente della Repubblica; **1** decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[53].

Interessante anche la distribuzione delle AIR tra le amministrazioni nel 2017. Come risulta dal grafico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – comprendente l'attività svolta dai vari Dipartimenti e dai Ministeri senza portafoglio – risulta essere la più proficua in termini di produzione di Air. A seguire, i Ministeri in grado di produrre più Air sono Giustizia e Infrastrutture e Trasporti.

[52] L'Air nel 2017. La relazione del Governo alle Camere – Esperienze n.33, Ufficio Valutazione Impatto
[53] L'Air nel 2017. La relazione del Governo alle Camere – Esperienze n.33, Ufficio Valutazione Impatto

È importante sottolineare che la consistenza quantitativa delle relazioni AIR è direttamente proporzionale al novero di competenze attribuite a ciascuna amministrazione. Pertanto, le amministrazioni che risultano essere "carenti" nella produzione dell'AIR, non significa automaticamente che siano le più "negligenti".



Per quanto riguarda i casi di **esclusione** dalla produzione Air, nel 2017 sono stati **22** e hanno riguardato degli schemi di decreti legislativi recanti norme di attuazione di Statuti speciali e disegni di legge di ratifica recante disposizioni urgenti per assicurare le esigenze di sicurezza connesse. I casi di **esenzione** invece, previsti esclusivamente per motivi di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di particolare complessità dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti, sono stati solo **3**, due decreti sugli eventi sismici e uno sulla continuità del servizio di Alitalia.

In conclusione, i dati dimostrano come la quantità di produzione delle relazioni AIR nel 2017 – come negli anni precedenti – resta elevata. In un'ottica comparata, essa è paragonabile a quella di Paesi stranieri con consolidata esperienza in materia di analisi di impatto.

2.2 La verifica dell'impatto della regolazione

La verifica dell'impatto della regolazione può essere sintetizzata con una semplice domanda: quali effetti si sono riscontrati in seguito alle decisioni assunte?

L’obiettivo della VIR è infatti quello di fornire, dopo un certo periodo di tempo dall’introduzione di una norma, informazioni sulla sua efficacia. Più specificatamente, la VIR consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

a) Fasi e funzionamento della Vir

In primo luogo, l’amministrazione deve provvedere all’elaborazione di un insieme di indicatori necessari a monitorare e valutare l’efficacia dell’intervento. Nel corso della valutazione vengono individuati l’eventuale differenza riscontrata tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prefissati, nonché le relative cause e possibili fattori anche non prevedibili ex ante.

La valutazione deve evidenziare principalmente tre elementi:

a) il grado di raggiungimento delle finalità prefissate al momento dell’adozione del provvedimento;

b) l'eventuale insorgenza di effetti non previsti;

c) le principali criticità emerse.

Una volta eseguita la valutazione dell’impatto, e dopo aver esaminato le criticità emerse, è previsto che si possano inserire nuove misure correttive del provvedimento in questione, in modo da rendere veramente efficace la valutazione stessa.

L’amministrazione competente per lo svolgimento della VIR è la stessa che ha effettuato l’AIR sull’atto normativo sottoposto a verifica. In caso di mancanza di una precedente AIR, la VIR sarà svolta dall’amministrazione competente in materia del provvedimento oggetto di valutazione.

b) I dati sulla Vir

Nel corso del 2017, le amministrazioni hanno svolto e consegnato al DAGL **29** VIR. Questo dato rappresenta un miglioramento se si va a guardare il numero di VIR prodotte negli anni precedenti: **20** nel 2013, **5** nel 2014, **9** nel 2015 e **25** nel 2016. Nonostante la progressione dal 2014 ad oggi, il dato conferma comunque un andamento non sempre positivo. Infatti, la valutazione dell’impatto della regolazione anziché essere inserita in

un percorso sistematico di monitoraggio continuativo, sulla base di indicatori di efficacia che dovrebbero essere definiti già in sede di AIR, viene svolta in maniera episodica, determinando una perdita di efficacia della valutazione come strumento per migliorare la qualità delle politiche pubbliche.

2.3 Le Consultazioni

Le consultazioni rappresentano uno strumento fondamentale da integrare all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolazione. La sola valutazione di un provvedimento non è sufficiente affinché questo possa essere successivamente corretto e migliorato. Perché ciò avvenga, è necessario svolgere un'attenta attività di consultazione che coinvolga i destinatari ultimi di questi provvedimenti, nonché cittadini e imprese. Questi, invero, non solo saranno informati, ma potranno anche apportare il loro contributo e le loro osservazioni, fondamentali per migliorare gli stessi provvedimenti.

Di recente, in materia di consultazioni, vi sono state importanti modifiche normative.

Il regolamento n. 169 del 2017 ha per la prima volta disciplinato le consultazioni svolte nell'ambito delle procedure AIR e VIR.

Anzitutto è previsto che la consultazione possa essere rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi (in tal caso si parla di consultazione aperta) o a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti (consultazione ristretta). Esse devono svolgersi secondo i principi di trasparenza, chiarezza e completezza dell'informazione, nel rispetto delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa. Inoltre, va ricordato che le osservazioni e contributi ricevuti tramite consultazione, non costituiscono un vincolo per l'istruttoria normativa e devono essere fonrite senza obbligo di riscontro.

Sempre nel 2017, sono state introdotte sia la direttiva della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante le "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia", con la quale si raccomanda alle pubbliche amministrazioni di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, sia le "Linee guida sulle consultazioni" promosse dal Senato, con le quali si vuole definire una metodologia standard per favorire la partecipazione dei cittadini e stakeholders.

3. Criticità

I dati sulla VIR dimostrano come, nonostante vi sia stato un aumento nel corso degli ultimi anni, l'utilizzo di questa procedura di valutazione risulta ancora basso. Al contrario, i dati riguardanti l'AIR dimostrano come vi sia stato un incremento nell'utilizzo di questa, al pari di tanti altri paesi europei.

Nonostante questo trend favorevole, un dato non altrettanto positivo riguarda il fatto che nel 60% dei casi, il DAGL (Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi) ha chiesto delle integrazioni sostanziali delle relazioni AIR da parte delle amministrazioni che se ne sono occupate. Questo dato conferma le difficoltà delle amministrazioni nello svolgimento delle relazioni AIR.

Il problema principale consiste nel fatto che AIR e VIR vengono percepiti come adempimenti di carattere burocratico, cioè come un qualcosa che "si deve fare". Invece che essere utilizzati come strumenti per orientare le scelte regolatorie, vengono percepiti come elementi che appesantiscono il policy making e il raggiungimento dell'obiettivo politico. Ciò è determinato dal fatto che non c'è una dimensione educativa e persuasiva sul valore di questi strumenti, manca una "cultura della valutazione" delle politiche pubbliche come elemento imprescindibile per migliorarne la qualità.

Un secondo aspetto critico riguarda la considerazione di AIR e VIR come due procedimenti scollegati, proprio perché l'uno ex ante e l'altro ex post. In realtà, questa concezione è errata in quanto, sebbene siano due strumenti di valutazione utilizzati in momenti distinti, dovrebbero essere pensati in modo "circolare". In altri termini, la VIR dovrebbe considerarsi base di partenza per la successiva AIR. Dovremmo parlare appunto di ciclo di valutazione, come un continuum, logico e temporale, che collega gli strumenti ex ante con quelli ex post a sostegno del processo decisionale.

Ulteriore difficoltà attiene all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, spesso poco attrezzate per una buona riuscita della valutazione dei provvedimenti di cui sono responsabili. In primo luogo, è necessario uscire dal regime di "emergenza" in cui la nostra amministrazione vive perennemente, per cui qualsiasi problema si risolve attraverso nuovi provvedimenti. I problemi non possono essere risolti definitivamente se dopo l'emanazione del provvedimento, non si passa all'implementazione e successivamente alla valutazione dell'impatto di questo, se possibile con stime in termini di aumento del benessere collettivo. Questo modus operandi non fa altro che

aumentare l’incertezza che si riflette sulla qualità del lavoro delle amministrazioni. È necessario, quindi, che le amministrazioni escano da questa logica emergenziale. Devono poter usare la propria discrezionalità – da non confondere con l’arbitrio – per prendere decisioni in un’ottica di una programmazione dell’azione amministrativa di lungo periodo.

Altra complicazione per le amministrazioni è data dall’assenza di banche dati in cui siano raccolti tutti i provvedimenti raggruppati per materie. Ciò permetterebbe alle amminstrazioni di avere una conoscenza e una valutazione di ciò che è stato l’impatto di una disciplina su una certa materia, impedendo il ripetersi di provvedimenti non andati a buon fine.

Ancora in riferimento alle amministrazioni, un altro aspetto di possibile miglioramento è quello concernente la specializzazione. Come prima accennato, ciascuna amministrazione designa il reparto incaricato di elaborare AIR e VIR. Entrano quindi in gioco l’attitudine e la preparazione degli operatori cui è affidato questo compito.

La disponibilità di risorse umane appropriate risulta una condizione principale per mantenere un livello di analisi robusto, costante nel tempo, coerente nei metodi e negli obiettivi. La preparazione e l’aggiornamento di tali operatori risultano, dunque, fondamentali ai fini di una valutazione efficace. Il rischio è quello di avere altrimenti una valutazione saltuaria, non metodica e limitata. Ad esempio, le attività di analisi e verifica dell'impatto vengono generalmente svolte dagli uffici legislativi dei Ministeri, mentre gli esperti di settore dei dipartimenti vengono poco coinvolti. Ovviamente ciò comporta una minore qualità della valutazione e quindi della stessa politica pubblica. Determinante, allora, investire sulla formazione del personale delle amministrazioini.

L’ultimo aspetto problematico riguarda le Consultazioni. Come già detto, nonostante le recenti linee guida per lo svolgimento delle Consultazioni – come quelle emanate dal Senato – rappresentino certamente uno sviluppo di rilievo, ciò non elimina il fatto che manchi una disciplina organica in materia. Infatti, le Consultazioni sono sempre state svolte in modo diverso da ogni singola pubblica amministrazione, senza alcun criterio o disciplina omogenea. Queste spesso non sono neanche in grado di raggiungere quelli che dovrebbero essere i veri soggetti da consultare, cioè i cosidetti “portatori di interessi”, rimanendo invece circoscritte a pareri di altre amministrazioni et similia. Quello delle Consultazioni è un tema davvero cruciale, in quanto permette, attraverso il

contributo degli stakeholders che hanno conoscenze approfondite a seconda dei temi, di verificare quanto tale provvedimento sia adeguato.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Antonio Di Carlo*

La "better regulation" come chiave di volta nel rapporto pubblico-privato e come probabile fattore di crescita. Lo strumento della codificazione

A.A. 2019

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

Sommario

1. Premessa – 2. La "better regulation" fra drafting normativo e politiche pubbliche. Evoluzione di un concetto e percorsi istituzionali – 3. Crisi della legislazione e ipertrofia normativa – 4. Per un approccio strategico da parte dello Stato in materia di "better regulation" – 5. La codificazione come «antidoto» all'ipertrofia normativa o come argine all'«esondazione» normativa. Una questione sempre aperta – 6. La necessità di dotarsi di una "agenda per la better regulation" – 7. Conclusioni e riflessioni finali sul corso

1. Premessa

Il tema della "better regulation" (o della "qualità della regolamentazione" e, letteralmente "legiferare meglio") è stato uno dei più ricorrenti nel corso dell'ottava edizione della Scuola di politiche pubbliche. Spesso portato al centro dell'attenzione dai rappresentanti del settore privato, questo tema ha generato un interessante confronto fra essi e gli *speaker* provenienti dal mondo della Pubblica Amministrazione.

"Se non c'è chiarezza, certezza e stabilità delle regole, non può esserci fiducia fra pubblico e privato". È questa la tesi più volte sostenuta dalle imprese presenti, affrontata all'interno delle varie conferenze, alla quale il presidente emerito del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, è riuscito a dare diverse risposte degne di nota, fra le quali c'è l'utilizzo strategico di codificazione e decodificazione. Tematica che sarà al centro della presente relazione, perché, in un'ottica "gradualista", tale strumento può essere il primo grande tassello per risolvere l'annoso problema dell'eccesso normativo. Problema che attanaglia da tempo il nostro Paese e che crea all'interno della società una forte domanda di semplificazione. E come si vedrà, le risposte migliori sono state date proprio da codificazione e decodificazione, secondo meccanismi che dovrebbero divenire prassi consolidata.

Scopo di questo lavoro è, inoltre, quello di riflettere sull'importanza prima di tutto sociale della "better regulation", dato che, in sintesi, l'obiettivo primario della stessa è quello di garantire certezza del diritto, osservanza della legge ed efficienza della giustizia. Inoltre, si consideri che, al contrario, una cattiva regolamentazione crea rallentamenti allo sviluppo economico e ostacoli all'uso efficiente delle risorse di un Paese.

È dunque importante puntare ad un sistema di regole al passo coi tempi. Citando Sabino Cassese, «poiché ogni amministrazione è al centro della società, se non ne eguaglia il dinamismo, diventa una forza frenante. La freccia della storia è rallentata»[54].

2. La "better regulation" fra drafting normativo e politiche pubbliche. Evoluzione di un concetto e percorsi istituzionali

Comunemente si parla di drafting normativo (dall'inglese *to draft* che significa disegnare o impostare[55]) in riferimento a quell'insieme di regole pensate per favorire una buona produzione di norme. Regole spesso considerate come afferenti soltanto agli aspetti tecnico-giuridici di un atto, sia esso di natura legislativa, regolamentare o amministrativa. Vi è tuttavia l'esigenza di considerate il drafting normativo non solo dal punto di vista della tecnica di scrittura dei testi ma anche da quello dell'intrinseca qualità del processo di produzione dell'atto stesso. È quella che in dottrina viene identificata come la differenza fra drafting *formale* e drafting *sostanziale*. Quest'ultimo, rispondente alla costante ricerca della cosiddetta "qualità della legislazione". Una qualità utile soprattutto alla società, perché una chiara ed efficacie normazione può senza dubbio contribuire ad assorbire, efficientemente, le istanze provenienti dalla comunità posta alla base di un'istituzione dotata di potestà normativa.

La "better regulation", concetto più di ampio respiro, dal canto proprio punta costantemente al contrasto della "crisi della legislazione", attraverso due modalità principali: 1) favorendo processi di semplificazione e coordinamento dell'intero complesso di norme; 2) promuovendo meccanismi di produzione di nuove norme. Entrambe le modalità debbono rispondere ad esigenze di coerenza sistemica, di logica di risultato, e di intellegibilità presso gli "*stakeholders"*, cioè i cittadini portatori d'interesse relativamente agli specifici ambiti d'incidenza di una certa normativa. Tali considerazioni vengono alla luce se si pensa alla nascita del concetto stesso di "better regulation" e di come questo concetto si sia cristallizzato all'interno delle dinamiche istituzionali del nostro Paese; seppur lasciando ancora intatti gli echi di una "sfida" sempre aperta.

---

[54] S. Cassese (2019), *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», fasc. 1, pp.1-12.

[55] Cfr. Lanchester, F. (1990), *Il "drafting" e il procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Roma, Bulzoni.

Dal 9 marzo 1995 – con la pubblicazione da parte dell'OCSE della «Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione»[56] – il tema della "better regulation" diveniva di «stringente attualità»[57]. In quel momento, per la prima volta, la produzione di norme veniva inquadrata non solo come mero adempimento tecnico ma anche sostanziale. Si sanciva, in sostanza, il principio secondo il quale a norma va "seguita" dal momento in cui se ne rintraccia l'esigenza sino a quando essa è vigente e produce effetti. Si prefigurava così la prospettiva di un controllo qualitativo *ex ante* ed *ex post* delle norme, oltre a quello *in fieri*, che nel giro di qualche anno sarebbero stati istituzionalizzati – ad integrazione del sussistente *iter legis* – mediante la previsione di strumenti quali le analisi di fattibilità finanziaria, d'impatto, tecnico-normativa, nonché le consequenziali valutazioni e verifiche a posteriori. Tali "conquiste" sono state possibili, in Italia, a partire dall'impulso fornito a livello internazionale dall'Ocse[58] – in virtù della già menzionata *checklist* che suggerì ai Paesi membri di operare una sostanziale verifica d'impatto sugli interventi normativi in corso di approvazione – grazie ad una feconda attività parlamentare. Nel gennaio 1997 venivano messe a punto, infatti, due identiche circolari da parte dei Presidenti di Camera e Senato – Luciano Violante e Nicola Mancino – in materia di istruttoria legislativa. Secondo queste circolari, una valida istruttoria in sede referente avrebbe dovuto tenere conto di una serie di raccomandazioni che avrebbero poi portato ad una sostenibilità della regolamentazione da un punto vista di qualità sostanziale, piuttosto che ai fini di mera

[56] In quell'occasione, per la prima volta venne impostato un primo, embrionale, "standard" internazionale sulla qualità delle regolamentazioni, mettendo a sistema le "best practices" seguite sino ad allora dai Paesi Ocse nell'ambito della legistica, fornendo inoltre determinate raccomandazioni circa i processi da seguire per inaugurare prassi migliori per la futura normazione. Il documento non entrò nel merito della normazione vigente all'interno dei Paesi ma si "limitò" all'enucleazione di una *checklist* (letteralmente "lista di controllo") di 10 punti, denominata "Checklist di riferimento Ocse per le decisioni relative alla regolamentazione". Si trattava di un elenco ragionato di domande che, durante un processo di regolamentazione, avrebbero dovuto fare da guida, in un'ottica di auto-controllo, per il soggetto titolare dell'azione normativa. Di seguito, i dieci punti della *checklist*, tradotti liberamente dal documento ufficiale (http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95): 1) Il problema è stato definito correttamente? 2) L'azione del Governo è giustificata? 3) La regolamentazione costituisce la migliore forma possibile di azione governativa? 4) Esiste una base legale per la regolamentazione? 5) Qual è il livello (o i livelli) di governo competenti per questo tipo di interventi? 6) I vantaggi della regolamentazione giustificano i costi? 7) Vi è trasparenza su quelli che saranno gli effetti distributivi sull'insieme della società? 8) La regolamentazione è chiara, coerente, comprensibile e accessibile agli utenti? 9) Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare il loro punto di vista? 10) Come verrà ottenuto il rispetto delle norme?

[57] P. Piciacchia (2007), *Drafting normativo*, in "Il diritto", Vol. 5, Milano, Il Sole 24 ore, p. 658-666.

[58] Dall'Ocse, e a livello di Unione Europea, avrebbero continuato a pervenire ai Paesi membri ulteriori studi in tema di "better regulation", aventi ad oggetto anche i singoli Stati.

qualità tecnico-formale. Inoltre, sempre ai fini di «un'esauriente attività istruttoria»[59] in sede referente, per la prima volta si parlava in maniera cristallina di un coinvolgimento, all'interno delle attività conoscitive collegate all'istruttoria, dei rappresentanti degli interessi incisi dalla normativa in esame. Ciò rappresentò una vera e propria forma di partecipazione al procedimento legislativo, a testimonianza di una «significativa apertura della Camere alle istanze della società, e in particolare alle esigenze dei destinatari del prodotto legislativo»[60].

Sempre sulla scia delle circolari Violante-Mannino, è stato subito istituito il Comitato per la Legislazione, precisamente attraverso le modifiche del regolamento della Camera entrate in vigore dal 1° gennaio del 1998. Nello stesso anno veniva pubblicato il primo "Rapporto annuale sullo stato della legislazione" da parte dell'Osservatorio sulla legislazione, struttura di documentazione della Camera, incardinata nel Servizio Studi, che funge da supporto tecnico allo stesso Comitato.

L'approccio Ocse[61], reputando "obsoleti" i meccanismi tradizionali di progettazione normativa e regolatoria – in quanto inefficienti dal punto di vista del rapporto costi-risultati – ha reso, almeno sulla carta, il nuovo concetto di "qualità della legislazione" un minimo comune denominatore nell'ambito della produzione delle norme all'interno di paesi anche con tradizioni giuridiche ben diverse. Ciò è stato, ed è possibile, proprio alla luce della «neutralità» dello stesso concetto, dal momento che esso si pone in contrasto alla "crisi della legge", là dove questa si traduce in crisi del legislatore in economia e, più in generale, la crisi di effettività delle misure pubbliche; tratti comuni alle società contemporanee occidentali.

In definitiva, la qualità di una norma può dipendere:

---

[59] Dalla circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, consultabile qui: http://leg16.camera.it/116?conoscerelacamera=82.

[60] Cit. F. Bailo - P. Costanzo – C. Fatta (2007), Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa nell'esperienza ordinamentale italiana: l'epoca repubblicana, p. 13, in Codice di drafting, Libro I.3, consultabile su www.tecnichenormative.it.

[61] Per un quadro esaustivo delle ricerche Ocse in materia di qualità della regolamentazione, effettuate a seguito della messa a punto della *checklist* del 1995, attraverso il programma "Puma" (*Public Management Committee*) del 1999, si segnalano: Deighton Smith R. (1999), *Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'Ocse*, Relazione al seminario "Formazione per le tecniche legislative", Torino, 17-18 giugno 1999 e lo studio a cura dell'Ufficio Valutazione d'impatto del Senato della Repubblica *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, consultabile qui: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/05_-_Better_regulation_for_better_results.pdf.

a) dall'osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa; b) dal rispetto di criteri di tecnica redazionale, ovvero dalla buona redazione sul piano linguistico, «quando le domande sono chiare e univoche e del pari chiare e univoche sono le risposte»[62]; c) dal livello di coinvolgimento e di partecipazione degli attori sociali alla fase della progettazione dell'atto normativo[63]; d) ancora, dalla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell'ordinamento, nonché di armonizzarsi, ovvero di fare sistema, con il complesso normativo preesistente; e) infine, dagli effetti prodotti dalla norma nel settore materiale cui essa si rivolge, dalla sua adeguatezza a dare risposte alle domande sociali che hanno costituito il presupposto dell'attività normativa.[64]

3. Crisi della legislazione e ipertrofia normativa

Per "crisi della legislazione" (o della legge) s'intende la proliferazione dei testi legislativi e regolamentari che spesso si somma all'insufficienza qualitativa formale e materiale della legge. Ed è in un siffatto contesto che scaturisce il fenomeno, dannoso, della cosiddetta ipertrofia normativa. Discipline confuse, lacunose, spesso caratterizzate da elementi di contingenza, che conducono ad istruttorie svolte in fretta con il risultato che le stesse norme partorite abbiano bisogno di successivi e infiniti interventi correttivi. Una situazione che "ingabbia" la società. Francesco Dal Canto ha scritto, in tal proposito, di «effetto spirale», per cui «la crisi economica alimenta la cattiva qualità della normazione e quest'ultima esalta la crisi, in un circolo vizioso che rende assai problematico invertire la tendenza»[65].

---

[62] G.U. Rescigno (2012), *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, Roma, p. 66.

[63] L'idea che le scelte normative debbano essere sempre più condivise e accettate da parte del cittadino, anche come condizione di legittimazione dei processi decisionali pubblici, in un contesto di crisi della rappresentanza politica, corrisponde – come osservato da G. Lombardi (2007), *Recensione a "Buone" regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere*, in *federalismi.it*., n. 12/2007 – ad un'idea di democrazia ormai «spezzettata forse in tanti cerchi minori esemplati su specifici scopi e fabbisogni» (Citazione riportata in F. Dal Canto (2016), *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016

[64] Cfr. F. Dal Canto, *op. cit.*, p. 3.

[65] F. Dal Canto (2016), *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016p. 3.

L'ipertrofia normativa, intesa come conseguenza dell'eccesso di produzione normativa (inflazione normativa), si traduce anzitutto come fattore determinante di incertezza del diritto. Ciò contribuisce alla scarsa intellegibilità delle disposizioni normative presso cittadini, imprese e, addirittura, presso gli stessi operatori del diritto, per i quali diviene ardua l'individuazione della norma da applicare in concreto ai diversi casi di specie. Inoltre, l'ipertrofia normativa sovraccarica le assemblee legislative, circostanza che incide negativamente anche sul rendimento degli esecutivi, minandone il perseguimento dei relativi obiettivi politici ed amministrativi. Infine, tale fenomeno ipertrofico ha l'effetto di opacizzare le responsabilità, incoraggiando forme di "deresponsabilizzazione" delle amministrazioni pubbliche[66].

4. Per un approccio strategico da parte dello Stato in materia di "better regulation"

È possibile individuare tre sfide della "better regulation", le quali spaziano dalla necessità di disciplinare fenomeni emergenti (come l'intelligenza artificiale), a quella di monitorare e aggiornare settori in continua evoluzione (ad esempio il digitale e l'energetico), fino ad arrivare alla questione della semplificazione, che può tradursi nella codificazione o decodificazione[67] di corpi normativi.

Lo Stato, agendo strategicamente, deve essere in grado di individuare quando sia il momento giusto per procedere con una di queste opzioni, avendo come principio ispiratore quello dell'impatto sociale della "better regulation".

Questa relazione ha lo scopo di individuare nello strumento della codificazione l'elemento strategico per contrastare l'eccesso di norme. Nel campo della "better regulation", infatti, muoversi verso l'obiettivo strategico della semplificazione –

[66] Cfr. T. Bonetti (2016), *Ipertrofia normativa e azione amministrativa nel governo del territorio: alcune considerazioni*, in «Scienze Regionali», Franco Angeli, Vol. 15, n. 1, pp. 139-144. Sul tema si consideri anche S. Cassese (2019), *op. cit*.

[67] La codificazione «nasce come conseguenza della progressiva erosione dell'unità sistematica del codice civile, avviata nella seconda metà del secolo scorso con il fenomeno denominato decodificazione, che descrive il modo in cui le leggi speciali hanno inglobato materie sottratte alla disciplina dettata, appunto, dal codice civile. Nell'attuale contesto storico, l'aumento del potere delle forze economiche e lo sviluppo incessante di scienza e tecnica impongono pluralità e specializzazione delle regole. Si riscontra, allora, un mutamento nella direzione dell'opera legislativa: mentre in passato muoveva dal codice civile verso le leggi speciali decodificanti, ora si indirizza da queste verso i codici di settore. Per tale ragione essi rappresentano un ulteriore stadio del processo di decodificazione, poiché le stesse leggi speciali decodificanti sono raccolte e si consolidano in autonomi corpi organici specializzati per ciascun settore, che costituiscono veri e propri microsistemi legislativi» (Cit. *Codice di settore*, voce enciclopedica consultabile in www.treccani.it.

individuando quelle materie in cui si può e si deve operare attraverso la codificazione – significa innanzitutto preoccuparsi di migliorare ciò che già esiste, secondo una prospettiva "gradualista" di miglioramento dello *status quo*.

5. La codificazione come «antidoto»[68] all'ipertrofia normativa o come argine all'«esondazione»[69] normativa. Una questione sempre aperta

Le figure retoriche presenti nel titolo del presente paragrafo sono necessarie per comprendere la portata del fenomeno negativo dell'eccesso di norme (che in genere è descritto come ipertrofia (per cui si individua un "antidoto") ma possiamo immaginarla anche come una "esondazione" di norme (a cui è necessario contrapporre un "argine"). La soluzione proposta e di cui si dibatterà da qui in avanti è, chiaramente, la codificazione normativa; in un'ottica di semplificazione (che non va confusa con delegificazione o deregolazione).

In seguito all'approvazione della Legge n. 59 del 15 marzo 1997 (meglio conosciuta come la "prima legge Bassanini" o "Bassanini 1")[70], si è cominciato a fare un discreto utilizzo della codificazione, al fine di rendere maggiormente fruibile la normativa in oggetto presso gli interessati. Sono stati messi a punto, quindi, alcuni codici (come ad esempio il Testo unico dell'edilizia[71]) contenenti norme di rango sia primario che secondario, avendo cura di specificare all'interno dei testi la stessa natura gerarchica delle fonti raccolte; vera e propria regola di *drafting* insita nella codificazione.

---

[68] La definizione è di Alessandro Pajno, raccolta durante i seminari della Scuola di Politiche pubbliche di "Italia Decide".

[69] Cit. S. Cassese (2019), *op. cit.*

[70] La legge – recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* – con l'art. 20 ha introdotto la legge annuale di semplificazione, intesa primariamente quale strumento periodico di razionalizzazione dei procedimenti amministrativi mediante un'opera di progressiva delegificazione. Successivamente, l'art. 1 della legge di semplificazione 2001 (L. 229/2003) ha novellato l'art. 20 della Bassanini 1, modificando l'ambito e la struttura della legge di semplificazione. Attraverso la "riscrittura" del citato art. 20, è stato spostato l'asse dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi attraverso la delegificazione delle norme di riferimento alla semplificazione normativa attraverso il riassetto normativo e la codificazione. Ulteriori modifiche al medesimo articolo sono state apportate ad opera della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (L. 246/2005), che ha tra l'altro integrato con nuovi princìpi e criteri direttivi sia il processo di riordino mediante codificazione sia l'aspetto relativo alla semplificazione delle procedure amministrative.

[71] Approvato la prima volta nel 2001 e successivamente novellato.

Con le leggi di semplificazione del 2003 e del 2005 (il cosiddetto "Taglia leggi")[72], è iniziata, successivamente, la stagione del Codici di settore[73]. Trattasi di raccolte organiche e sistematiche di norme, relative a una o più materie. A differenza dei testi unici, i codici di settore contengono anche elementi innovativi della materia in oggetto, che viene quindi circoscritta in un sistema settoriale. Entrambi gli strumenti, però, hanno un obiettivo comune: raccogliere, in un unico atto, tutte le leggi utili vigenti; abrogando, se necessario, quelle inutili.

È opportuno, quando si parla di codificazione, fare un'ulteriore e sostanziale precisazione, che consiste nella differenza fra codice in senso "classico" e codice di settore. La specificazione "di settore", infatti, toglie il significato originario al sostantivo "codice". Questo avviene perché la crescente diffusione dei codici di settore, generando una pluralità di separate fonti di discipline settoriali, porta con sé un fenomeno di evoluzione legislativa che produce un progressivo svuotamento del codice inteso come fonte di una disciplina sistematica e unitaria. Tale fenomeno – ossia il passaggio dal codice in senso stretto, unitario, ai codici di settore, plurali – cristallizza una frammentazione delle diverse discipline, ciascuna oggetto di specifici e differenziati codici di settore. L'originaria ragion d'essere del codice quale strumento totale e generale, espressione storica di una forte volontà politica di costituire un sistema centrale e unitario, ha ceduto ormai il passo ad una sorta di "fuga dal codice", in virtù di sopravvenute esigenze di pluralità e specializzazione imposte dalla "tecnoeconomia", che si riflettono quindi anche nell'ambito legislativo.

Ciò che appare urgente, dunque è che Governo e Parlamento si mettano alla ricerca di una strategia che punti ad una codificazione estesa a tutti gli ambiti in cui sia necessario fare chiarezza e allo stesso tempo migliorarne la disciplina. Si prenda in considerazione,

---

[72] Legge 29 luglio 2003, n. 229 (*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*); Legge 28 novembre 2005, n. 246 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*).

[73] La ragione dell'inizio di tale nuova fase è rinvenibile nella novella all'art. 20 della Bassanini 1, ad opera proprio della legge di semplificazione del 2003 (Cfr. *infra*, nota n. 17). Di lì in avanti sono stati messi a punto svariati codici di settore. I più significativi sono quelli in materia di: amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), assicurazioni private (d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209), beni culturali e del paesaggio (d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42), comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259), consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30), ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 156). Si ritiene opportuno menzionare, inoltre, la creazione de cosiddetto Codice dell'ordinamento militare (D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 – *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*); interessante perché si tratta di una sorta di codificazione di norme regolamentari.

ad esempio, la nascita del Codice del processo amministrativo dove, con una norma speciale contenuta nella Legge n. 69 del 18 giugno 2009, si delegava al Consiglio di Stato il compito di redigere uno schema di codice, conferendogli altresì il mandato di individuare personalità esterne da coinvolgere nello stesso processo di studio e redazione.

L'esempio del modo in cui è sorto il Codice del procedimento civile è sicuramente virtuoso e può far riflettere sulla necessità di impostare – in collaborazione fra attori pubblici e privati – una sorta di "agenda per la better regulation". Un'agenda programmatica con la quale ciascun Governo dovrebbe essere in grado di delineare un piano di interventi, diviso per materie e scandito da scadenze temporali, almeno sulla legislazione già esistente. La scelta delle materie deve essere effettuata traducendo in concreto le esigenze provenienti dalla società.

In un mondo in costante transizione, e in un sistema-Paese che soffre di tutti i sintomi della "crisi della legislazione", piuttosto che intervenire con continue leggi, è importante tenere costantemente sotto-controllo l'insieme già esistente di norme, in modo tale da renderlo il più possibile stabile, chiaro, "al passo coi tempi", simmetrico rispetto al dettato sovranazionale, nonché coordinato fra i livelli territoriali interni.

6. La necessità di dotarsi di una "agenda per la better regulation". Conclusioni e riflessioni finali sul corso

Appare opportuno dotarsi di una "agenda per la *better regulation*", ossia di un *modus operandi* in cui la politica sia in grado di individuare, strategicamente, delle linee di intervento, coinvolgendo strutture amministrative, studiosi e stakeholder nella ricerca del risultato più congeniale. Il rapporto pubblico-privato, infatti, per essere realmente virtuoso, dovrebbe declinarsi nel coinvolgimento, oltre che di politica e amministrazione, dei mondi dell'accademia, delle università, delle professioni, dell'imprenditoria. In uno scenario del genere, lo strumento della codificazione strategica, permette di raggiungere senz'altro gli obiettivi minimi di chiarezza e aggiornamento del sistema normativo.

Lo sfondo nel quale, però, tutto ciò dovrebbe svilupparsi, è quello di una costante ricerca – imprescindibile in un sistema democratico – di un equilibrio fra "Stato

regolatore" e "Stato facilitatore"[74]. Tale equilibrio andrebbe ricercato prendendo le mosse delle istanze presenti all'interno della società, il cui bilanciamento avrà sempre bisogno di una qualche forma di intermediazione. Forse ci sarebbe bisogno, invero, di un cambio culturale alla base, che potrebbe trarre ispirazione dal retaggio compromissorio della stessa Costituzione italiana, sulla quale da oltre settant'anni si fonda la nostra democrazia.

[74] Ciò emerge, oltre a conclusione della presente relazione, come riflessione a margine del ciclo di incontri dell'edizione 2019 della Scuola di Politiche Pubbliche di Italia Decide, dal seguente titolo (che la dice lunga circa i temi trattati nel corso della Scuola): *Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico ed imprese: politiche pubbliche e strategie di impresa*.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Enrica Pitino*

Come governare il processo di inflazione normativa. In particolare: il caso dei contratti pubblici

A.A. 2019

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. La fase di implementazione – 2.1. In particolare: la fase di implementazione nell'ambito dei Contratti Pubblici – 3. Il rapporto pubblico-privato alla luce di un sistema rinnovato – 3.1. In particolare: il rapporto pubblico-privato nell'ambito dei contratti pubblici – 4. Conclusione

1. Introduzione

Nel corso degli incontri organizzati dalla Scuola delle Politiche Pubbliche 2019, ci si è chiesti come modulare il nuovo paradigma del rapporto pubblico-privato alla luce di un sistema economico oramai fortemente rinnovato.

In particolare, è emerso che il fenomeno dell'inflazione normativa è tra i fattori che maggiormente influiscono a scatenare instabilità normativa. Ed infatti, inflazione e instabilità sono due fenomeni strettamente correlati: l'eccessivo numero di norme e il continuo mutamento delle medesime, porta fisiologicamente alla poca credibilità del sistema normativo nel suo complesso. Tale patologico meccanismo, tra l'altro, costituisce un preoccupante disincentivo alla creazione di un solido rapporto di fiducia tra la sfera istituzionale e il mondo imprenditoriale che, invero, rappresenterebbe la chiave di volta nel processo di ripresa del sistema economico nel suo complesso.

Come sottolineato dal Presidente Pajno nel corso degli incontri, l'inflazione normativa rappresenta un fenomeno fortemente culturale. Ed infatti, mediante la reiterata emanazione di nuove leggi speciali si tenta di porre rimedio, di volta in volta, alle problematiche esecutive di determinate discipline. Tale tendenza è facilmente ravvisabile nell'operato della sfera politica, la quale, spinta da una controversa voglia di "innovazione" e "rivoluzione", adotta sempre nuove riforme, determinando spesso forzate inversioni di rotta. L'obbiettivo ultimo, chiaramente, è quello di guadagnare la fiducia dell'elettorato, ammaliato da una politica pubblica apparentemente risolutiva di problemi che, spesso, in concreto, si rivela essere inefficace, frettolosa e poco pragmatica.

Tale fenomeno ha l'effetto di declassare la fase di implementazione di una norma e, dunque, di assestamento della medesima all'interno del tessuto normativo esistente, da una parte, e di assorbimento della sostanza nella prassi operativa dei destinatari, dall'altra.

Le suesposte criticità sono fortemente ravvisabili nell'ambito dei contratti pubblici in cui, tra l'altro, il continuo processo di mutazione normativa è stato storicamente

coadiuvato da una sfiducia istituzionale nei confronti delle imprese, considerate più come fonte di corruzione che come potenziale fonte di crescita del Paese. Da qui, la standardizzazione delle procedure di scelta del contraente e la conseguente rigidità della disciplina in materia.

Quanto sopraesposto, oltre a causare la compressione della discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione e la riduzione degli spazi operativi delle imprese, non ha costituito terreno fertile per lo sviluppo di meccanismi dialogici tra pubblico e privato. Meccanismi, questi, che permetterebbero alla sfera pubblica di appianare l'asimmetria informativa con gli operatori di settore, così da poter prendere scelte consapevoli. Eppure, tali strumenti, che sono già codificati, sebbene in maniera confusa, sono totalmente estranei alla prassi operativa delle amministrazioni.

Alla luce di ciò, come adeguare una disciplina oramai satura alle esigenze di un rinnovato sistema economico?

Ebbene, dinnanzi a un fenomeno esistente e radicato come quello in esame, pensare di poter *bypassare* e neutralizzare la problematica sarebbe estremamente utopico. Al contrario, è necessario "governare" il processo di inflazione normativa.

2. La fase di implementazione

Come preannunciato in fase introduttiva, è oramai radicata la tendenza a superare le problematicità di una Riforma mediante l'emanazione di leggi speciali. Gravosa e fisiologica conseguenza di ciò, è certamente la fatidica stratificazione normativa, che pone tutti i soggetti coinvolti, siano essi amministrazioni o imprese, in un continuo stato di confusione e di incertezza. Di conseguenza, tutti gli operatori interessati -sia pubblici, che privati- sono portati a utilizzare continuamente sempre i medesimi strumenti che, sebbene obsoleti, sono "conosciuti".

Per porre rimedio a tale problematica, risulta dunque essere necessario dare maggiore spazio e attenzione alla fase di implementazione, ovvero di concretizzazione di una Riforma.

In tale prospettiva, una possibile soluzione potrebbe essere quella di individuare degli appositi centri di responsabilità incaricati del monitoraggio della fase esecutiva di una riforma.

A seguito dell'esperienza maturata sul campo, secondo De Vincenti (già Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno) il ruolo di "centro di responsabilità" potrebbe essere rivestito dalle Direzioni Generali dei Ministeri.

Ed infatti, l'ex Ministro racconta che, a titolo esemplificativo, in relazione alla Riforma sul credito di imposta degli investimenti al sud, venne operata la specifica scelta di non demandare direttamente alla direzione politica il compito elaborare nuove norme in chiave risolutiva (che, invero, avrebbero appesantito l'esistente). Al contrario, il Ministro stesso preferì individuare cinque soggetti che, in reciproco e continuo dialogo e coordinamento, furono incaricati di monitorare l'andamento esecutivo della riforma: *a)* il Dipartimento per le politiche di coesione; *b)* l'Agenzia per la coesione territoriale; *c)* la Direzione incentivi del Ministero dello sviluppo economico; *d)* la Ragioneria Generale; *e)* l'Agenzia delle Entrate. Dalla valutazione attenta e sinergica di tali soggetti, singolarmente incaricati di supervisionare uno specifico ambito della riforma, ne sarebbe seguita l'individuazione delle problematiche applicative nonché una conseguente "correzione" consapevole e pragmatica.

Tuttavia, la scelta di responsabilizzare determinati organi e organismi, rimarrebbe demandata alla mera volontà del Ministro che, tra l'altro, dovrebbe sobbarcarsi dell'ulteriore incombenza di stimolare e monitorare, a sua volta, i medesimi "valutatori". Probabilmente, individuare in maniera espressa e ufficiale determinati centri di responsabilità, rendendo noto ai medesimi di essere titolari di un tale ònere – e onòre –, oltre a vincolare l'esperimento di tale modello operativo, non più lasciato alla mera discrezionalità – oltre che pazienza – del vertice politico, potrebbe davvero rafforzare la fase di implementazione di una norma. Uno di quei molteplici casi in cui la sostanza necessita della forma.

La problematica di cui sopra è stata sottolineata anche dal Presidente Pajno, secondo il quale una tale tipologia di monitoraggio potrebbe funzionare, sebbene previa espressa previsione della riforma di riferimento, solo in quei Ministeri in cui le Direzioni Generali dispongono di forza e autorevolezza. A titolo esemplificativo, si riporta la recente esperienza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in cui, all'interno del Dipartimento del Tesoro è stata istituita un'apposita unità di monitoraggio della Riforma sulle società pubbliche. In particolare, l'art. 15 del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"* (TUSP) ha previsto

l'istituzione di una apposita struttura di indirizzo, di monitoraggio e di controllo sull'attuazione del TUSP. Con DM del 16 maggio 2017, tale Struttura è stata individuata nella Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro, la quale, in termini generali, svolge: *a) funzioni di indirizzo e coordinamento tramite orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del TUSP, nonché promuovendo le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica; b) attività di monitoraggio e controllo sui: b.b) provvedimenti di ricognizione delle partecipazioni detenute, che le Pubbliche Amministrazioni hanno emanato entro il 30 settembre 2017;*
b.bb) provvedimenti e piani di razionalizzazione ordinaria, che le pubbliche Amministrazioni adottano annualmente a partire dal 2018.[75]
La particolarità di tale unità di monitoraggio risiede nella circostanza che la medesima, al suo interno, è costituita tanto da membri interni al Dipartimento, quanto da soggetti tecnici esterni.
Come rappresentato in precedenza, tale rimedio potrebbe essere poco efficace laddove le Direzioni Generali non siano dotate di sufficiente autorevolezza. Ed infatti, ad avviso del Presidente Pajno trattasi di soluzioni dettate dai rapporti di forza concreti: affichè il monitoraggio sia efficace ed effettivo, in verità sarebbe necessario individuare, di volta in volta, un soggetto munito di adeguata autorevolezza.
In guisa di ciò, in talune circostanze si potrebbe pensare a un organo terzo istituito *ad hoc*. In altre ipotesi, invece, centri di responsabilità potrebbero essere le stesse amministrazioni di settore che, in fase di assorbimento della normativa, potrebbero rilevare, in concreto, le problematicità di una determinata Riforma e suggerire una possibile soluzione.
Si badi al fatto che, riassegnare la giusta dignità alla fase esecutiva e, dunque, attuativa, di una politica pubblica, significa altresì migliorare la stabilità della programmazione. Ed infatti, spesso si pensa di poter "raddrizzare il tiro" di una riforma adottando leggi di "controtendenza", ovvero soluzioni ispirate a principi nettamente in contrasto con quelli preventivi. Tali repentini mutamenti di rotta, tuttavia, non solo provocano disorientamento cronico in seno ai destinatari delle discipline di settore, ma impediscono altresì di predisporre una programmazione di lungo periodo in grado di

[75] Per informazioni aggiuntive, si veda il sito istituzionale: http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/partecipazioni_pubbliche/struttura_di_monitoraggio_riforma_partecipazioni_pubbliche/struttura_di_monitoraggio_partecipazioni_pubbliche/

conseguire obbiettivi. Quest'ultima, al contrario, necessiterebbe di un monitoraggio delle discipline basato su circostanze concrete, grazie al quale poter apportare modifiche efficaci e in linea con il pensiero politico collocato alla base delle medesime.

2.1. In particolare: la fase di implementazione nell'ambito dei contratti pubblici

Nel settore dei contratti pubblici, il ruolo di "centro di responsabilità" potrebbe essere rivestito dall'Anac. Ed infatti, essa possiede taluni strumenti che le permetterebbero di individuare le specifiche problematicità concrete della disciplina di settore e di elaborare, al contempo, rimedi sufficientemente pragmatici ed efficaci da proporre.

Si pensi agli istituti del Parere normativo e del Parere di Precontenzioso, grazie ai quali l'Autorità entra in diretto contatto tanto con le Stazioni Appaltanti, quanto con gli operatori economici: tali strumenti, sebbene primariamente volti a superare i dubbi interpretativi del Codice, potrebbero altresì perseguire l'ulteriore fine di circoscrivere le specifiche difficoltà operative riscontrate dai soggetti coinvolti.

Tale possibilità sarebbe altresì in linea con le novelle apportate dallo Sblocca Cantieri, che, per quel che è all'uopo di interesse, ha avuto il merito di apportare una notevole riduzione del ruolo "normativo" dell'Anac, demandando l'elaborazione della disciplina attuativa al Regolamento ministeriale. Ebbene, lasciando in disparte le valutazioni sul discutibile meccanismo di *soft law* previsto dal D.lgs. n. 50/2016, che meriterebbe di un'analisi a sé stante, in virtù dell'alleggerimento apportato dallo Sblocca Cantieri, potrebbe esservi spazio per inserire in via ufficiale un ruolo di monitoraggio attuativo di Anac.

Probabilmente, in tal modo, l'Autorità potrebbe finalmente rivestire quel ruolo effettivo, di tipo prettamente tecnico e propositivo, capace di supportare – e non sostituire – con efficacia l'attività legislativa di settore.

3. Il rapporto pubblico-privato alla luce di un sistema rinnovato

Valutare il fattore culturale è estremamente importante, poiché spesso rappresenta la chiave interpretativa di una riforma che, da sola, non sarebbe mai in grado di incidere radicalmente in seno alla realtà concreta. Ed infatti, venendo all'ambito per il quale si discute, per garantire una effettiva ripresa economica non è certamente sufficiente adottare reiterate novelle legislative poiché, in via prioritaria, bisognerebbe lanciare una

vera e propria campagna culturale: la rivalutazione del rapporto pubblico-privato, storicamente e notoriamente controverso.

Differentemente da altri Paesi, in Italia continua a permanere una concezione prettamente tradizionalista del rapporto di cui sopra, basata sull'antagonismo tra sfera pubblica e sfera privata. Tale circostanza è probabilmente dettata dal fatto che il diritto pubblico, specie il diritto amministrativo, nel nostro Paese è nato ponendosi in un rapporto di specialità rispetto al diritto privato, nel tentativo di distinguersi nettamente dal medesimo. In realtà, bisognerebbe iniziare a comprendere che le due sfere sono complementari, in quanto, come ricordato dal Presidente Pajno, rappresentano la faccia della stessa medaglia: diritto ed economia devono avere un raccordo, devono comunicare e coordinarsi. Solo se il privato dispone di strumenti idonei a segnalare le specifiche difficoltà riscontrate, la sfera pubblicistica ha modo di garantire rimedi mirati e non estemporanei. Parimenti, permettere alle imprese di condividere con la pubblica amministrazione il proprio bagaglio conoscitivo, concorrerebbe a potenziare e rinnovare l'intera macchina amministrativa.

3.1. In particolare: il rapporto pubblico-privato nell'ambito dei contratti pubblici

La problematicità del rapporto pubblico-privato è fortemente ravvisabile nell'ambito dei contratti pubblici, all'interno del quale vige una totale sfiducia delle Istituzioni tanto nei confronti delle amministrazioni, quanto nei confronti del privato. Sebbene il D.lgs. n. 50/2016 tenti di recepire talune disposizioni innovative di derivazione comunitaria, quali l'uso di discrezionalità rafforzata e di strumenti dialogici, permane nella prassi operativa quel timore e quella rigidità tipiche della Legge Merloni.

In primo luogo, è ancora sussistente la tendenza ad inquadrare la discrezionalità amministrativa come arbitrio che, a sua volta, si riversa nel timore dell'amministrazione stessa a utilizzare strumenti dialogici. Ed infatti, i funzionari non sono incentivati ad avvalersi di procedure flessibili poiché, allo stato attuale, ogni scelta che si allontani dai modelli standardizzati e che preveda un confronto preventivo con il mercato, affinché non venga letta in chiave corruttiva, deve essere minuziosamente giustificata. A ciò aggiungasi, come rilevato in dottrina, che a creare ulteriore disincentivo rileva altresì la modalità di valutazione dell'operato del funzionario: invece di essere focalizzata sul risultato ultimo ottenuto a seguito di una sequenza di scelte discrezionali, essa si

impernia sul singolo atto posto in essere, ossia sulla singola decisione (si veda, sul punto, G. Fidone).

In secondo luogo, il settore privato, anziché essere visto quale forza vitale e di crescita del Paese, capace di apportare freschezza e innovazione, viene ancora considerato come fonte di corruzione, su retaggio del notorio fenomeno Tangentopoli.

Tuttavia, tale soluzione non convince. Ed infatti, alla luce di un sistema economico fortemente rinnovato, l'unico modo per rinfrescare il *modus operandi* della pubblica amministrazione, a garanzia di una ripresa effettiva del sistema, è costituito dall'uso di modelli che permettano alle imprese di fornire il loro apporto informativo. A tal proposito, è chiaro che per garantire la predetta condivisione di esperienze e di competenze tecniche, è necessario che l'amministrazione si riappropri, in concreto, di quella discrezionalità che le è dovuta – di diritto e di fatto. Risulta dunque essere necessario superare quei timori e quei pregiudizi obsoleti che, oggi, fungono da ostacolo all'ambita congiunzione tra pubblico e privato.

Si coglie l'occasione per ricordare che taluni meccanismi di flessibilità, in realtà, sono già codificati nel D.lgs. n. 50/2016: si pensi al dialogo competitivo, alle indagini preliminari di mercato o al partenariato pubblico-privato. L'utilizzo concreto di tali strumenti concederebbe al privato di condividere le proprie informazioni, arricchendo al contempo la macchina amministrativa, nonché, all'amministrazione di predisporre procedure efficaci, a garanzia della scelta del migliore contraente.

Invero, seguire modelli vincolanti e interpretare il codice in chiave di rigidità, limita notevolmente la discrezionalità dell'amministrazione e riduce, al contempo, gli spazi di dialogo con le imprese. Tra l'altro, non per forza tale opzione ha l'effetto di neutralizzare il fenomeno corruttivo che, di certo, ostacola fortemente il raggiungimento dell'efficienza (si pensi alle ipotesi di c.d. "selezione avversa").

Al contrario, abbracciare strumenti connotati da flessibilità, dotando l'amministrazione della giusta discrezionalità e permettendo al privato di apportare il proprio contribuito tecnico, garantirebbe il raggiungimento di efficienza e innovazione ma, non per forza, sarebbe sinonimo di corruzione.

Pertanto, la domanda sorge spontanea: lo scopo del codice dei contratti pubblici è quello di eliminare la corruzione o di perseguire l'efficienza?

Al lettore l'ardua sentenza.

4. Conclusioni

Riassumendo e in conclusione, come “governare” il fenomeno dell’inflazione normativa a garanzia di una ripresa del sistema economico?

Nella consapevolezza che non possa esservi una risposta univoca e immediata, come in precedenza argomentato, il rafforzamento della fase di implementazione costituirebbe un buon punto di partenza.

Tuttavia, come esposto in narrativa, a prescindere da qualsivoglia intervento di tipo tecnico o legislativo, urge l’attivazione di un processo obbligato preventivo: una rivoluzione culturale volta a reinterpretare, in chiave rinnovata, il rapporto intercorrente tra pubblico e privato.

CAPITOLO TERZO:

AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

GRUPPO QUALITÀ DELLE POLITICHE PUBBLICHE

RELATORI:
VALERIO DI PORTO
ALESSANDRO PAJNO
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI
DANIELA VIGLIONE
LUCIANO VIOLANTE

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Pricila Llens Montes Cenhua*

Una riforma dall'interno.

Le risorse umane: l'asse della modernizzazione della PA

A.A. 2019

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

Sommario

1. Premessa – 2. La modernizzazione della Pubblica Amministrazione e la Digital Transformation – 3. Uno sguardo al piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 – 2019 – 3.1. Analisi dei risultati del Piano triennale 2017-2019 e le sue implicazioni nel capitale umano – 4. Il contesto del fattore umano nelle Pubbliche Amministrazioni – 4.1 Esami delle criticità riscontrate – 5. Risoluzioni alle domande poste – 6. Conclusione e proiezioni delle possibili soluzioni

1. Premessa

In uno scenario globale di costanti mutamenti, in cui imprese e società civile sono costrette a gestire più velocemente ed efficientemente il cambio e le sue nuove esigenze, nasce la necessità di avere un sistema paese all'altezza delle sfide.

In questo contesto, l'Italia di oggi, che secondo l'ultimo rapporto OCSE dopo una modesta ripresa presenta una situazione di stallo della sua economia, deve fare fronte a una doppia sfida: rilanciare la crescita, renderla più inclusiva e contemporaneamente ridurre il debito pubblico, ne presenta quindi la necessità di attivare misure di qualità per il sostegno all'economia.

La questione della qualità dell'intervento pubblico è stato l'oggetto del corso "Dialogo e cooperazione tra pubblico e privato per lo sviluppo: nuove strategie tra società, sistema pubblico ed imprese".

Nell'arco dello svolgimento del corso, i distinti esponenti di notevole esperienza tecnica e politica, hanno evidenziato come la fragilità del sistema pubblico ha comportato l'accentuarsi del gap tra produttività potenziale e produttività effettiva del paese.

A questi interventi si sono aggiunti le testimonianze delle imprese, le cui hanno ben evidenziato i diversi fattori che bloccano l'attuazione dei progetti di investimenti privato in Italia, sottolineando come uno dei più critici l'eccesso di regolazione differenziate e/o duplicate tra i diversi livelli territoriali.

Da queste riflessioni e da quelle condivisi nei gruppi di lavoro, si può sintetizzare il seguente quadro conclusivo, il cui traccerebbe le linee su cui dovrebbe concentrarsi l'agire pubblico: i) lavorare sulla coordinazione e cooperazione tra i diversi livelli territoriali, e tra pubblico e privato per rendere effettivo ed efficiente l'intervento pubblico; ii) frenare l'aumento della burocrazia difensiva e stantia della pubblica amministrazione tramite la modernizzazione e l'innovazione; iii) superare la questione delle competenze che bloccano la crescita della produttività attraverso lo sviluppo di competenze e la formazione del capitale umano.

Tutte le questioni sopra indicate portano a richiedere una vera trasformazione nel modo in cui si svolge l'intervento pubblico. Dal momento in cui la produttività effettiva del paese dipende ampiamente da esso, la Trasformazione è una questione rilevante non solo per il futuro ma soprattutto per i giorni nostri.

In quest'ottica, come parte della mia relazione conclusiva del corso di Italiadecide; corso che ritengo di gran valore per essere stato quello spazio di dialogo e coinvolgimento di diversi attori (studenti, imprese e rappresentanti del settore pubblico) in cui si è cercato soprattutto di capire per poi sviluppare risposte alle problematiche sposti; vorrei soffermarmi su due grande questioni, che ritengo gli assi della Trasformazione ossia, la pubblica amministrazione e le risorse umane.

In quanto allo studio delle stesse, per primo cercherò, in modo molto concreto, di evidenziare ciò che si sta facendo a livello di strategie paese per migliorare la qualità delle prestazione della pubblica amministrazione; partendo dal presupposto che, la modernizzazione della pubblica amministrazione è un bisogno urgente, da cui dipende in larga misura l'attivazione e la promozione degli investimenti pubblici e privati che porteranno sicuramente alla creazione di nuove attività economiche. Più di preciso, si darà uno sguardo introduttivo alle iniziative avviate per la Digital Transformation della PA.

La mia seconda osservazione e su cui si focalizza questo saggio, è riguardo la digitalizzazione e il capitale umano della PA.

Essendo che la Digital Transformation è soprattutto una Trasformazione culturale dal momento che stabilisce una nuova organizzazione del lavoro, è sommamente rilevante che le risorse umane in servizio alla Pubblica Amministrazione siano al centro di questa iniziativa.

A tale riguardo, le domande da porsi sono:

➔ Siamo in possesso delle risorse umane pronte ad accogliere e affrontare la Trasformazione che si vuole fare nelle PA?. Come è noto, l'acquisizione di competenze digitali è elemento chiave della Digital Transformation, ma anche le metodologie formative scelte per fare questo upgrade sono importanti, in riguardo, in presenza di una popolazione di lavoratori con un'età media elevata ed un basso livello di turnover, quali sarebbero le azioni volte alla gestione di risorse umane che si dovrebbero compiere al fine di garantire la qualità nel processo della Digital Transformation?

➔ Di fronte alla quasi conclusione del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 - 2019, che impatto ha avuto la digitalizzazione nel pubblico impiego?. In particolare, in termini di numero di personale, quanti addetti del digital ci sono, o sono stati assunti per compiere questa Trasformazione all'interno della PA? La digitalizzazione ha comportato un cambio significativo del ruolo del people manager, oppure degli uffici di risorse umane, più di preciso nella maniera di fare recruiting?. Gli uffici di risorse umane sono stati i principali alleati per promuovere la digitalizzazione all'interno delle PA?

2. La modernizzazione della Pubblica Amministrazione e la Digital Transformation

Dal momento che la PA viene a rappresentare il sistema amministrativo dello Stato, volta alla cura degli interessi pubblici, questa deve essere in grado di andare di pari passo con i progressi della comunità.

Pertanto, in un contesto in cui il Paese sta puntando sull'innovazione e la competitività delle imprese attraverso la digitalizzazione del sistema produttivo; importante in questa direzione è il piano nazionale Impresa 4.0, i cui primi risultati rivelano come questa iniziativa, tramite la misura dell'iper ammortamento, ha rappresentato un punto di svolta dell'economia, soprattutto in materia di investimenti, generando dieci miliardi di investimenti, nel solo 2017 ; appare indispensabile che l'innovazione e la modernizzazione devono essere anche al centro della PA.

A tale proposito, seguendo gli obiettivi indicati dall'Agenda Digitale Europea; quest'ultima a rappresentare uno dei 7 pilastri della Strategia "Europa 2020", che ha come scopo quello di fare leva sul potenziale delle tecnologie ICT per favorire innovazione, progresso e crescita economica, avendo come obiettivo principale lo sviluppo del mercato unico digitale; l'Italia ha sviluppato l'Agenda Digitale Italiana, in cui si è prospettata la Strategia per la crescita digitale, proponendosi come obiettivo quello di favorire la produttività e l'occupazione tramite l'innovazione.

La Strategia proposta dall'Agenda Digitale Italiana, mettendo al centro le esigenze di modernizzazione, traccerebbe la via alla trasformazione trasversale sia del pubblico come del privato. Ed è proprio la digitalizzazione, nella sua massima espressione, a rappresentare uno dei mezzi più potenti, grazie al quale le pubbliche amministrazioni

potrebbero arrivare alla tanto desiderata modernizzazione, i cui effetti si riverserebbero sullo snellimento delle procedure e sull'ottimizzazione delle risorse al punto da cambiare l'intero sistema oggi conosciuto. La trasformazione digitale della PA potrebbe portare ingenti benefici per la PA, tra risparmi diretti di spesa e maggiori entrate, pari a €35 Miliardi, e benefici alle imprese per €25 Miliardi, a seconda delle numerose stime pubblicate , liberando risorse che possono essere utilizzate per nuovi investimenti. La digitalizzazione così concepita va oltre la modernizzazione dei processi, mirerebbe a migliorare la qualità delle scelte dello Stato, delle Regioni e degli enti locali; poiché questi possiederebbero dati rilevanti degli utenti(imprese e società civile) attraverso i quali conoscere meglio i loro bisogni.

Al fine di promuovere questo processo di Digital Transformation dell'amministrazione italiana sono stati avviati: il "Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 - 2019" e il "Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019 - 2021". Tali strumenti, nell'ambito della Strategia per la crescita digitale e gli indicatori dell'Agenda Digitale Europea, mirano ad accelerare la digitalizzazione tramite lo sviluppo di diversi progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazione. I Piani, che per la loro realizzazione hanno richiesto un importante budget, indicano al loro interno la presenza di attori responsabili, di azioni da seguire, di una durata dei tempi di realizzazione, di risultati attesi a seconda del progetto; come accade per esempio con Io. Italia. Stiamo parlando di un applicazione la cui disponibilità dovrebbe verificarsi già al secondo semestre di quest'anno, consentendo a tutti i cittadini la possibilità di accedere ai servizi pubblici tramite il proprio smartphone, provocando così un forte cambiamento nel rapporto tra pubblico e privato, più semplice, più veloce e più sicuro.

3. Uno sguardo al piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 - 2019

Il piano 2017 - 2019, è stato il primo strumento di indirizzo strategico definito nel 2017 per dare avvio al processo della digital transformation della PA, dopo il controverso, ancora in vigore, Codice dell'Amministrazione Digitale.

Sostanzialmente, il piano si è improntato su un modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA, nel quale si è definito una mappa di 8 componenti

strategici, con cui si si è proposto di sviluppare e consolidare la visione della Crescita Digitale nella PA attraverso la realizzazione di un proprio Sistema Informativo della PA.

Esse ha dovuto indirizzare un quadro complesso con livelli di delega di competenze e di capacità operativa molto diversificati e frammentati: (i) 32.000 dipendenti pubblici nell'ICT; (ii) stima di circa 5,7 miliardi di Euro di spesa esterna ICT (iii) stima di circa 11.000 data center delle Pubbliche amministrazioni; (iv) oltre 25.000 siti web.

In base a ciò, prevedeva un percorso graduale di coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni che: (i) sono circa a 13mila tra amministrazione centrale (PAC) e quella locali (PAL) di cui 8,011 sono comuni ; (ii) ha oltre a 3.2 milioni di dipendenti pubblici , (iii) e ha una stima di 60 milioni di utenti(se si considera come dato i residenti in Italia) .

Analogamente, individuava gli attori responsabili del processo: il Governo, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il Commissario per l'attuazione dell'Agenda digitale, il Comitato di indirizzo di AgID, l'AgID, le Amministrazioni regionali e le Province autonome, le Amministrazioni, le società in house, gli Enti strumentali, a società Consip e le centrali di committenza.

Tuttavia, sono stati di rilevanza per l'attuazione dello stesso, tra questa pluralità di attori, quei portatori di ruoli chiavi: l'AGID (Agenzia per l'Italia digitale) e del Team per la Trasformazione Digitale.

L'AGID da una parte, preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana, i cui compiti sono la programmazione, il coordinamento, e il monitoraggio delle attività delle amministrazioni, per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. è stata rilevante nella gestione delle relazioni con gli stakeholders; specificamente nel coordinamento delle azioni ad attuare con gli attori dei vari livelli territoriale. Allo stesso modo, ha svolto azioni di supporto volti a promuovere la digitalizzazione a livello nazionale, istituendo un catalogo di strumenti e di competenze che semplifichi l'attuazione del Piano Triennale a livello locale per supportare le regioni nella realizzazione della propria agenda digitale armonizzati agli obiettivi nazionali. Inoltre, ha condotto e sostenuto la realizzazione di azioni utili del piano, avvalendosi dei fondi del PON governance.

D’altra parte, il Team per la Trasformazione Digitale, unità commissariale composta da 29 esperti a supporto del Commissario straordinario per l’attuazione dell’Agenda Digitale. Esso ha agito sia attraverso lo sviluppo di programmi esistenti sia attraverso la creazione di nuovi programmi. Il Team(unità commissariale) ha affiancato e supervisionato l’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID), accelerando e completando la pubblicazione del Piano Triennale per la Trasformazione Digitale. Inoltre l’unità ha interagito e collaborato con gli attori principali dei processi di digitalizzazione, nell’avvio di importanti progetti di trasformazione digitale interna e di utilizzo di metodi di sviluppo agili e iterativi delle inhouse stesse.
In questa linea, i suddetti, hanno pubblicati, nei rispettivi termini, i risultati raggiunti e gli aspetti riscontrate nel corso di attuazioni del piano complessivamente.
E su questa base e le informazioni raccolte nella ricerca di questa tesi, ho elaborato una matrice sui 8 componenti strategici del modello proposto nel Piano Triennale 2017 - 2019, contenendo lo status di avanzamento e le azioni adottate in ritardo di ogni progetto previsto; e anche le criticità riscontrate e i suggerimenti dei diversi attori per continuare ad avanzare. (Tabella n. 1)

Tabella N.1
Componenti Strategici
Progetti di ogni componenti
Status /Avanzamento
Linea d’azione operati in ritardo o sospesa
Le criticità riscontrate
Suggerimenti per andare avanti

1. Infrastrutture fisiche
Data center e cloud
- è stato realizzato il registro pubblico dei Cloud Service Provider (CSP).
- è stato realizzato il catalogo dei servizi cloud qualificati
- è stato pubblicato il portale cloud.italia.it sull’adozione del Cloud Computing nella PA
- Azioni funzionali alla razionalizzazione dei data center della PA
- Costituzione dei Poli strategici nazionali

1. una resistenza al cambiamento da parte delle PA: che sono determinate a mantenere i propri data center locali;

1.1. processi di procurement che rendono difficile la contrattualizzazione a consumo caratteristica del cloud;

1.2. la carenza di connettività a banda larga diffusa sul territorio.

2. il progetto SPID, gestito da AgID, presentava criticità di governance, di scelte tecnologiche, di mancanza di processi chiari e documentati e di assenza di un chiaro piano di dispiegamento nei servizi pubblici digitali, AgID si limitava alla firma delle convenzioni, e non era organizzata per la gestione operativa.

3. La piattaforma Pago PA era stata lanciata a gennaio del 2014 ma, seppure le PA avessero l'obbligo di aderirvi entro il 31 dicembre 2015, pochi erano i servizi che la utilizzavano. AgID, almeno nel suo assetto attuale, non è adatta a gestire e far crescere pagoPA

4. La migrazione dei dati anagrafici da tutti i Comuni ad ANPR avrebbe dovuto completarsi, secondo la legge, entro il 31 dicembre 2014 ma, ad Ottobre 2016, solo un comune era subentrato in ANPR.

5. Frammentazioni dei dati: I dati vengono conservati e utilizzati all'interno di ogni amministrazione secondo un modello a silos, impedendo la condivisione, lo scambio e l'uso tra amministrazioni in maniera agevole.

1. Per il programma di Infrastrutture fisiche occorre un team dedicato con forti competenze tecniche e di project management, di cui AgID è oggi sprovvista, nonché una squadra di persone sul territorio che possano affiancare le PAL durante il processo di migrazione.

2. Per il progetto SPID occorre un team dedicato di 15 persone con profili prevalentemente di technical program management, architetture software, sicurezza e user experience.

2.1. un intervento finanziario del MEF per abbattere drasticamente il costo della CIE per il cittadino, che ad oggi è a circa €22.

2.2. La disposizione di sanzioni da parte del MEF per quelle PA che, entro il 31/12/2019, non avranno ancora attivato all'interno dei propri sistema il SPID e CIE.

3. Per pagoPA una unità di 30 persone, competente, flessibile nelle assunzioni di profili specifici (tra cui esperti in architetture software e pagamenti digitali, technical program management, cybersecurity, prodotto e user experience), e autorevole, che abbia l'obiettivo di lavorare con SIA e integrare pagoPA in tutte le PAC e PAL.

3.1. La disposizione di sanzioni da parte del MEF per quelle PA che, entro il 31/12/2019, non avranno ancora attivato nei propri sistema pagoPA.

4. Per L'ANPR, la disposizione di sanzioni da parte del MEF per quei comuni che, entro il 31/12/2019, non saranno ancora subentrati.

5. Per il programma Dati Pubblici, è necessario affidare la gestione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati ad una governance stabile, competente ed autorevole che definisca e faccia evolvere la strategia nazionale di valorizzazione dei dati pubblici. Una governance multi-stakeholder, coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e sia messo in grado di reclutare dal privato un team di inizialmente circa 45 persone e crescente nel tempo, tra cui esperti in data science, machine learning, big data architecture, cybersecurity, metrics e analytics, di cui 5 persone in supporto all'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali.

6. l'interoperabilità dovrebbe essere responsabilità di un team composto di almeno 10 persone con competenze prettamente tecniche, tra cui project management e sviluppo di micro-servizi, all'interno del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio, nonché 20 persone in supporto alle PAL sul territorio.

Connettività

- Sono concluse le attività di migrazione delle PA titolari di precedenti contratti SPC sui nuovi contratti quadro SPC2
- Consip ha indetto una gara su un accordo quadro per la progettazione della rete e l'erogazione dei servizi di connettività della Rete Internazionale della PA

2. Infrastrutture immateriali

Spid

- Un incremento delle PA attive: da 3000 nel 2018 a 4081 a maggio 2019, su un target di circa 13.000
- Un incremento degli Identità SPID erogati: da 838.000 nell'avvio del piano a 4.17 milioni a maggio 2019 su un target di circa 55milioni

- Integrazione con SPID

Monitoraggio

- implementazione SPID da parte delle PA

PagoPa

- Un incremento delle PA e dei gestori di pubblici servizi che hanno aderito formalmente a pagoPA, che rappresentano il 75% degli enti in perimetro: Da 15.127 nell'avvio del piano a 17.542 a maggio 2019.

Definizione dei piani di adesione e attivazione a pagoPA

ANPR

-' 22.874.393 Popolazione presente in Anagrafe Nazionale, su un target di circa 55milioni.

-' 2174 comuni subentrati in Anagrafe Nazionale su un target di circa 8mila.

Ripianificata

Fattura Electronica

- la % delle fatture elettroniche scartate dal sistema di interscambio si è attestata al 3% contro il 18% registrato del 2015.

3. Modello di interoperabilità

Linee guida interoperabilità

- Si è definito le Linee Guida per transitare al nuovo Modello di Interoperabilità

- Adozione del Modello da parte delle PA

- Catalogo delle API

4. Ecosistemi

13 ecosistemi

- Si è fatto una prima definizione degli ecosistemi e del loro perimetro e si è individuato le PA amministrazioni capofila degli ecosistemi.

- Si è definito un modello di riferimento che descrive un processo di costruzione e di evoluzione degli ecosistemi

5. Strumenti per la diffusione di servizi digitali

Design dei servizi pubblici

Sono state sviluppate le piattaforme: (i) Designers Italia

(ii)Docs Italia; (iii) Riorganizzazione del dominio «.gov.it»

6. Data & Analytics Framework

Dati pubblici

- è stato pubblicato l’elenco delle Basi di dati di interesse nazionale
- sono state redatte le Linee guida relative alle Regole tecniche da seguire per l’iscrizione e l’aggiornamento dei dati nell'Indice delle PA (IPA)
- è stato reso disponibile il portale dei dati aperti della PA dati.gov.it
- Adeguamento delle basi di dati di interesse nazionale al Modello di interoperabilità.
- Integrazione delle basi di dati con il DAF

Messa in Produzione del DAF

7. Sicurezza

Sicurezza

- è stato pubblicato la circolare 2/2017 «Misure minime per la sicurezza ICT delle Pubbliche amministrazioni»
- È stata aumentata la capacità operativa del CERT-PA
- Un incremento di PA servite dal CERT PA: Da 40 nel 2018 a 68 a maggio 2019

Adeguamento da parte delle PA alle suddette disposizioni

8. Gestione del cambiamento

Governare la trasformazione digitale

- è stato istituito l’ufficio del difensore civico per il digitale
- è stata emanata la circolare 3/2018 per sollecitare tutte le PA ad individuare al proprio interno un RTD.
- Sono stati individuati i primi indicatori in coerenza con quelli della Strategia per la Crescita Digitale

Prima release del sistema di monitoraggio

Competenze digitali

Sono state pubblicate le Linee guida per l’armonizzazione delle qualificazioni professionali

3.1. Analisi dei risultati del Piano triennale 2017-2019 e le sue implicazioni nel capitale umano

L'informazione rivelata, ci presenta un quadro incoraggiante in cui, senza dubbio, si possono apprezzare significativi progressi nella trasformazione digitale della PA.

Tuttavia, però lo stesso quadro evidenzia molti dei punti critici che dobbiamo superare per raggiungere i grandi progressi attesi in questo settore.
Gli elementi critici evidenziati durante l'esecuzione del piano e le soluzioni proposte dai diversi attori, di quasi il 90%, sollevano due importanti questioni: trasformazione culturale e capitale umano.
1. Non c'è da sorprendersi che i problemi evidenziati nell'esecuzione dei progetti abbiano portato gli attori a proporre, indipendentemente dal contenuto del progetto, soluzioni basate sulle risorse umane (vedi tabella n. 2). Ed è che la trasformazione digitale è soprattutto una trasformazione culturale, e la cultura di un'organizzazione è determinata dalle persone che la compongono.

Tabella n. 2
Componenti Strategici
Le criticità riscontrate
Suggerimenti per andare avanti

1.Infrastrutture fisiche
1. una resistenza al cambiamento da parte delle PA
2. il progetto SPID, gestito da AgID, presentava criticità di governance, di scelte tecnologiche (...)...
3. seppure le PA avessero l'obbligo di aderire pagoPA (...), pochi erano i servizi che la utilizzavano.
4. La migrazione dei dati anagrafici ad ANPR avrebbe dovuto completarsi, entro il 2014 ma, ad Ottobre 2016, solo un comune era subentrato in ANPR.
5. I dati vengono conservati e utilizzati all'interno di ogni amministrazione secondo un modello a silos

1. Per il programma di Infrastrutture fisiche occorre un team dedicato con forti competenze tecniche e di project management, nonché una squadra di persone sul territorio che possano affiancare le PAL

2. Per il progetto SPID occorre un team dedicato di 15 persone con profili prevalentemente di technical program management, architetture software, sicurezza e user experience.
3. Per pagoPA una unità di 30 persone, competente, flessibile nelle assunzioni di profili specifici
5. Per il programma Dati Pubblici, è necessario affidare la gestione a una governance stabile, competente ed autorevole. Una governance multi-stakeholder.
6. l'interoperabilità dovrebbe essere responsabilità di un team composto di almeno 10 persone con competenze prettamente tecniche, nonché 20 persone in supporto alle PAL sul territorio.

Infrastrutture immateriali
3. Modello di interoperabilità
4. Ecosistemi
5. Strumenti per la generazione e la diffusione di servizi digitali
6. Data & Analytics Framework
7. Sicurezza
8. Gestione del cambiamento

2. Sebbene, dalle soluzioni di cui sopra, possiamo presumere che gli attori ritengono rilevante la partecipazione del capitale umano nella digitalizzazione della PA; le linee d'azione e i progetti realizzati da questo Team nel corso d'attuazione del piano 2017-2019, dimostrerebbero il contrario.
Se ci concentriamo sugli avanzamenti delle 8 componenti del modello, possiamo identificare che quello che mostra il progresso meno significativo è il componente: Gestione del Cambiamento, che ha all'interno il progetto Competenze Digitale. (Tabella n. 3)

Tabella n. 3
Componenti Strategici
Progetti di ogni componenti
Status /Avanzamento

8. Gestione del cambiamento

Governare la trasformazione digitale

-' è stato istituito l’ufficio del difensore civico per il digitale

-' è stata emanata la circolare 3/2018 del Ministro per la Pubblica Amministrazione per sollecitare tutte le Amministrazioni ad individuare al proprio interno un RTD.

-' Sono stati individuati i primi indicatori in coerenza con quelli della Strategia per la Crescita Digitale

Competenze digitali

Sono state pubblicate le Linee guida per l’armonizzazione delle qualificazioni professionali

3. Il fatto che la digitalizzazione della PA non sia andata di pari passo con l'attuazione di un piano nazionale coordinato per lo sviluppo delle capacità ad hoc per i dipendenti pubblici, nel che sarebbe stato previsto: sensibilizzazione e diffusione dell'iniziativa per mitigare paradigmi di resistenza e cambiamento, formazione mirata e specializzata sviluppata dalle caratteristiche del capitale umano pubblico, piani di formazione per verificare il livello di maturità delle competenze digitali dei dipendenti pubblici e misurare l'efficacia della formazione fornita attraverso l'implementazione; è stato probabilmente la causa delle criticità riscontrate nell'attuazione dell'iniziativa.

Sicuramente, la definizione e la pubblicazione di linee guida sono utili, ma non sono sufficienti se ciò che è previsto è trasformare la PA. Come è noto, la trasformazione digitale non è solo tecnologica, è soprattutto una trasformazione organizzativa; Pertanto, è importante rinnovare l'approccio della leadership che guidano la digitalizzazione all'interno delle amministrazioni.

Tabella n.4

Componenti Strategici

Le criticità riscontrate

Ipotesi di ricerca

1.Infrastrutture fisiche

1. una resistenza al cambiamento da parte delle PA

2. il progetto SPID, gestito da AgID, presentava criticità di governance, di scelte tecnologiche (...)...
3. seppure le PA avessero l'obbligo di aderire pagoPA (...), pochi erano i servizi che la utilizzavano.
4. La migrazione dei dati anagrafici ad ANPR avrebbe dovuto completarsi, entro il 2014 ma, ad Ottobre 2016, solo un comune era subentrato in ANPR.
5. I dati vengono conservati e utilizzati all'interno di ogni amministrazione secondo un modello a silos

1. La mancata attuazione di un piano nazionale coordinato per lo sviluppo di capacità ad hoc di dipendenti pubblici.
2. Lo sviluppo di corsi di formazione non articolati a indicatori che misurino l'efficienza degli stessi, e che non partono da una vera diagnosi di bisogni.
3. La scarsa partecipazione dei dipartimenti delle risorse umane e in particolare del responsabile delle persone nella digitalizzazione della PA.

2.Infrastrutture immateriali
3. Modello di interoperabilità
4. Ecosistemi
5. Strumenti per la generazione e la diffusione di servizi digitali
6. Data & Analytics Framework
7. Sicurezza
8. Gestione del cambiamento

4. Infine, come indicato sopra, nel piano ogni progetto aveva stabilito obiettivi specifici che si dovevano raggiungere entro un termine di 3 anni. Tuttavia, questo aspetto della valutazione dei risultati a lungo termine ha ridotto al minimo gli spazi per prendere opportuni provvedimenti di correzione di punti deboli nel corso di attuazione, rendendo complesse le misurazioni dell'impatto e della qualità dei risultati ottenuti.
Una situazione analoga sono state le strategie adottate in risorse umane. Dal momento che non sono stati stabiliti indicatori intermedi di performance per le linee strategiche di formazione attuate. Va notato che non ci sono informazioni sufficienti sulla diagnosi dei fabbisogni formativi in base ai profili dei dipendenti pubblici, con i cui si fossero determinato il livello "0" o il livello di inizio della formazione.

Va notato, inoltre, che nelle pagine del Ministero dell'Economia e delle Finanze: "conto nazionale", vi sono informazioni molto pertinenti sullo stato dell'impiego pubblico (età, livello di formazione, assunzioni e licenziamenti e dimissioni), ma ciononostante, questa informazione non è sufficiente per sviluppare piani di formazione.
Sulla base di quanto ho già riportato, vorrei aggiungere un'analisi ulteriore che ritengo pertinente, al fine di passare alle proiezioni di possibili soluzioni e / o azioni che ci aiuteranno a superare gli aspetti critici rilevati.

4. Il contesto del fattore umano nelle Pubbliche Amministrazioni

L'evoluzione delle istituzioni pubbliche italiane negli ultimi dieci anni è stata caratterizzata da forti variazioni strutturali; variazioni che, come evidenziano i dati dell'ultimo Censimento (2015) dell'Istat, soprattutto in materia del fattore umano ha avuto significativi ripercussioni:
Per primo, riguardo il totale di lavoratori in servizio presso le istituzioni pubbliche è di rivelare che tra il 2011 e il 2015 è diminuito dell'1,1%, si tratta di una riduzione di oltre 32mila dipendenti di meno; in contraste con il totale di non dipendenti (collaboratori coordinati e continuativi o a progetto, altri atipici e temporanei) che è cresciuto del 34,1%, circa 44mila in più rispetto al 2011.
In particolare nel settore della Pubblica Amministrazione questo ha rappresentato, in termini di occupazione una diminuzione di circa 65 mila dipendenti; un calo di capitale umano dell'8%; e tuttavia, analogamente al contesto generale un incremento dell'11,9% del personale non dipendente.
Questi variazione hanno comportato forti scontri nella gestione delle risorse umane della PA, che oggi deve affrontare le nuove sfide della digitalizzazione con un quadro complesso composta da:

1. Un capitale umano limitato, in termini di numero, che ad oggi è pari a circa 3.2milioni e in termini di formazione del personale (che d'accordo ai dati dall'Istat nel 2015 poco meno del 50% delle Istituzioni pubbliche ha dichiarato di aver svolto attività formative per il personale e solo il 14,0% ha adottato un piano formativo).
2. L'invecchiamento delle risorse umane, principalmente conseguenza dal blocco delle assunzioni negli anni del digiuno . Oggi l'età media dell'impiegato pubblico supera i 50 anni. La questione dell'età è così rilevante dato che nei prossimi anni, dovuto anche

alla riforma "Quota 100", saranno addirittura di 250mila dipendenti pubblici che andranno in pensione.

3. L’aumento del precariato, attribuita alle manovre fiscali che hanno consentito: il rimpiazzo di tutti i dipendenti che cessano dal servizio con collaboratori a tempo determinato e per poi la stabilizzazione loro; assunzioni straordinarie e aggiuntive, nonché l’assunzione a tempo determinato dei «navigator», cioè degli orientatori dei disoccupati che fruiranno del reddito di cittadinanza.

4. Competenze manageriali insufficienti.

Certamente, il tentativo di avviare un’era di modernizzazione della PA non può saltare e nemmeno sottovalutare questi variazioni.

Come si è accennato prima, lo scopo di avviare un percorso della Digital Transformation nella Pubblica Amministrazione è proprio quello di riordinare, ottimizzare le risorse in modo di migliorare la qualità delle prestazione. In riguardo, occorre tener presente l’impatto della tecnologia nell’organizzazione, poiché la tecnologia, uno dei driver fondamentali del cambiamenti socio - economico, non soltanto rivoluziona il sistema produttivo dell'organizzazione, questa stabilisce una nuova cultura di workfare.

In quest’ottica, un piano di digitalizzazione che non consideri lo sviluppo dell’intero sistema cioè, di ogni singolo componenti dell’organizzazione è destinato a fallire in quanto alla qualità di suoi risultati. Infatti, i sistemi isolati tendono al disordine, da qui l’importanza di coinvolgere a tutti gli stakeholders nel processo per raggiungere gli obiettivi proposti. D’accordo alla definizione di Freeman, lo stakeholder è qualsiasi individuo o gruppo che può influenzare o essere influenzato dalle obiettivi o azione dell’organizzazione. Su tale linea, d’accordo alla teoria degli stakeholders, i collaboratori sono gli stakeholders interni di una organizzazione (Freeman R. E., 1984).

Inoltre, il sociologo Crozier, che ha contribuito potentemente alla riforma dell'apparato amministrativo francese, aveva affermato: “l’uomo non è soltanto un braccio e non è soltanto un cuore. L’uomo è una mente, un progetto, una libertà”. Essendo che la Digital Transformation è soprattutto una Trasformazione culturale dal momento che stabilisce una nuova organizzazione del lavoro è sommamente rilevante che che l'uomo, in questo caso le risorse umane in servizio alla Pubblica Amministrazione siano al centro di questa iniziativa.

È quindi necessario svolgere un approccio che punti sulla preparazione tecnica e culturale delle risorse umane per accelerare lo sviluppo e il sostenimento nel tempo della Digital Transformation nella Pubblica Amministrazione.

4.1. Esami delle criticità riscontrate

Possiamo riassumere i punti critici trovati nel capitale umano pubblico in: (i) carenza di personale con competenze hard e soft necessarie per intraprendere i nuovi compiti e le sfide della digitalizzazione; (ii) limitata capacità operativa dell'IT di operare e sostenere la digitalizzazione all'interno delle PA; (iii) frammentazione della governance degli enti responsabili dell'attuazione dei Piani Nazionali sulla Trasformazione Digitale. (Tabella n.5)

Tabella n.5
Gli attori del Piano Triennale
Descrizione
Capacità operativa
Competenza
Criticità

Agenzia per l'Italia Digitale – AgID
130 dipendenti
promuove l'innovazione digitale nel Paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della PA e nel rapporto tra questa, i cittadini e le imprese
- Una limitata capacità operativa e di governance, per compiere i compiti e portare avanti le sfide a livello nazionale.
- Una frammentarietà organizzativa che rende complesso il processo decisionale delle priorità, con tanti soggetti che si occupano di agenda digitale: il Governo, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il MEF, il Commissario per l'attuazione dell'Agenda digitale, il Comitato di indirizzo di AgID, l'AgID, le Amministrazioni, le società in house, gli Enti strumentali, a società Consip e le centrali di committenza.

- Sovrapposizioni di competenze e/o paralisi tra i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale)

Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale:
Team per la TD
29 esperti
gestisce la costruzione del "sistema operativo" del Paese, con lo scopo di costruire servizi più semplici ed efficaci per i cittadini, la PA e le imprese, attraverso prodotti digitali innovativi.

PA
l Responsabile della Trasformazione Digitale (RTD)
4655 RTD su quasi 13mila PA
gestisce operativamente la trasformazione digitale della PA, coordinando lo sviluppo dei servizi pubblici digitali e nell'adozione di modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini.
- I Responsabile individuati non hanno le competenze manageriali - tecniche sufficiente in materia per svolgere le sfide e compiti a loro affidate.

- Il ritardato adempimento delle PA nella individuazione del RTD, sono ancora mancante:
  - 2 Ministeri su 13
  - 4 Regione e Province autonome su 20
  - 3 Città metropolitane su 14
  - 25 Università e istituti affini su 71

Dipendenti addetti in IT
3% del totale dei dipendenti della PA
rendono operativi i progetti della digitalizzazione all'interno delle PA, creano soluzione IT che accompagnano il processo, sopportando e assicurando il funzionamento del sistema.
- scarsa capacità operativa per sostenere nel tempo le iniziative in materia digitale

- questo corpo di esperti è visto ancora dalla leadership delle PA come un team di supporto anziché promotore della digitalizzazione.
- in tante PA questo gruppo è sprovvisto di una struttura fissa all'interno della organizzazione

Dipendenti pubblici
Oltre a 3.2 milioni
attuano la digitalizzazione nei loro posti di lavoro, ottimizando i procedimenti inherenti loro e queli in cui sono coinvolti, sono l'input e le fondamenta per il miglioramenti continui e la trasformazione.
- Un capitale umano limitato
- Basso indice di formazione del personale (nel 2015 poco meno del 50% delle PA ha dichiarato di aver svolto attività formative per il personale e solo il 14% ha adottato un piano formativo).
- L'invecchiamento delle risorse umane, l'età media dell'impiegato pubblico supera i 50 anni, questo rappresenta che nei prossimi 3 anni, circa a 500mila dipendenti pubblici in uscita per pensione.
- Competenze manageriali insufficiente

5. Risoluzioni alle domande poste:

➔ In quanto alla prima domanda, se siamo in possesso delle risorse umane pronte ad accogliere e affrontare la Trasformazione che si vuole fare nelle PA?.

Come è stato evidenziato nel quadro dell'impiego pubblico, la PA di oggi ha diverse criticità da superare. Solo cambiando la scenario delle sue risorse umane potrà essere in grado di sostenere (mantenere in continuo miglioramento) nel tempo le iniziative di digitalizzazione e modernizzazione del sistema pubblico.

Dal momento che abbiamo notevoli progressi e spese investite nella digitalizzazione della PA, l'intervento dello Stato nell'impiego pubblico è un bisogno che deve essere affrontato con priorità, perché altrimenti saranno in rischio di perdita i risultati già raggiunti.

➔ Di fronte alla conclusione del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017 - 2019, che impatto ha avuto la digitalizzazione nel pubblico

impiego?. In particolare, in termini di numero di personale, quanti addetti del digital ci sono, o sono stati assunti per compiere questa Trasformazione all'interno della PA? La digitalizzazione ha comportato un cambio significativo del ruolo del people manager, oppure degli uffici di risorse umane, più di preciso nella maniera di fare recruiting?. Gli uffici di risorse umane sono stati i principali alleati per promuovere la digitalizzazione all'interno delle PA?

Si può dire che la digitalizzazione della PA ha comportato significativi cambiamenti nel modo di vedere le risorse umane. Infatti, i principali attori del Piano Triennale evidenziano la necessità di più persone con forti competenze digitali, come ad esempio: architetture software, technical program management, cybersecurity, prodotto e user experience. E si aggiunge a questo elenco la necessità di nuova leadership con competenze soft in team working, agile management, critical thinking, e all'emotional intelligence; tutto ciò per portare avanti la trasformazione digitale all'interno della PA.

Tuttavia, non ci sono indizi che dimostrino che la digitalizzazione abbia comportato cambiamenti significativi nell'assetto istituzionale della PA. È stato evidenziato che i numero di dipendenti IT è molto ristretto rispetto al totale dei dipendenti pubblici. Infatti, all'avvio del piano i dipendenti IT erano circa a 32 mila.

Per quanto riguarda gli uffici delle risorse umane, non ho trovato informazione rilevanti con cui possa sostenere, che essa abbia intrapreso cambiamenti significativi nella sua gestione durante l'attuazione del Piano. Ciò che si è sicuro, per quanto lo dimostrano gli aspetti critici dell'impiego pubblico è che le politiche di risorse umane ad oggi attuate non avuto il successo atteso. Sicuramente, questa responsabilità involucra anche agli altri attori, principalmente al Dipartimento di Funzione Pubblica.

Al mio avviso, la gestione delle risorse umane della PA, deve essere urgentemente modernizzata, altrimenti i tentativi per modernizzare l'apparato pubblico non disporranno della sostenibilità richiesta per andare avanti.

6. Conclusione e proiezioni delle possibili soluzioni:

E' necessario proseguire nel lavoro avviato, non possiamo permetterci di tornare indietro e perdere tutto ciò che abbiamo raggiunto. Per questo ritengo sia necessario rivedere le strategie fino ad oggi attuate in capitale umano per superare le criticità dello stesso.

Alla luce delle criticità riscontrate, tale come l'invecchiamento delle risorse umane, l'eventuale uscita dei quasi mezzo milione di dipendenti nei prossimi 3 anni, con cui lo sblocco del turnover delle assunzioni, la scarsa capacità operativa in termini di personale per il sostenimento la digitalizzazione, la criticità delle governance e il livello basso delle formazione del personale, suggerisco un ripensamento al modello di gestione delle risorse umane ad oggi concepito.
La mia proposta pretende rispondere le criticità tramite l'implementazione di un nuovo assetto strategico sui 3 subsistemi di risorse umane che subiscono principalmente l'impatto della Digital Transformation; ossia ossia la gestione del recruiment and selection, la gestione della formazione e la gestione della esperienza.
Sostengo quest'ultimo, dai risultati evidenziati dalla ricerca e della survey del Talent Garden, e Bearing Point su digital. "In generale, i partecipanti ritengono che l'impatto della Digital Transformation riguarderà principalmente le attività di selezione del personale, la formazione e la gestione della performance. Secondo il 64%, tra le attività prettamente HR l'impatto maggiore del digital sarà sul recruiting, seguito da training e development con il 63% delle preferenze" .

Nuovo assetto strategico dei 3 subsistemi di risorse umane (Schema n.1):

Tuttavia per dare attuazione a queste linee di azioni, è rilevante che gli uffici di risorse umane siano rafforzati e modernizzati. Per questo suggerisco di digitalizzare per prima i processi operativi di questo ufficio, tramite l'introduzione dei Chatbots.
L'adozione di sistemi di intelligenza artificiale restituisce agli HR una notevole quantità di tempo che possono così dedicarsi a questioni più strategiche, secondo lo studio da Monsters and G2V Carreer, i recruiters spendono il 60% del loro lavoro all'anno nelle attività operative.
I chatbots svolgono la funzione di helpdesk per i dipendenti, ci sono bot per il reclutamento, per la valutazione delle prestazioni, per la formazione, e non solo.
Piano di modernizzazione degli uffici di Risorse Umane (Schema n.2):

Riferimenti bibliografici:

- http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/
- https://www.contoannuale.mef.gov.it/
- https://avanzamentodigitale.italia.it/it
- https://guidadinamica.agid.gov.it/
- www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/3_anni_di_agid05giugno.pdf
- http://www.competenzedigitali.gov.it/home-page.html
- https://teamdigitale.governo.it/assets/pdf/Relazione_TeamTrasformazioneDigitale_ITA_30set.pdf
- https://digitaltransformation-risorseumane.talentgarden.org/wp-content/uploads/2018/04/DigitalTransformationHR-def.pdf
- http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-10-2018/circolare-n3-del-2018
- https://trasparenza.agid.gov.it/archiviofile/agid/Personale/Dotazione_organica/conto_annuale/modello_2017_AG_11871_1_MNST_(1).pdf

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Francesco Serio*

Qualità delle Politiche Pubbliche: tra Politica e Società

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 1.1 La Scuola per le Politiche Pubbliche – 1.2 Le Politiche Pubbliche in Italia – 2. La qualità delle Politiche Pubbliche - 2.1 Il punto di vista delle imprese - 2.2 Il punto di vista del settore pubblico – 3. Conferenza Stato-Regioni e conferenze interministeriali europee – 3.1 Introduzione – 3.2 Conferenza Unificata – 3.3 Meccanismi di cooperazione europei – 4.Caso pratico – 4.1 Decreto Salva Roma – 4.2 Prospettive e proposte – 5.Politica come consultazione - 5.1 Politica e Società – 5.2 Politica e consenso – 5.3 Politiche Pubbliche europee – 5.4 Conclusione

1. Introduzione

1.1 La Scuola delle Politiche Pubbliche

Il tema di quest'anno è stato individuato alla fine del ciclo di conferenze dell'anno passato.

Si è giunti alla necessità di focalizzare gli sforzi della Scuola verso gli ostacoli e le incoerenze esistenti nel dialogo tra settore pubblico e privato.

Attraverso quindi il sistema delle conferenze i rappresentati di diverse imprese ci hanno ben descritto le problematiche che incontrano nell'odierno contesto italiano, portando a sintesi le problematiche del tessuto industriale italiano.

Attraverso il confronto con rappresentanti pubblici di diversa provenienza si sono ricondotte tali criticità a delle caratteristiche strutturali dell'apparato pubblico.

Sono chiamati ad assistere alle conferenze anche studenti della Università "La Sapienza" e della "Luiss" provenienti da diverse facoltà e quindi con una diversa formazione.

Lo scopo è quello di formare la classe dirigente del futuro attraverso l'esposizione concreta alle problematiche esistenti e proporre soluzioni creative alle criticità esposte.

Le esigenze portate dai vari attori serviranno quindi a evidenziare un aspetto critico del dialogo tra pubblico e privato, analizzarne un caso pratico ed infine costruire una proposta a riguardo.

1.2 Le Politiche Pubbliche in Italia

La stessa esistenza della Scuola evidenzia la necessità che l'analisi delle problematiche che affliggono il nostro paese nell'ambito delle politiche pubbliche sia affiancata da figure facilitatrici del dialogo tra i vari *stakeholders*.

La tendenza ermetica dei variegati settori dell'economia, della politica e della società ad agire indipendentemente l'uno dall'altro risulta estremamente controproducente.

I settori di intervento pubblico hanno risentito del processo di diffusione del potere decisionale a livello transnazionale e regionale, quindi anche verso stakeholder di tipo privato.

Va determinandosi la progressiva obsolescenza di qualsiasi pretesa di elaborare ed attuare le politiche pubbliche in completa indipendenza.

La funzione politica risulta troppo spesso eccessivamente innestata sulla sua connotazione rappresentativa e fagocitatrice di consenso.

Diviene quindi inefficace l'azione di governo in un sistema istituzionale che deve essere necessariamente multilivello ed a lungo termine.

Le politiche pubbliche necessitano di stabilità e coerenza, attualmente invece sono eccessivamente dipendenti da esecutivi estemporanei, le cui prospettive raramente superano i 5 anni.

La Scuola stimola quindi le varie componenti che costituiscono il paese Italia a dialogare per risolvere i problemi che affliggono entrambe le parti, ma non genericamente, bensì guarda specificamente al rapporto tra pubblico e privato.

Essa si pone l'obiettivo di formare la burocrazia, pubblica e privata, che si porrà in un immediato futuro all'interno degli apparati ministeriali e aziendali, per elaborare temi e soluzioni atti a risolvere le strutturali lacune del nostro sistema paese.

2. La qualità delle politiche pubbliche

2.1 Il punto di vista delle imprese

Le imprese ospitate hanno ricondotto il deficit di produttività che caratterizza il nostro paese, nel confronto con i restanti paesi europei, ad alcune problematiche che caratterizzano il dialogo pubblico privato.

Credo sia cruciale interrompere la malsana correlazione tra la inefficace pianificazione e concretizzazione delle politiche pubbliche e la conseguente instabilità della programmazione economica delle imprese.

Vi è un deficit di trasparenza e di inclusione nel processo decisionale, i cui risultati incerti ed instabili rappresentano un ostacolo per le nostre imprese, che presentano delle difficoltà nella progettazione a lungo termine.

La fase di elaborazione delle politiche pubbliche non guarda ad altri interessi se non a quelli politici, difatti le istanze dei variegati attori sociali vengono valorizzate saltuariamente e in maniera frammentata.
Mi sembra evidente quindi la necessità di uno stato facilitatore che miri a garantire la stabilità dell'ordinamento, oltre che la sua efficienza, e che elabori la sua attività guardando a una pluralità di interessi oltre che a quelli strettamente politici.
Le difficoltà permangono anche nel contesto europeo, dove è assente un processo decisionale rappresentativo, meno collegato agli esecutivi dei vari paesi, per alleanze a lungo termine tra le componenti sociali dei paesi indipendentemente dalle maggioranze governative estemporanee.
Condivido l'esigenza delle imprese di richiedere maggiore coordinamento dei vari stati europei per difendere il tessuto sociale ed industriale di ciascuno stato nazionale, per non soccombere alle strategie geopolitiche delle grandi potenze all'interno dell'orizzonte globale dell'economia.
Risulta quindi necessario incentivare la partecipazione delle imprese e dei corpi intermedi nella elaborazione delle politiche europee all'interno dei comitati e nelle sedi preposte.
L'evoluzione dei modelli produttivi ed i processi di transizione richiede che l'apparato pubblico si trasformi in linea con i decennali cambiamenti a cui abbiamo assistito e tutt'ora assistiamo.
Sin ora, la politica si è caratterizzata per l'estemporaneità delle risposte, le cui fondamenta risiedono nella debole azione di governo, a livello nazionale e regionale, emanazione delle parti politiche interessate più al consenso che all'efficacia della propria azione.
Ne deriva l'instabilità dell'azione normativa e quindi della programmazione economica delle imprese.

2.2 Il punto di vista del settore pubblico

Attraverso le considerazioni di Claudio De Vincenti, si sono evidenziate le difficoltà di elaborazione e concretizzazione delle politiche pubbliche, in particolare nei rapporti tra enti territoriali e tra livelli territoriali.

Questo rapporto è caratterizzato dall' eccessiva tutela di micro e macro interessi, oltre che dall'autoreferenzialità, che si concretizza nella interminabile durata della conferenza dei servizi e nell'esercizio dei poteri di veto.

La qualità delle politiche pubbliche deve essere capace di far esprimere all'iniziativa privata le proprie potenzialità, che invece risulta frenata dall'instabilità e quindi dalla sfiducia sia tra impresa e amministrazione, sia tra cittadini e istituzioni.

Concordo con il Governatore Ignazio Visco quando individua le criticità dei rapporti tra livelli territoriali in una sistematica mancanza di programmaticità e di coerenza nelle politiche pubbliche, in quanto emanazioni di determinate parti politiche, destinate a crollare con esse.

Anche il Presidente Pajno ha confermato e approfondito la tendenza alla separatezza degli enti territoriali, derivante dalla diversa fonte di legittimazione politica.

Ritengo quindi che le politiche pubbliche soffrano delle diverse prospettive delle parti politiche, spesso più concentrate a rimarcare non l'efficacia a lungo termine della propria azione, bensì la capacità di aggregare quanto più consenso possibile.

Difatti è necessario sviluppare strategie evolutive atte a modificare gli aspetti culturali, la qualità dei comportamenti e che soprattutto migliorino le procedure cooperative tra livelli territoriali e tra settore pubblico e privato.

La coerenza strategica diviene quindi una necessità imprescindibile, al decentramento amministrativo ed esecutivo non può corrispondere un decentramento economico e di sviluppo.

Si è quindi affermata l'esigenza di superare le problematiche connesse all'attuazione del titolo V, ostacolata dall'esigenza politica di rimarcare gli accentramenti di potere e di funzioni piuttosto che di assicurare la coerenza strategica ed amministrativa.

3. Conferenza Stato-Regioni e comitati interministeriali europei

3.1 Introduzione

Si sono quindi analizzate le difficoltà delle imprese nell'interfacciarsi con il settore pubblico e l'inefficienza delle politiche pubbliche nella fase di elaborazione e concretizzazione.

Mi accingo adesso a descrivere le criticità degli specifici meccanismi decisionali in ambito nazionale e poi europeo.

3.2 Conferenza Unificata

La conferenza unificata è il maggiore meccanismo decisionale per l'elaborazione delle politiche pubbliche a livello nazionale, essa coinvolge il Presidente del Consiglio, il Ministro degli Affari Regionali e i presidenti di tutte le regioni italiane e delle province autonome.

Al suo interno vengono elaborati gli indirizzi politici e le intese per la elaborazione delle politiche pubbliche, valorizzando quindi la pluralità degli interessi multilivello e allo stesso tempo ostracizzando l'operato giuridico e politico frutto di una decisione univoca.

Gli interventi di Erika Stefani, attuale Ministro degli Affari Regionali, hanno però evidenziato diverse criticità.

Il ruolo della conferenza, pur essendo un meccanismo teoricamente valido, viene spesso ridimensionato, tanto è che spesso le regioni, sia singolarmente che collettivamente, spesso interloquiscono direttamente con il Presidente del Consiglio.

La conferenza funziona principalmente come un comitato tecnico, dove si decidono i singoli provvedimenti, mentre dal punto di vista politico assume rilevanza solo per provvedimenti politicamente rilevanti.

La programmazione economica del governo non include la Conferenza, che viene ridotta a un ruolo esclusivamente informativo.

Tale mancanza risulta particolarmente deleteria considerando che alle regioni e alle autonomie sono delegate funzioni non solo amministrative, attraverso servizi vicini ai cittadini, ma anche politiche.

3.3 Meccanismi di cooperazione europei

Carmine Di Noia, Commissario della CONSOB, ha sottolineato come l'Unione Europea sia dotata di svariati strumenti di cooperazione, che mettono a raffronto gli esecutivi di diversi paesi, in grado di elaborare congiuntamente efficaci politiche pubbliche europee.

Questi strumenti ci permetto di cooperare meglio con la Commissione Europea, soprattutto nell'utilizzo dei fondi europei, scarsamente sfruttata all'interno del nostro paese.

Ciò dimostra come l'Unione apra enormi possibilità e che la gran parte delle limitazioni attribuite alla stessa derivino maggiormente dall'incapacità dei governi nazionali, come dimostrano i recenti sviluppi in Portogallo, Polonia e Spagna.
La frammentazione dei processi decisionali nazionali e l'estemporaneità delle politiche pubbliche rendono strumenti efficaci, come anche il comitato interministeriale degli affari europei, fortemente limitati dalle caratteristiche degli esecutivi italiani.
Le lacune italiane non possono quindi che riverberarsi all'interno dei meccanismi europei, dove la coerenza di intenti e la credibilità sono i maggiori fattori strategici all'interno della concertazione europea.

4. Un caso pratico

4.1 Decreto Salva Roma

Fra gli esempi di scarsa trasparenza fra pubblico e privato e dell'instabilità delle politiche pubbliche si può ricordare il recente emendamento al decreto crescita.
Al suo interno viene regolamentata la previsione di un aiuto governativo ai comuni in difficoltà, specialmente per i grandi centri urbani.
L'emendamento al decreto, infatti, prevede che le città metropolitane possano rinegoziare i debiti con i fornitori abbassando i costi del 5% e dando solo la possibilità di recedere agli stessi.
La previsione del piano pluriennale di riequilibrio offre la possibilità di ripagare i debiti in 20 anni, nonostante il monito della Corte costituzionale di non adottare questa previsione legislativa.
Credo innanzitutto che la discussione delle problematiche dei comuni nel recente dibattito non si sia concentrata sulle prospettive a lungo termine dei cittadini e degli stessi comuni, bensì sull'interesse partitico di consolidare il consenso politico multilivello, non a caso i comuni maggiormente interessati sono Roma ed Alessandria.
Dopodiché, è interessante notare come i fondi individuati per aiutare determinate situazioni derivino in parte da risorse allocate da governi passati, nello specifico dal fondo per l'industria 4.0, che ora verrà riallocato.
Questi interventi mandano un messaggio essenzialmente sbagliato ai sindaci virtuosi, incentivano modelli di inefficienza a livello comunale con la prospettiva di aiuti

governativi ed impedisce agli elettori di individuare la responsabilità della cattiva gestione politica.

Il dissesto finanziario dei comuni, da elemento giuridico-economico inequivocabile, diviene elemento aleatorio di carattere politico, strettamente dipendente dai rapporto più o meno amichevoli con il governo, come specificato anche da Pajno.

In nome delle emergenze e della estemporaneità delle risposte si fa strage della giustizia e dei moniti della Corte costituzionale, sacrificando le imprese e la loro programmazione economica.

La fiducia tra politica ed imprese non può che essere danneggiata da questo tipo di interventi, vista l'inesistente considerazione per gli interessi delle imprese rilevata nella narrazione pubblica e nella elaborazione dell'intervento politico.

4.2 Prospettive e proposte

In questo lavoro si è evidenziato come la disintermediazione sia estremamente dannosa per i processi democratici.

La ricostruzione del rapporto tra pubblico e privato passa dalla valorizzazione dei corpi intermedi e nell'allargamento dei processi di elaborazione delle politiche pubbliche attraverso la trasparenza e la stabilità dei meccanismi.

La fiducia verrà di conseguenza.

Ritengo quindi fondamentale migliorare il collegamento tra politiche pubbliche, certezza amministrativa e privati, per aiutare le future imprese che si rapporteranno con la pubblica amministrazione, in particolare con i comuni in difficoltà.

Innanzitutto, è necessario scollegare la procedura di dissesto finanziario da procedure politiche e renderlo un automatismo, la prorogazione dei debiti porta solo all'aggravamento degli stessi e alla deresponsabilizzazione dei suoi autori.

La procedura di dissesto infatti è comunque molto vantaggiosa per il comune stesso, con la doppia previsione di liquidazione a breve e lungo termine.

Si garantisce in tal modo che la responsabilità dell'operato degli amministratori pubblici non ricada principalmente su degli operatori privati, ma sulla collettività, le cui decisioni vanno responsabilizzate, e sulle autorità locali autori del dissesto.

Così inoltre si valorizzano gli amministratori virtuosi, permettendo agli stessi di essere indipendenti dal governo pro tempore.

Ancora è possibile prevedere per i comuni un indice di rischio, in modo da garantire all'impresa un'esatta conoscenza delle condizioni del proprio debitore, come del resto si procedere all'interno dei rapporti tra privati.
La programmazione economica delle imprese sarà quindi fatta in base a scelte consapevoli e può quindi essere scollegata dalle fluttuazioni instabili di processi politici in cui non hanno alcuna voce in capitolo.

5. Politica come consultazione

5.1 Politica e Società

Dal corso è emerso chiaramente, a mio parere, come la scarsa qualità e la estemporaneità delle politiche pubbliche derivi dagli interessi degli attori a cui è affidata l'elaborazione.
La delegittimazione dei corpi intermedi, come sindacati, associazioni della società civile ed associazioni di imprese, in rappresentanza di tutti gli strati della società, ha determinato l'irrilevanza degli stessi e il protagonismo italiano della rappresentanza politica.
Gli interessi quindi portati al cospetto della politica sono spesso particolaristici e mancano i corpi intermedi che li portino a sintesi.
La politica è quindi l'unica a legittimare e ad elaborare le politiche pubbliche e persino ad attuarle, visto che le sue diversificazioni non si limitano al governo multilivello nazionale e regionale, ma sconfinano fino a sostituire le parti sociali.
La politica è quindi chiamata da sola a interpretare le esigenze dei territori, in una dinamica disintermediatrice sia nel raccoglimento del consenso che nella gestione dei centri di potere statali, con l'elettorato come con il tessuto industriale.
È poi paradossale come questi processi siano sostanzialmente inefficaci nel portare a compimento politiche pubbliche organiche, vista la distribuzione del potere derivante dalla globalizzazione.
Ciò perché la costruzione di politiche pubbliche coerenti passa attraverso il coordinamento di attori sovranazionali e nazionali, sociali e industriali, come i movimenti e le associazioni di categoria, che però non vengono valorizzati.

Inoltre, gli interessi politici sono spesso frammentari, sia per la presenza di diversi attori, visto il ridimensionamento dei partiti e l'emersione di movimenti e associazioni, sia per la diversificazione degli interessi localistici, per l'appunto non portati a sintesi.
Ciò naturalmente rende le politiche pubbliche instabili ed estemporanee.

5.2 Politica e Consenso

Si arriva quindi alle dinamiche più volte viste negli ultimi anni.
Le politiche pubbliche divengono esclusivamente il risultato del dialogo tra partiti, spesso ponendosi in maniera conflittuale, e tra partiti ed elettorato.
Questo processo sminuisce il ruolo dei vari attori della società, sottomessi alla politica, e riduce la politica al voto e al momento elettorale, da qui la sensazione di vivere in una campagna elettorale permanente.
Le prospettive di queste dinamiche non possono che essere a breve termine, influenzati dagli equilibri instabili legati agli interessi fluidi di un elettorato i cui bisogni non sono portati a sintesi da alcun corpo intermedio.
La democrazia liberale che vede la politica come consultazione, sia nelle istituzioni, nello specifico nel Parlamento, sia con i vari *stakeholder*, è ridotta alla fase consensuale e alle funzioni dell'esecutivo.
Le politiche pubbliche sono quindi legate alle singole manifestazioni degli interessi politici e risentono dei momenti elettorali, con conseguenze disastrose per le prospettive del nostro paese.
Queste dinamiche hanno dei chiari riflessi sia a livello nazionale che a livello europeo.
Il centralismo del consenso elettorale danneggia infatti il coordinamento multilivello, in quanto la fonte della legittimazione politica dei livelli governativi locali e nazionali è il frutto di interessi particolari che chiaramente prevalgono sugli interessi nazionali, in virtù delle considerazioni sopra esposte.
In definitiva, il deficit di trasparenza e di consultazione delle politiche pubbliche comporta, nella maggior parte dei casi, risultati estemporanei sia a chi le fa, sia a chi li riceve.

5.3 Politiche Pubbliche europee

Quanto detto ha degli evidenti riflessi sulla concertazione europea, che come già detto presenta alcune problematiche.

Credo difatti che queste dinamiche comportino l'impossibilità di ricollegare le responsabilità politiche nazionali in senso positivo o negativo, l'Europa quindi diviene facile bersaglio di uno scarico di colpe improprie.

Inoltre, l'assenza di un coordinamento istituzionale e sociale adeguato impedisce al nostro paese di parlare con un'unica voce all'interno dei processi decisionali europei, dove spesso, a causa di un marcato isolamento degli interessi nazionali, vi sono forme improprie di concorrenza.

La responsabilizzazione dei corpi intermedi nell'elaborazione delle politiche pubbliche europee può garantire una maggiore stabilità alle stesse ed incrementare la legittimazione pubblica.

5.4 Conclusione

L'esperienza fatta mi ha arricchito di conoscenze di merito e di metodo, avvicinandomi alle esperienze di un settore, quello privato di cui avevo scarse esperienze dirette.

La formazione offerta è stata una grande possibilità di prepararmi adeguatamente alle problematiche della politica italiana.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giuseppe Sofia*

I deficit delle politiche pubbliche italiane quali gaps per le aziende nazionali

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Le politiche pubbliche – 3. I deficit qualitativi delle politiche pubbliche italiane: problemi di natura pratica – 4. I deficit delle politiche pubbliche italiane: problemi di ordine economico – 5. I deficit qualitativi delle politiche pubbliche italiane: problemi di fondo – 6. Una scarsa cultura di governo – 7. I deficit qualitativi delle politiche pubbliche italiane: il punto di vista delle aziende – 8. Stato regolatore e Stato azionista: il controverso rapporto fra pubblico e privato in Italia – 9. Pubblico e privato: due facce della stessa medaglia – 10. Studio, osservazione e ricerca: le vie maestre per imparare a fare meglio

1. Introduzione

Il seguente lavoro nasce dalla voglia di voler approfondire ed indagare la relazione che lega i *deficit* qualitativi delle politiche pubbliche italiane al grado di concorrenzialità delle nostre più importanti aziende nazionali. Ciò che si intende mettere in luce nel testo è proprio il nesso esistente fra le due variabili, scoprendo come la seconda sia, fra le due, quella dipendente. Le lacune di un sistema decisionale assai farraginoso e, alle volte, persino contraddittorio, come quello nostrano, non permettono, alle più rilevanti imprese della Penisola, di gareggiare in modo paritetico con le concorrenti straniere. Tale quadro risulta, poi, ancor più aggravato dal peculiare contesto nazionale. Possedendo, quasi sempre, la maggioranza delle quote azionarie delle più importanti società, lo Stato italiano si pone nella particolare posizione di azionista e regolatore. Ciò genera un cortocircuito causato dal fatto che chi scrive le regole del gioco e anche, in parte, colui che partecipa alla partita. Politiche pubbliche in grado di favorire la competitività delle grandi imprese, apporterebbero, quindi, un guadagno che, per primo e direttamente, arricchirebbe lo Stato stesso. Nonostante ciò, la componente privata continua ad accusare quella pubblica di scarso impegno, considerandola l'anello debole della catena e, in ultima analisi, la causa prima del suo mancato pieno rendimento.

La soluzione a questa intricata situazione è più complicata di quanto, molto spesso, luoghi comuni e propagandistiche soluzioni non prospettino.

È pacifico, tuttavia, affermare come prima di curare il paziente sia sempre necessario fornire una diagnosi esatta della malattia che lo affligge. Sarà bene, quindi, individuare con precisione quali siano i *deficit* in questione e su quali occorra operare con maggior celerità. Urgono soluzioni ragionate e realmente concertate fra gli attori che, concretamente, operano nei settori interessati. È altresì necessario che ciascuna delle parti in causa si adoperi a tal fine, evitando la difesa esasperata del proprio specifico

interesse, prediligendo, al suo posto, l'adozione di una prospettiva di più ampio respiro, capace di accantonare interessi particolari ed esclusivi in favore di quelli generali e collettivi.

Il dialogo pubblico privato deve, per forza di cose, non solo ripartire ma essere in grado di generare nuova linfa vitale da distribuire al Paese. Solo così sarà possibile superare lo stato d'*impasse* economico in cui l'Italia versa ormai da troppi anni.

È stata la "Scuola per Politiche Pubbliche 2019" organizzata da "*Italiadecide*" a permettermi di sviluppare questa riflessione. Il corso, articolato in tre sessioni tematiche più una conclusiva, è risultato essere assai stimolante e mai banale. Le numerose conferenze e gli altrettanti convegni hanno sollecitato in me vivo interesse e fervente curiosità accademica. Molto spesso non è stato importante solo *cosa* sia stato detto ma anche *chi* lo abbia fatto. I protagonisti dei seminari sono stati, infatti, sia eminenti ed illustri personalità del mondo politico e amministrativo, sia giovani e competenti rappresentanti di quello privato. L'obiettivo di incoraggiare e stimolare un dialogo che fosse il più possibile costruttivo e partecipato è stato ampiamente raggiunto. La presenza attiva degli studenti, nonché la fissazione, da parte di questi, dei punti da discutere durante gli incontri, hanno apportato al corso quel decisivo *quid* in più, capace di rendere il suddetto più coinvolgente rispetto ad altri momenti di approfondimento in cui, negli anni, in qualità di studente universitario, ho partecipato.

2. Le politiche pubbliche

"Una politica pubblica è un piano di azioni coordinate che permette di guidare le decisioni e le azioni di una pluralità di attori, e di ottenere esiti razionali". Con queste parole, il Presidente emerito del Consiglio di Stato Alessandro Pajno ha definito l'oggetto di questo studio.

Sotto l'ombrello di tale categoria rientrano una vasta gamma di azioni, capaci di modificare, riformare o, in alcuni casi, produrre *ex novo* una determinata legislazione per uno specifico campo d'azione. Quanto ai destinatari, quindi, essi possono essere, a seconda dei casi, segmenti più o meno ampi di popolazione (famiglie, pensionati, consumatori, commercianti, insegnanti, studenti, ecc).

Sebbene il governo resti il principale protagonista del processo di produzione delle *policies,* in sistemi ad interdipendenza complessa, quali quelli attuali, esso dovrà necessariamente confrontarsi con una pluralità vasta ed eterogenea di altri attori.

La sterminata letteratura politologica sul tema è solita analizzare la questione attraverso il cosiddetto "ciclo di *policy*". Esso è un utile strumento analitico in grado di "spacchettare" il concetto alfine di poterlo studiare nel dettaglio. Le fasi del processo sono cinque:

- Presa d'atto del problema e conseguente definizione dell'agenda politica
- Proposta delle soluzioni (formulazione della *policy*)
- Processo decisionale
- Attuazione della decisione
- Valutazione del risultato

Tale scomposizione ha il pregio di porre sotto la lente di ingrandimento dello studioso ogni singola fase, senza, tuttavia, far perdere di vista il quadro generale. È bene ribadire, inoltre, come in ciascuno dei momenti indicati una pluralità di attori – individuali e collettivi, pubblici e privati, istituzionali e non – si inseriscano o cerchino di inserirsi nel ciclo, con l'obiettivo di trarre il maggior profitto possibile. Partiti politici, movimenti, *lobby*, gruppi di pressione e di interesse, associazioni di categoria, sindacati, *mass media* sono solo alcuni dei tantissimi soggetti potenzialmente interessati *a* e *dà* provvedimenti di questo tipo. Essi lavorano per controllare e condizionare ognuno di quegli stadi, plasmando ciascuna delle fasi: dalla "creazione del problema" e il suo conseguente inserimento nell'agenda politica, fino alla fissazione dei criteri da adottare per la valutazione della stessa politica pubblica. Gli *stakeholder* coinvolti, poi, mutano la loro composizione e il loro grado di influenza a seconda che la *policy* in questione sia di natura: distributiva, redistributiva, regolativa o costituzionale.

Non si intende in questa sede cimentarsi in una trattazione approfondita del processo citato attraverso ulteriori e più specifici contributi. L'obiettivo del presente studio rimane di natura pragmatica e non didattica. Prima di esaminare i *deficit* delle politiche pubbliche italiane era, però, a mio avviso, necessario fornire un breve richiamo teorico sulla questione, per meglio comprendere a quale livello, fra quelli indicati, il nostro sistema sia più vulnerabile.

3. I deficit qualitativi delle politiche pubbliche italiane: problemi di natura pratica

Uno dei maggior pregi del corso promosso da *italiadecide* è stato quello di far sedere allo stesso tavolo – non solo ideale, ma fisico – autorevoli rappresentanti della sfera pubblica e alti professionisti di quella privata. Ne è nato un confronto vero e sincero, nel quale ognuno, pur presentando il proprio punto di vista, non ha rinunciato ad ascoltare e comprendere le ragioni dell'altro. Ciò è stato possibile poiché entrambe le parti si sono dimostrate pronte a fare un passo indietro, avendo, come obiettivo ultimo, il miglioramento dell'economia del Paese. Ciò che mi ha colpito in questa fase è stato come, da parte pubblica, non ci sia nascosti dietro facili giustificazioni ma - lontano dagli echi spesso disturbanti e distorsivi di eterne campagne elettorali – si sia fatto ammenda dei propri errori, sottolineando, tuttavia, anche le enormi difficoltà di natura pratica che soggiacciono all'attività politica. Da questo punto di vista, particolarmente interessante, è stato il contributo dell'*ex* ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno: Claudio De Vincenti. Durante il seminario che lo ha visto protagonista, egli, sulla base della sua recente esperienza di governo, ha esposto e reso testimonianza di alcuni dei giganteschi ostacoli che il sistema pubblico riscontra al momento dell'attuazione dei propri provvedimenti. Ciò che il professor De Vincenti ha inteso sottolineare con maggior evidenza, sono stati gli eccessi di autotutela e autoreferenzialità, da parte di piccoli e medi attori, coinvolti nel processo decisionale. Questi, molto spesso, pongono veti e innalzano barriere, perpetrando un vero e proprio ostruzionismo all'azione di governo, con l'obiettivo di difendere micro e macro interessi di cui sono portatori. Come scritto nel precedente paragrafo, tali questioni non sono certo nuove o presenti sono in Italia, tuttavia, processi decisionali particolarmente complessi ed intricati e a concertazione assai partecipata, come quelli del nostro Paese, non fanno che aumentare tali problematiche. In questo dedalo di norme, autorizzazioni e burocrazia è facile perdere la rotta e, altrettanto semplice, per chi ne è intenzionato, disseminare ulteriori intralci lungo la strada. Le lungaggini e la complessità del sistema, poi, non aiutano ad individuare gli autentici responsabili dei ritardi o, in alcuni casi, della mancata realizzazione di una politica pubblica. Tale incapacità pone, quindi, sul tavolo, anche l'ulteriore problema di mancanza di *accountability*.

4. I deficit delle politiche pubbliche italiane: problemi di ordine economico

Nell'ambito della prima sessione, oltre al professor De Vincenti, anche il dottor Pietro Tommasino ha affrontato la questione del *deficit* qualitativo delle politiche pubbliche italiane, traslando la questione al proprio specifico campo di azione: quello economico. Egli ha inteso sottolineare come il Paese soffra di accertati ed evidenti problemi strutturali quali: alto debito pubblico e sempre maggiore divario fra Nord e Sud. Entrambe le questioni hanno raggiunto un livello di criticità tale per cui non è più possibile attuare politiche pubbliche che non tengano conto degli effetti che possano generare su di loro. A tal fine - in fase di formulazione della proposta - appare assolutamente necessario uno studio di gran lunga più approfondito, coordinato e programmatico in materia di investimenti, affinché si perseguano obiettivi di efficienza e crescita concretamente riscontrabili nell'economia reale.

5. I deficit qualitativi delle politiche pubbliche italiane: problemi di fondo

Le posizioni di De Vincenti e Tommasino se pur, per certi versi opposte, possono essere ricondotte a un comune denominatore.

L'ex ministro – difendendo, naturalmente, in parte il proprio operato – ha affermato come anche politiche pubbliche di qualità possano incontrare seri e, non di rado, insormontabili ostacoli al momento della loro attuazione. Un istituto come quello della "conferenza di servizi", la cui *ratio* muoveva proprio dalla necessità di "snellire" la fase decisionale ed evitare l'arenarsi del provvedimento, è stato spesso accusato di non essere lo strumento più idoneo per farlo, poiché permetterebbe, ancora, a ad un numero troppo elevato di attori di partecipare al tavolo delle trattive. Quindi – nell'ottica di chi governa - persino ottime politiche pubbliche rischiano di non vedere mai la luce.

Tommasino, quasi per converso, poneva, invece, la questione sotto un'altra prospettiva. Egli, infatti, ha cercato di mettere in guardia la politica proprio sulle azioni che intende compiere, ribadendo come queste, in passato, abbiano accresciuto, piuttosto che risolto, situazioni già complesse. Non versando il Paese in una florida situazione economica, non si può rischiare di aggravare il già attuale precario stadio.

Se quindi da un lato si invita a compiere scelte altamente ragionate e dall'altro si afferma che, anche quando queste vengano effettuate, comunque non si riesce a venire a

capo della situazione, allora bisognerà ammettere come il Paese soffra, in tale ambito, di profonde criticità di fondo.

Tali annose questioni sono state esposte con puntualità e saggezza sia negli interventi del Presidente Violante che in quelli effettuati dal Presidente Pajno.

In virtù della loro grande complessità, dei settori su cui agiscono, degli obiettivi che si pongono e delle ricadute su porzioni, alle volte considerevoli, di popolazione, formulare politiche pubbliche di qualità è, forse, uno dei compiti più ardui della politica. Appare evidente come, in virtù delle difficoltà citate, ottimi provvedimenti richiedano, per forza di cose, tempi molti lunghi. Sarà necessario, infatti, capire in via preliminare – anche a causa delle scarse risorse economiche disponibili – quali settori richiedano un immediato intervento. Si dovrà, poi, fare in modo che il processo decisionale sia il più ragionato e attento possibile, così da cercare di ridurre al minimo opposizioni e veti. Altrettanto delicata risulta la parte relativa all'attuazione concreta delle soluzioni. L'azione più specificatamente pratica, quella cioè dell'implementazione, è stata spesso posta in secondo piano. Erroneamente si è diffusa l'idea che basti creare una norma affinché questa, automaticamente, risolva le criticità per cui è stata formulata. Ovviamente le cose non stanno così: la produzione continua di nuovi provvedimenti, piuttosto che la reale attuazione dei precedenti, genera, oltre che *caos*, anche un'eccessiva ipertrofia legislativa, male tipico – e spesso denunciato dalle aziende nel corso dei seminari – del nostro sistema. L'inadeguata implementazione riversa i suoi effetti anche sull'ultimo stadio del ciclo di *policy*, generando una valutazione complessivamente negativa dell'intera politica pubblica.

6. Una scarsa cultura di governo

I ritmi sempre più frenetici della società contemporanea inducono – erroneamente – la classe politica a proporre soluzioni a breve termine. Il perenne clima da campagna elettorale, che da sempre contraddistingue la Penisola, fa, poi, il resto. In questa continua rincorsa all'ultimo voto, ogni esecutivo che si succede esclude progetti a media o lunga scadenza dalla propria agenda, poiché incapaci di tradursi, immediatamente, in voti. Ciò è chiaramente in conflitto con politiche pubbliche di qualità, che, per definizione, necessitano di tempi di gestazione e applicazione più o meno dilatati. Molto spesso, inoltre, la mancanza di continuità con il recente passato ha pesato in modo

determinante. Quando si interviene, infatti, quasi mai lo si fa nel solco della costanza: al contrario, si preferisce puntare sulla riformulazione accrescendo burocrazia, tempi e confusione.

Da questo quadro emergono, quindi, quei problemi di fondo che si intendevano sottolineare, la cui genesi è da ritrovarsi, principalmente, nella scarsa cultura politica e di governo del nostro Paese.

7. I deficit qualitativi delle politiche pubbliche italiane: il punto di vista delle aziende

Autostrade per l'Italia, Eni, Enel, Leonardo e Cassa depositi e prestiti, sono state solo alcune fra le aziende che hanno partecipato, attraverso i propri rappresentanti, ai dibattiti organizzati da *Italidecide*. Nonostante l'eterogeneità dei loro campi d'azione, la natura assai diversa della loro composizione e le specifiche esigenze legate alla loro attività, ciò che mi ha colpito è stata la convergenza unanime sulla denuncia di alcune specifiche lacune. Tutte le aziende citate, infatti, hanno segnalato ai relatori della controparte pubblica le stesse criticità, alcune delle quali, in buona parte, già emerse nei paragrafi precedenti. Quasi totale assenza di continuità politica sulle scelte effettuate da ogni esecutivo rispetto al proprio predecessore, tempi legislativi troppo lunghi, visione politica sempre a medio o corto raggio, iper burocratizzazione, mancanza di programmazione, scarso coordinamento fra Stato, regioni e autonomie - da un lato - e tra Stato nazionale e Unione europea, dall'altro. Dal punto di vista di chi investe nel Paese e ha come esigenza quella di creare profitto, tale quadro non risulta essere, sicuramente, il migliore su cui puntare.

La globalizzazione determina, in seno alle aziende, la trasformazione dei processi produttivi, organizzativi e contrattuali. Essa le espone ad un grado di concorrenzialità sempre maggiore con *competitors* stranieri agguerriti che sembrano godere di un contesto generale più favorevole. Le imprese italiane stentano in questa fase e gli sconfortanti dati legati alla crescita complessiva del Paese, confermano come tale situazione non sia più da considerarsi temporanea, avendo assunto, ormai, caratteri cronici. Non solo nel mondo, ma anche nel resto d'Europa, tutti corrono a velocità molto più elevate della nostra. Le imprese nazionali si difendono, affermando come tale

gap sia in buona parte legato all'ambiente nel quale sono chiamate ad operare, che crea più impedimenti di quanti non ne riesca ad eliminare.

Le criticità segnalate riguardano diversi campi, da quello economico a quello della regolamentazione. Si sottolineano difficoltà sempre crescenti per la nostra economia e un divario Nord/Sud sempre più accentuato e preoccupante. Gli imprenditori si sentono vittime di un quadro normativo confuso, all'interno del quale emergono regole diverse, e, alle volte, fra loro contradditorie, ad ogni livello territoriale. Tali differenziazioni non sono di certo funzionali e la sottovalutazione, poi, della funzione di programmazione, soprattutto nel settore infrastrutturale, demoralizza chi intenda puntare sull'Italia.

Molto spesso le imprese lamentano alla politica, non tanto – o quantomeno non solo – il non ascolto o la mancata risposta, quanto il carattere spesso vago, non coordinato ma, quasi sempre, non puntuale, di questa. Tali impressioni sono state confermate durante l'incontro avvenuto con il Responsabile delle Relazioni Istituzionali di Enel Italia, dott. Donato Leone, presso la loro sede di Viale Regina Margherita. Il Manager ha ammesso come spesso l'azienda che rappresenta abbia presentato piani di investimento per la costruzione e la collazione di impianti elettrici o di sistemi per la produzione di energie rinnovabili – quali, ad esempio, pale eoliche - su un preciso territorio. A causa di interminabili "conferenze di servizi" l'autorizzazione a procedere è sempre arrivata dopo diversi anni, quando, ormai, la tecnologia che si intendeva utilizzare inizialmente era divenuta obsoleta. Pur possedendo Enel la possibilità di procedere all'installazione di un sistema all'avanguardia si ritrovava nella condizione di non poterlo fare, data la specificità dell'autorizzazione precedentemente ricevuta.

Questo appena citato è un esempio emblematico delle difficoltà pratiche riscontrate da chi decide di investire su i nostri territori.

Ciò che le aziende, reclamano a gran voce, è, quindi, un sistema complessivamente più ordinato, coordinato e veloce, in grado di combattere il disagio dato dall'incertezza di un sistema giuridico e normativo, non omogeneo e caotico e, quindi, in ultima analisi, controproducente.

8. Stato regolatore e Stato azionista: il controverso rapporto fra pubblico e privato in Italia

Più che in altri Stati, in Italia il rapporto fra pubblico e privato - soprattutto in campo economico - è stato, storicamente, controverso e tumultuoso. Nel nostro Paese tali settori si sono visti sempre con reciproca diffidenza e mutuo sospetto. Lo Stato ha continuamente tacciato il settore privato di scarsa solidarietà, rimproverandogli la ricerca esclusiva di profitto e lucro. Per converso, le aziende della Penisola hanno, da sempre, lamentato l'alta tassazione impostagli a cui, di rado, è corrisposta una restituzione adeguata di quanto versato in termini di servizi. Ma non solo, chi fa *businness* si è sempre sentito come attaccato da un sistema che - a suo avviso - sempre più spesso, cercava di entrare a gamba tesa nel suo giro di affari.

La verità – come spesso nella vita – tende a stare nel mezzo.

Non si intende, naturalmente, in questa sede ripercorrere le varie tappe di questo lungo e articolato processo. Si segnala, soltanto, come la visione e le conseguenti politiche pubbliche applicate in tali settori siano spesso mutate dal 1948 ad oggi. Lo Stato italiano è passato, nell'arco di qualche decennio, da *imprenditore* a *regolatore*. Negli anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, la ricostruzione economica di un Paese distrutto, ha giustificato il massiccio intervento governativo nell'economia. L'azione, inoltre, rispondeva anche alla paura di alcuni partiti politici e di larghi strati della popolazione che ritenevano i monopoli privati, specie nei settori "strategici", pericolosi. Soprattutto grazie a tali provvedimenti si è, comunque, potuto sviluppare quel tessuto economico nel quale le aziende oggi operano. Eni, Enel e Telecom (all'epoca SIP) sono solo alcune delle attuali grandi multinazionali italiane nate in quel periodo per impulso e grazie ad investimenti statali. Nel corso dei decenni, a causa della mutevolezza dell'economia e del mercato capitalistico - che ha puntato su deregolamentazioni e privatizzazioni -, dell'insostenibilità dei costi, nonché per impulso dell'Europa, l'ingerenza statale è andata via via riducendosi. Oggi lo Stato non è più un imprenditore, quanto un regolatore. Nonostante ciò, in molte delle più ricche imprese la maggioranza delle azioni sono, ancora, detenute dal governo.

Tutto ciò non fa che generare ed alimentare un eterno cortocircuito. Se da un lato, infatti, le aziende non fanno che lamentare e denunciare le inefficienze di uno Stato assente, distratto e confusionale, dall'altro a questo si aggrappano e da lui pretendono

soluzioni, specie quando a causa di grossolani errori gestionali – ad esso non sempre imputabili - rischiano il tracollo finanziario. In questo senso oltre che di scarsa cultura di governo si può, a mio avviso, parlare anche di una scarsa cultura imprenditoriale italiana. Molti grandi *managers*, infatti, si sono sempre cullati sul fatto che, se le cose fossero andate male, sarebbe stato lo Stato a riparare al danno, mettendo le risorse per salvare le imprese.

9. Pubblico e privato: due facce della stessa medaglia

Come scritto precedentemente il rapporto fra i due settori è stato quanto mai controverso. L'idea che i due campi siano rivali è quanto di più sbagliato si possa pensare. Pubblico e privato sono complementari. Per il *sistema paese* è tanto necessario l'uno, quanto fondamentale l'altro.

Il mercato crea posti di lavoro e diffonde ricchezza. La libera iniziativa e l'attività privata stimolano la concorrenza, determinando lo spontaneo gioco della domanda e dell'offerta. E', altresì, vero che ciò è possibile grazie alla natura del sistema sul quale esso agisce. Sono le condizioni politico-giuridiche che tutelano i diritti di proprietà e le libertà, che consentono al mercato di operare al meglio per la produzione di benessere materiale. Se è vero che il lavoro non nasce spontaneamente e che sia sempre necessario il capitale di chi si assume il rischio di investire, è altresì doveroso sottolineare come per il Paese sia fondamentale anche il pubblico, non solo perché, come scritto, esso prepara – con più o meno successo - il terreno sul quale tali somme verranno piantate, ma anche perché si spinge lì dove il privato, mosso solo dall'obiettivo del guadagno, non arriverebbe.

Tale relazione è, oltre che essenziale, anche indispensabile. La genesi della sua attuale incrinatura è da ricercarsi, piuttosto, nella più generale crisi dell'economia italiana. Il nostro sistema cresce di poco o nulla ogni anno, anche a causa dello scotto dovuto alla finanziarizzazione del mercato, che la Penisola ha pagato più di altri Stati. Ciò ha comportato un'esasperazione delle posizioni, con conseguenti rimpalli di responsabilità, da parte di chi su quel mercato è chiamato ad agire.

10. Studio, osservazione e ricerca: le vie maestre per imparare a fare meglio

Il presente lavoro non è stato pensato quale punto di arrivo sulla questione, quanto, piuttosto, come ad una matrice per una futura e più articolata riflessione.

Gli obiettivi e i desideri di chi scrive sono quelli di operare nel mondo accademico e della ricerca, ecco perché ritengo che una possibile "soluzione" debba, necessariamente, passare da un ulteriore studio e approfondimento delle tematiche trattate.

Il contributo che in tal senso mi riprometto di realizzare inizierebbe, ancora una volta, dall'analisi dei *deficit* qualitativi delle politiche pubbliche italiane. La mia idea generale sulle ricerche empiriche mi impone di pensare a queste come a contributi pratici, utili alla risoluzione di fattispecie concrete e non come a studi teoretici privi di applicabilità.

Affinché si riesca in quest'intento sarà necessario allargare il campo d'indagine, proiettando la lente d'ingrandimento oltre i nostri confini nazionali. La specializzazione in Relazioni Internazionali, mi ha insegnato a non concentrare mai la mia analisi solo su un Paese. Osservare come in società diverse dalla nostra, ma ad essa simili, si siano risolte determinate criticità è sempre un buon punto da cui partire. Naturalmente non intendo con questo pensare ad una pura e semplice traslazione di idee altrui. Operazioni di "copia e incolla" che non tengano in debito conto fattori contingenti e assolutamente tipici di ogni contesto nazionale, sono quasi sempre destinate al fallimento. In tal senso, infatti, penso, piuttosto, all'attivazione di un vero sistema di *best practice.* Esso coinvolgerebbe sia il sistema pubblico che quello privato. Sarebbe utile per le aziende organizzare uffici che esaminino e analizzino come le concorrenti straniere più all'avanguardia si siano rapportate e abbiano risolto le problematiche di tipo sistemico presenti nel loro contesto. Si tratterebbe di un osservatorio che miri allo studio del rapporto pubblico-privato in Paesi che hanno, ormai da anni, su tale relazione cimentato e rafforzato la propria economia. Allo stesso tempo, lo Stato, dovrebbe istituire enti che si occupino di ricevere tali documenti, che procedano alla loro esaminazione e, infine, che elaborino dei risultati finali da inviare al Parlamento o al dicastero competente. Ciò, avvierebbe un dialogo davvero costruttivo e concertato. Attuare una soluzione del genere potrebbe essere davvero una mossa *win-win*: un gioco a somma positiva capace di ripristinare la sintonia fra le due compagini, unite dall'obiettivo comune del maggior guadagno.

Mi rendo conto che per la realizzazione di quanto descritto si dovrebbero, innanzitutto, risolvere quelle problematiche di fondo che nel testo ho cercato di mettere luce. Questioni annose e ataviche non possono certo risolversi con facilità o estemporaneità. È evidente come la politica necessiti di una maggiore cultura di governo, che non si preoccupi sempre di fornire risposte immediate e ad effetto, ma che sia capace di pensare a politiche pubbliche a medio o lungo raggio. Servono azioni maggiormente coordinate, di migliore e più proficua cooperazione fra pubblico e privato, nonché di investimenti nel settore della pubblica amministrazione. È necessario permettere alle nostre imprese di gareggiare in condizioni di parità con le concorrenti straniere. Per far ciò è imprescindibile migliorare il contesto in cui tale competizione avviene.

Vera concertazione, semplificazione, programmazione e investimenti, sono, per me, i quattro assi da giocare.

CAPITOLO QUARTO:

AREA TEMATICA ISTITUZIONALE - RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

GRUPPO AUTONOMIE

RELATORI:
VALERIO DI PORTO
ALESSANDRO PAJNO
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI
DANIELA VIGLIONE
LUCIANO VIOLANTE

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lavinia Ialongo*

Il regionalismo differenziato: i casi di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. I casi di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna – 3. Gli accordi preliminari – 4. Le bozze di intesa – 5. Conclusioni

1. Introduzione

Italia decide, in occasione dell'ottava edizione della Scuola delle politiche pubbliche, ha scelto di approfondire il tema del dialogo e della cooperazione tra la società, il sistema pubblico e le imprese, attraverso un confronto diretto tra i rappresentanti delle istituzioni e delle imprese.

Durante la seconda sessione del corso, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Erika Stefani ed il Capo di Gabinetto Antonio Naddeo hanno dedicato particolare attenzione alla questione territoriale. Il rapporto tra i diversi livelli territoriali non deve rappresentare un ostacolo per il nostro paese ma un vantaggio che esso deve saper sfruttare per essere maggiormente competitivo. La chiave di volta in grado di sbloccare il suo funzionamento è rappresentata dalla cooperazione. La cooperazione è frutto di fiducia reciproca e rappresenta uno strumento indispensabile per evitare l'abuso di posizioni dominanti. Si è discusso dunque della necessità di rafforzare la capacità del nostro paese di agire come sistema attraverso un maggiore dialogo tra gli attori coinvolti. Tale riflessione è di fondamentale importanza soprattutto alla luce delle richieste di maggiore autonomia avanzate negli ultimi anni da alcune regioni italiane come il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna. Si tratta della questione del c.d. regionalismo differenziato previsto dall'art. 116 comma 3 della Costituzione.

La Costituzione italiana prevede due tipologie di regioni: le regioni ordinarie e le regioni speciali. A quest'ultime è stata riconosciuta una più ampia autonomia sia legislativa che amministrativa rispetto alle regioni ordinarie. Inoltre, esse hanno da sempre goduto di una maggiore autonomia finanziaria, in virtù delle maggiori competenze ad esse riconosciute.

Tuttavia, negli ultimi anni abbiamo assistito ad una serie di riforme che hanno notevolmente potenziato il ruolo delle regioni ordinarie. L'art. 116 comma 3, così come riformato dalla legge costituzionale 3/2001, prevede che le regioni ordinarie possano richiedere allo stato forme più ampie di autonomia in tre materie di competenza esclusiva dello stato (l'istruzione; l'organizzazione della giustizia di pace; la tutela

dell’ambiente e dell’ecosistema) e in tutte le materie di competenza concorrente tra lo stato e le regioni.

In assenza di una legge di attuazione dell’art. 116 comma 3, la procedura prevista per l'attivazione del regionalismo differenziato è ricavabile esclusivamente della presente disposizione costituzionale.

L'iniziativa spetta soltanto alla regione interessata ed è rivolta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Maggiori forme di autonomia possono essere attribuite alla regione interessata con l’approvazione di una legge a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base di un’intesa sottoscritta tra lo Stato e la regione. La disposizione costituzionale specifica inoltre che la regione è tenuta a consultare gli enti locali, ma il parere reso non è da considerarsi vincolante.

Poiché l’art. 116 comma 3 della Costituzione non si esprime in merito alla possibilità del parlamento di emendare l’intesa, è stato utilizzato come modello di riferimento l’articolo 8 della Costituzione, relativo al rapporto tra lo stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, poiché è l’unica disposizione costituzionale, insieme all’art. 116 comma 3, che fa espresso riferimento al concetto di intesa. Nel corso dei lavori parlamentari, si è consolidata una prassi che pur non escludendo in assoluto la emendabilità, restringe l’ambito di intervento del Parlamento a modifiche di carattere non sostanziale.

La riforma costituzionale Renzi-Boschi avrebbe garantito alle regioni ordinarie la possibilità di richiedere maggiori forme di autonomia in ulteriori materie come l’organizzazione della giustizia di pace; le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; le politiche attive del lavoro; l’istruzione e formazione professionale; il commercio con l'estero; il governo del territorio.

Ciò che è importante chiedersi è se, utilizzando l’art. 116 comma 3 della Costituzione, le regioni ordinarie possano raggiungere un livello di autonomia maggiore rispetto alle regioni speciali. L’art. 10 della legge costituzionale 3/2001 contiene una clausola di equiparazione secondo la quale, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già loro attribuite.

2. I casi di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna

Il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario è emerso nel corso del dibattito con il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Erika Stefani ed il Capo di Gabinetto Antonio Naddeo, in virtù delle iniziative intraprese da alcune regioni ordinarie come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna nel 2017.

Il 22 ottobre 2017 ha avuto luogo un referendum consultivo in Lombardia e in Veneto. Sebbene la Costituzione non preveda espressamente la possibilità per le regioni di indire un referendum e si sia a lungo discusso della sua legittimità, la Corte costituzionale si è pronunciata in senso favorevole (sentenza n. 118 del 2015). La scelta della data non è stata casuale poiché il 22 ottobre del 1866 il Regno Lombardo-Veneto si unì al Regno d'Italia. Lo scopo era quello di dare una più forte legittimazione politica alla richiesta di maggiore autonomia avanzata dalle due regioni. Mentre in Lombardia non è necessario raggiungere il quorum per considerare valido il referendum, in Veneto la legge regionale prevede che debba esprimersi almeno il 50 per cento più uno dei votanti. Le due regioni, con diverse affluenze, si sono espresse a favore dell'autonomia ed hanno potuto avviare l'iter istituzionale. L'articolo 116 comma 3 può essere invocato anche senza tenere un referendum, come è avvenuto in Emilia-Romagna.

Gli eventuali trasferimenti di competenze non comporteranno la nascita di nuove regioni a statuto speciale, per le quali servirebbe invece una modifica costituzionale.

Inoltre, l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, non deve essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica. C'è una differenza considerevole infatti tra il referendum svoltosi in Catalogna il 1° ottobre 2017 e le consultazioni organizzate in Lombardia e in Veneto. Tali regioni non hanno come obiettivo ottenere una piena indipendenza dallo stato, quanto piuttosto aumentare il loro potere decisionale.

3. Gli accordi preliminari

Il 28 febbraio del 2018 l'esecutivo di Paolo Gentiloni ha sottoscritto con tali Regioni **tre accordi preliminari** che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa. Gli accordi preliminari prevedono che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata

in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione qualora nel corso del decennio si verifichino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione.

4. Le bozze di intesa

Dopo aver sottoscritto i tre accordi preliminari, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Nella seduta del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Erika Stefani ha illustrato in Consiglio dei ministri i contenuti delle intese da sottoporre alla firma.

Le intese prevedono che ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie: organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari; norme generali sull'istruzione; istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali ; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Lombardia sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie: norme generali sull'istruzione; istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e

aeroporti civili; grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Emilia-Romagna sono attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie: organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente; rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; commercio con l'estero; tutela della salute; protezione civile; ordinamento sportivo; governo del territorio; grandi reti di trasporto e di navigazione; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Tuttavia, la decisione di Veneto, Lombardia ed Emila Romagna di richiedere allo stato maggiori forme di autonomia in quasi tutte le materie previste dall'art. 116 comma 3 della Costituzione sembra mettere in discussione le effettive intenzioni delle tre regioni a statuto ordinario. In particolare, molti si sono espressi contrariamente alla "regionalizzazione" di materie come l'istruzione e la salute per gli effetti collaterali che essa potrebbe avere sul funzionamento dell'intero sistema.

Le intese prevedono che le norme statali vigenti nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa continuano ad applicarsi nella Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.

Viene meno il termine di durata decennale dell'intesa stabilito nei preaccordi. Pertanto, le funzioni trasferite rimarrebbero in capo alla regione a tempo indefinito e comunque fintanto che le Parti non decidano di sottoscrivere una nuova intesa.

Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Le intese prevedono che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, è

istituita una commissione paritetica. Quest'ultima, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, determina, avvalendosi della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte, le risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali. La Commissione, in quanto paritetica, è composta da un eguale numero di membri di nomina statale e di nomina regionale. Nove rappresentanti vengono designati dal Ministro per gli affari regionali e le Autonomie, su indicazione dei Ministeri competenti, e nove rappresentanti vengono designati dalla Giunta della Regione. Si tratta di uno strumento di governance che permette alle regioni di poter partecipare anche alla fase di attuazione dell'intesa e di monitorare che quanto sottoscritto con lo stato venga effettivamente rispettato. Tuttavia, essa deve essere tenuta distinta dalla commissione paritetica istituita per dare attuazione ai principi contenuti negli statuti delle regioni speciali.

Le intese prevedono inoltre che il quantitativo delle risorse da trasferire sarà individuato in base al costo storico (cioè quanto lo Stato spende oggi per la singola competenza). Successivamente lo Stato, con un'apposita Commissione Stato Regioni (tutte) dovrà individuare i Fabbisogni standard al fine di aumentare l'efficienza della spesa statale in tutte le regioni.

5. Conclusioni

Ad oggi non è stata ancora approvata una legge attuativa dell'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana, che sarebbe invece utile poiché tale articolo lascia irrisolte questioni fondamentali. Il 21 dicembre 2007 il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di disegno di legge di attuazione che tuttavia non ha avuto seguito. L'attuazione dell'art. 116 comma 3 può essere inquadrata entro un più ampio riassetto di sistema che passa per l'attuazione del Titolo V nelle sue parti ancora sostanzialmente inattuate come l'art. 119 sul federalismo fiscale, l'assetto delle province e l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Come ha sottolineato il Presidente emerito del Consiglio di Stato Alessandro Pajno durante il ciclo di incontri organizzati da *Italia decide,* le riforme si sostanziano solo nei loro processi attuativi.

Oltre alle tre regioni che hanno sottoscritto gli accordi preliminari, altre regioni ordinarie hanno formalmente conferito al Presidente della regione l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Alla luce di ciò, è importante che l’attuale governo ponga in essere un vero e proprio cambiamento in tale direzione. Ciò di cui il nostro paese ha bisogno infatti non è una nuova riforma ma un rafforzamento dell'attuazione della normativa vigente per rendere più coerente ed efficiente il rapporto tra lo Stato e le regioni.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giulio Massa*

Un nuovo coordinamento è possibile?

Limiti e opportunità del Titolo V italiano

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario:
1. Introduzione – 2. La Camera delle Regioni – 2.1 L'esperienza federale e composita – 2.2 L'esperienza italiana – 2.3 Quali sono gli strumenti alternativi? – 3. Gli Strumenti italiani per il coordinamento istituzionale – 3.1 L'articolo 11 legge cost. 3/2001 – 3.2 La Conferenza Stato-Regioni – 4. Verso un nuovo coordinamento

1. Introduzione

Possiamo definire stato composto quella forma statale che, pur non essendo necessariamente federale, distribuisce la funzione amministrativa e legislativa su più centri di potere. La struttura del titolo V della Costituzione italiana rende il nostro paese a tutti gli effetti uno stato regionale e quindi parte della teoria degli stati composti. Se l'organizzazione amministrativa orientata in base al principio di sussidiarietà dimostra sufficientemente la sensibilità della nostra architettura istituzionale per il decentramento, molto meno evidenti sono i motivi politici e giuridico-costituzionali grazie al quale il nostro paese (ma sarebbe più opportuno dire la sua classe dirigente), pur garantendo una vasta autonomia alle regioni e agli enti locali, non sia ancora riuscito ad attuare completamente il dettame costituzionale né a modificarlo dandosi una organizzazione federale.

Il quasi unanime giudizio di politologi e giuristi sull'opportunità di cambiare il nostro ordinamento in federale, non è stato sufficiente a far sì che la classe politica italiana avesse i mezzi per attuare l'ultimo passo verso il federalismo: l'istituzione di una camera delle autonomie (o delle regioni). Dalla bicamerale D'Alema, passando per i referendum che hanno segnato la sconfitta ed il declino dei principali leader politici di centro destra e sinistra, gli ultimi vent'anni sono stati segnati dalla vittoria della ragione elettorale sulla Scienza Politica. Consapevole dell'impossibilità di cambiare il ruolo della seconda camera e riformare il sistema, la classe politica italiana è comunque riuscita a creare diversi e talvolta efficaci strumenti di coordinamento inter-istituzionale. Il *second best* all'italiana è stato quindi istituito con la legge 400/1988 con la quale l'Italia si è dotata di una Conferenza permanente per i rapporti tra stato regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (da qui in poi Conferenza stato-regioni). Il legislatore ha poi completato l'opera con la legge costituzionale. n. 3/2001 (art. 11, co. 1) con la quale si prevedeva l'integrazione dei membri dei consigli regionali e delle autonomie locali all'interno della bicamerale per gli affari regionali.

I due strumenti hanno avuto applicazione e fortuna molto diverse. La Conferenza stato-regioni ha infatti creato un efficace sistema di coordinamento tra gli esecutivi dei diversi livelli della nostra Repubblica (tanto da spingere il legislatore a istituire anche la *Conferenza Stato-Città e autonomie locali* e la *Conferenza Unificata),* valorizzando la possibilità degli enti territoriali di partecipare in modo sistematico alla fase ascendente e discente del policy making nazionale ed europeo. L'articolo 11 della legge costituzionale. n. 3/2001 invece non è mai stato attuato. Ciò ha comportato (insieme ad altri fattori) una eclatante ed evitabile deriva del nostro sistema politico verso la deparlamentarizzazione della rappresentanza degli interessi locali. È inoltre evidente quanto poco razionalizzato sia un sistema costituzionale che non prevede una reale partecipazione delle autonomie e soprattutto delle regioni al processo di policy making statale anche nelle materie concorrenti. Ciò porta ad una inevitabile conflitto sull'attribuzione delle competenze che solo la Corte Costituzionale può risolvere, rallentando così il tempismo dell'attuazione della legge stessa e limitandomi inevitabilmente la sua efficacia.

Questo paper ha quindi l'ambizione e l'obiettivo di elencare quali esigenze del sistema politico italiano sarebbero soddisfatte se ci fosse una Camera delle regioni. Successivamente, proverò a descrivere in che modo l'attuazione dell'articolo 11 l. cost 3/2001 potrebbe creare un sistema composto stabile senza modificare la costituzione vigente ricreando così un equilibrio sostanziale tra il rapporto tra esecutivi permesso dalla Conferenza stato-regioni e quello intra-istituzionale della Bicamerale per le autonomie e gli affari regionali. La parte conclusiva del paper descriverà invece cosa potrebbe accadere dal punto di vista delle relazioni istituzionali dei privati qualora questi strumenti venissero attuati e come si evolverebbe la situazione se venisse istituita una Camera delle Regioni.

2. La Camera delle Regioni

La dottrina classifica l'Italia come uno stato regionale non accentrato. Questo perché ogni regione costituisce una disarticolazione dello stato nazionale rappresentando una comunità territoriale specifica attraverso sistemi politici e amministrativi autoregolati. Qui ogni esecutivo regionale, essendo espressione di maggioranze politiche con specifiche strategie di politica pubblica, può svolgere una politica attiva che avrà come

unico limite il territorio di riferimento, nelle materie di competenza residuale, e i principi posti dalle leggi quadro nelle materie concorrenti.

L'Italia trova però una sua peculiarità rispetto ad altri stati regionali non accentrati nella mancata rappresentanza delle regioni nel parlamento nazionale. Questa mancanza, scarsamente bilanciata da leggi elettorali che provano a rendere il voto al senato un voto di rappresentanza regionale, potrebbe essere superata solo attraverso una camera delle Regioni. Nei paragrafi successivi andrò quindi ad analizzare l'esperienza federale e quella composita, comparandole al sistema italiano, con l'obiettivo di stabilire se gli strumenti alternativi posti in essere nel nostro paese possano raggiungere gli stessi risultati di una Camera.

2.1 L'esperienza federale e composita

In questo paragrafo andrò ad elencare alcune delle caratteristiche che contraddistinguono gli stati federali e a descrivere le loro differenze rispetto agli stati compositi. Non è possibile definire una serie di condizioni necessarie e sufficienti a determinare un sistema come federale. La dottrina ha infatti individuato una serie di regolarità strutturali che tuttavia non ci permettono di distinguere il *proprium* dello stato federale e ciò comporta l'impossibilità di distinguerlo, per la sola presenza di una determinata caratteristica, dal sistema composito o regionale. Sono quindi i diversi gradi di autonomia a caratterizzare le effettive differenze tra stati federali e compositi. Per quel che riguarda lo scopo della trattazione, i principali elementi sulla quale mi concentreró sono quindi: la presenza di una costituzione rigida a tutela degli stati membri (o federati) la cui partecipazione ai processi di revisione costituzionale è obbligatoria; e l'esistenza di una seconda camera rappresentativa degli interessi degli stati membri. L'assenza di entrambe queste caratteristiche all'interno della costituzione italiana esclude quindi la possibilità di considerare il bel paese uno stato federale. Più che l'assenza della partecipazione al procedimento legislativo costituzionale, scarsamente sostituita dalla possibilità da parte delle regioni di impugnare la riforma e sottoporla a referendum popolare. E' la totale assenza di strumenti paragonabili ad una seconda camera rappresentativa degli Stati a incidere sulla classificazione italiana. È qui utile utilizzare una ben nota distinzione utilizzata dalla dottrina anglosassone tra *intrastate* e *interstate federalism*. Nell'*intrastate federalism* gli interessi statali sono

rappresentati nelle istituzioni federali attraverso il governo e/o il parlamento, mentre nell'*interstate federalism* gli interessi degli stati membri sono rappresentati al centro federale attraverso un confronto tra esecutivi (ciò che accade all'interno della Conferenza Stato-Regioni). È possibile dimostrate come solo gli stati che organizzano i loro rapporti tramite l*'intrastate federalism* (USA, Svizzera) riescono ad evitare la federalizzazione della seconda camera e di conseguenza a impedire che le istanze centrali siano sovraordinate rispetto a quelle della periferia. Il modello italiano presenta chiaramente le caratteristiche dell'*interstate federalism* ed è quindi necessariamente esposto alla difficoltà di attuare una politica che rispetti le diverse esigenze delle regioni e che si adatti alla loro rappresentanza. Basti pensare all'assenza del vincolo di mandato per capire come culturalmente all'interno del nostro parlamento sia l'interesse nazionale a prevalere rispetto a quello particolare, non necessariamente solo privato ma anche locale.

2.2 L'esperienza italiana

Nel precedente paragrafo ho dimostrato come Italia non possa essere considerata uno stato federale a causa delle peculiari caratteristiche della sua organizzazione istituzionale. La dottrina parla quindi di Repubblica delle autonomie o di sistema policentrico. Il senso di questa definizione è riscontrabile negli articoli 5, 114, 117 e 118 costituzionale laddove prevedono un sistema basato sulla sussidiarietà verticale, competenze legislative ripartite tra stato e regioni, autonomia statutaria, normativa e regolamentare per gli enti locali e le regioni e, più in generale, in tutto il Titolo V. Sono infatti molto pochi gli articoli ed i principi da essi ricavabili che individuano la possibilità dello stato di limitare l'autonomia degli enti ad esso equi-ordinati (potere sostitutivo e richiamo in sussidiarietà) o di controllarne l'operato (scioglimento consiglio, conflitto di attribuzione e controversie sulla legittimità). Dalla lettura della costituzione sembrerebbe quindi impossibile pensare che essa si attui all'interno di un paese in cui l'influenza dello stato centrale è ancora molto forte. Il legislatore non ha infatti portato a pieno compimento l'attuazione degli articoli e anche laddove ha previsto per legge l'attuazione del dettame costituzionale, molte leggi sono rimaste solo sulla carta. Un esempio è la legge 42/2009 la quale prevedeva la disciplina del federalismo fiscale e che non è stata attuata per la maggior parte dei suoi dettami (più

per lo sfortunato tempismo data l'incombente crisi economica e la necessità di un maggior controllo delle spese sulle amministrazioni che per la reale contrarietà del legislatore ad attuarla). Un altro esempio è riscontrabile nella 267/2000. L'eccezionalità del testo unico è data dal fatto che esso ancora oggi regoli gli enti locali pur essendo stato emanato prima della, non certo formale, riforma costituzionale del 2001. Ancora oggi lo stato risulta avere quindi poteri di controllo maggiori rispetto a quelli che la costituzione gli permetterebbe di utilizzare e l'eliminazione della figura del difensore civico per legge statale ne è stato un segnale (il legislatore statale non potrebbe regolare per legge il ruolo delle figure che non rientrano negli organi di governo degli enti locali, come previsto dal 117 comma 2 p). Queste nozioni non devono però portare il lettore a concludere che il decentramento italiano sia solo formale. L'autonomia statuale, regolamentare, normativa, finanziaria degli enti locali è molto estesa, così come lo sono le materie di legislazione concorrente ed i poteri regionali (basti pensare che sotto determinate condizioni le regioni possono determinare una propria politica estera). La conclusione corretta è che il sistema italiano vigente non è ancora entrato totalmente a regime e solo nel lungo periodo sarà possibile valutare gli effetti che l'istituzione di questo sistema ibrido comporta. Il fatto che a quasi vent'anni dalla riforma costituzionale non si riesca ancora avere una sistema istituzionale a pieno regime ci permette però anche di considerare che questa lentezza sia intrinsecamente dovuta ad una parziale inadeguatezza degli strumenti utilizzati per portare il cambiamento politico-amministrativo dato dal passaggio da un sistema accentrato a uno decentrato. Alla trattazione di questo tema è però dedicato il paragrafo successivo.

2.3 Quali sono gli strumenti alternativi?

Nei paragrafi precedenti ho evidenziato la differenza tra *l'intrastate* e *l'interstate federalism* e le conseguenze che l'alternativa adozione di questi modelli comporta sulla rappresentanza delle autonomie. Il paragrafo non ha l'obiettivo di evidenziare il ruolo, evidentemente sostanziale, che la formazione dello stato (come together e hold together state), ha avuto sul tipo di coordinamento utilizzato per conseguire la propria organizzazione federale. Il mio obiettivo in questo caso è quello di sottolineare come, qualunque tipologia di strumento si voglia utilizzare per coordinare le diverse forme di rappresentanza, nulla si è rivelato ad oggi più efficace di una camera che le rappresenti.

Sia che ogni stato federato abbia lo stesso numeri di rappresentanti, come nel modello USA, sia che il numero di questi ultimi sia differenziato e stabilito in base a parametri ben definiti e sia un voto unico per ogni lander Germania, o che rappresenti la divisione politica interna ad ognuno di questi come in Austria, è evidente quanto la portata comunicativa che una camera di questo tipo può avere permette un coordinamento infinitamente maggiore di quanto un qualsiasi parere espresso da strumenti quali la Conferenza Stato-Regioni. Ciò è tanto più evidente quanto più consistente è la partecipazione dello stato nei bilanci regionali. La dottrina distingue infatti due tipologia di federalismo: il duale ed il cooperativo. Il federalismo duale è legato alla totale divisione di finanze e competenze, il cooperativo (nato dai grants del New Deal e perfezionatosi all'interno del Welfare State) comporta l'integrazione delle competenze e quindi anche il loro necessario finanziamento. Abbiamo già detto che l'Italia non rientra nei sistemi federali. Tuttavia la presenza di fondi perequativi e la destinazione di risorse aggiuntive ed interventi speciali *per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni* (art. 119 cost) dallo stato alle regioni, fa emergere la somiglianza del nostro paese alla forma cooperativa di federalismo. Le ormai trentennali richieste di indipendenza, scissione e istanze separatistiche varie (da non confondere con la costituzionalmente legittima richiesta di maggiore autonomia data dall'articolo 116 comma 3) non possono che dimostrare quanto il tessuto sociale stesso, non ritenga che le proprie istanze vengano rispettato dallo stato centrale. Ancora una volta una Camera delle Regioni sembrerebbe poter risolvere questo problema più di ogni altro strumento. La legge di bilancio del nostro paese rispecchierebbe le stesse esigenze attuali se la sua discussione fosse partecipata da quelle stesse forze politiche che ne delegittimano l'adeguatezza a livello regionale? L'attuale costituzione non ci permette di rispondere in modo scientifico alla domanda. Per questo l'obiettivo del capitolo successivo sarà stabilire che tipo di risultati gli strumenti attualmente vigenti (Conferenza Stato-Regioni) e quelli ancora da attuare (art.11 legge costituzionale 3/2001) possono ottenere.

3. Gli Strumenti italiani per il coordinamento istituzionale

Nel capitolo precedente ho provato ad evidenziare le motivazioni per cui possiamo ritenere la Conferenza Stato-Regioni e l'introduzione di membri delle autonomie all'interno della Commissione bicamerale per le questioni regionali degli strumenti sostitutivi, ma non parimenti efficaci, di una Camera delle Regioni. Nei paragrafi che seguiranno descriverò quindi gli attuali strumenti vigenti in Italia per il coordinamento istituzionale per poi passare ad una analisi normativa nel terzo paragrafo e provare ad individuare in che modo poter migliorare l'efficacia dell'attuale architettura istituzionale.

3.1 L'articolo 11 legge cost. 3/2001

All'interno degli ordinamenti democratici le camere sono da sempre gli organi alle quali vengono affidate le funzioni legislative. Il punto di partenza della riflessione sul coordinamento istituzionale italiano non può quindi che partire dall'assenza di un sistema di coordinamento parlamentare tra i due enti che hanno potere legislativo nel nostro paese: camere e consigli regionali. La legge costituzionale 3 del 2001, pensata per attuare la riforma del titolo V dello stesso anno aveva, tra i tanti obiettivi, lo scopo di istituire questa nuova tipologia di coordinamento integrando membri dei consigli regionali e delle autonomie all'interno della Bicamerale per le questioni regionali. La commissione avrebbe dovuto esprimere un parere favorevole o contrario sui progetti di legge contenenti disposizioni riguardanti il 117 e il 119 cost. Ciò avrebbe comportato che un eventuale parere contrario sul testo in sede redigente da parte della Commissione potesse essere superato solo con un voto a maggioranza assoluta da parte dell'assemblea. L'articolo non è mai stato attuato in quanto la seguente disciplina non è mai stata recepita dai regolamenti della Camera dei deputati e del Senato. Se questo sia dovuto alla contrarietà dei parlamentari di veder il loro ruolo parificato a quello dei colleghi regionali o delle autonomie, come viene spesso sostenuto, è un dato empiricamente non verificabile e per questo non verrà preso in considerazione nel proseguimento della trattazione. È infatti più interessante notare le parole che il legislatore, in veste di costituente, ha scelto di utilizzare come premessa all'articolo. L'integrazione dei consiglieri sarebbe infatti dovuta essere prevista: s*ino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione* e quindi fino a quando i

tempi non sarebbero stati maturi per l'istituzione della Camera delle autonomie. Questa interpretazione, comune a quella della maggior parte della dottrina, ci aiuta a comprendere che il legislatore fosse perfettamente consapevole di star introducendo una disciplina che non avrebbe completamente risolto il problema del coordinamento istituzionale tra centro e periferie e anzi lascia intendere l'auspicio di una riforma successiva in grado di dotare il sistema italiano di strumenti adeguati alla complessità del suo tessuto sociale. Saremmo quindi legittimati a pensare che la mancata attuazione dell'articolo 11 sia legata al fatto che dal 2001 al 2017, entrambe le maggioranze di governo (del sistema bipolare) hanno provato a sfruttare i periodi di maggior consenso durante le legislatore a loro disposizione per riformare direttamente il titolo I, provando a dotare il sistema istituzionale italiano dello strumento più adeguato per risolvere i problemi della rappresentanza delle regioni. Il fallimento delle riforme costituzionali del 2006 e del 2017 ci portano però a rivalutare ancora una volta le parole del legislatore, che forse consapevole della difficoltà politica di arrivare ad apportare questo cambiamento, aveva saggiamente proposto uno strumento meno efficace, ma parimenti opportuno, per il coordinamento. Tristemente, a quasi 19 anni dalla riforma costituzionale e dalla legge 3 del 2001, la classe politica non è riuscita ad attuare nessuna delle due disposizioni. Abbandonando l'analisi descrittiva, nell'ultimo paragrafo del capitolo descriverò in che modo l'attuazione dell'articolo 11 potrebbe essere implementata per poter conseguire dei risultati efficaci all'interno della rinnovata architettura istituzionale. Questa integrazione permetterebbe infatti al sistema italiano di affiancare un, pur fragile, modello di coordinamento *interstate*, oltre che quello tra gli esecutivi promosso dalla Conferenza Stato-Regioni.

3.2 La Conferenza Stato-Regioni

La conferenza Stato-Regioni, istituita con legge 400/1988 e organicamente regolamentata dal decreto legislativo 281 del 97, rappresenta uno dei tipici strumenti internazionalmente utilizzati per andare a compensare l'assenza delle camere delle autonomie (Spagna) o il loro scarso funzionamento (Canada). La Conferenza è la principale sede di coordinamento tra gli enti territoriali e lo stato ed è chiamata attraverso intese e pareri, ad attuare il principio di leale collaborazione previsto dal articolo 120 cost.

Il contesto e gli anni in cui la Conferenza viene creata ben permettono di capire quanto l'introduzione della sussidiarietà come principio cardine del trattato di Maastricht avrebbe di lì a poco rivoluzionato l'organizzazione delle competenze amministrative e delle funzioni legislative in Italia e nel resto d'Europa. La partecipazione attiva, seppur spesso mediata, delle regioni e degli enti locali nella fase ascendente e discendente del policy making europeo, mostra una prima soluzione al perché la Conferenza sia pensata come ad un organo di raccordo di esecutivi. Sono gli esecutivi ad aver potere regolamentare e normativo, ed è a loro che bisogna rivolgersi per capire quando il contenuto di una direttiva o un regolamento UE potrebbe dimostrarsi problematico da attuare all'interno di un contesto locale. Se la legge Moavero del 2014 ha ben governato la sfida della partecipazione delle regioni e delle autonomie al procedimento europeo, pur avendo previsto degli strumenti di coordinamento ad oggi utilizzati solo a livello formale – ne è un esempio la sessione europea - non si vede per quale motivo tutt'oggi il coordinamento tra questi stessi enti e lo stato sia così problematico. L'indice di problematicità del rapporto e quindi della mancanza di coordinamento, può essere quantificato attraverso il numero di impugnazioni davanti alla Corte costituzionale di leggi statali e regionali da parte dei due enti. La Conferenza stessa dà la possibilità alle autonomie locali (che non hanno il potere di rivolgersi direttamente alla corte costituzionale) di impugnare tramite lo stato le leggi regionali. È proprio dalla numerosità delle sentenze della corte che dovremmo prendere spunto, riflettendo su quanto lo strumento dei pareri e delle intese tra enti governativi non sia in nessun modo riuscito a ridurre il conflitto e la sfiducia esistente tra le istituzioni. Non a caso è la Corte costituzionale stessa a chiedere per via informale a Presidenza di Consiglio e ministeri di ridurre l'impugnazione di leggi regionali, soprattutto laddove non sia un principio costituzionale ad essere violato ma la disciplina potenzialmente contenuta in leggi di settore. Per casi come questi infatti, sarebbe forse più adeguato che fosse il giudice a quo ad impugnare la legge in via incidentale, piuttosto che lo stato in via principale. Non bisogna però che l'alto numero di impugnazione derivi dall'inadeguatezza della Conferenza come strumento di coordinamento. La Conferenza ha avuto uno strabiliante ruolo di armonizzazione amministrativa delle regioni e riesce, seppur non sia questa la sua funzione principale, a ridurre il gap di comunicazione e quindi in qualche modo anche di coordinamento tra governo e regioni, intra-regionale, e

tra tutti gli enti territoriali nella Conferenza unificata. Ciò nonostante la Conferenza conferma la presenza di un rapporto stato-autonomie privilegiato rispetto a quello tra le regioni e gli enti presenti all'interno del suo territorio. Questa caratteristica, evidenzia il livello di "immaturità istituzionale" del decentramento italiano, destinato ad essere sottoposto alla volubilità della Corte costituzionale più che ad una disciplina di coordinamento efficiente, seppur flessibile, come quella dei sistemi federali. Che sia la Corte costituzionale e non la poltica ad avere un vigoroso ruolo propulsore sul coordinamento non deve però stupire. Il ruolo ricoperto dalla Corte di giustizia europea nell'ampliare le competenze della Commissione e del Parlamento europeo è un autorevole precedente, di quanto il sistema abbia bisogno di una giurisprudenza pronta a sostituirsi ai parlamento laddove la legge non sia sufficiente a regolare in modo chiaro il sistema, con buona pace dei costituzionalisti, della separazione dei poteri e del buon funzionamento dell'architettura istituzionale. Riflettere sull'adeguatezza o meno di quella che ormai è una realtà oggettiva e sull'opportunità che sia la giurisprudenza a fissare le regole (talvolta necessarie e ben scritte) e non la politica, non è però l'obiettivo di questa relazione. Tuttavia è inevitabile sottolineare come anche laddove ci sia stata una legge innovativa su molti punti di vista come la legge Madia, l'effetto della sentenza della Corte costituzionale che la riguarda ha avuto un impatto effettivo sull'ordinamento forse superiore alla legge stessa. Per la Corte costituzionale infatti il parere della Conferenza, laddove ci sia un decreto legislativo, deve arrivare prima che il governo strutturi la normativa del decreto legislativo delegato e non successivamente come in precedenza.

Dalla sintesi della sentenza 251/2016: *Già in precedenti occasioni, la Corte ha ritenuto che il legislatore statale debba vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che siano in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali* e conclude *la Corte afferma – in senso evolutivo rispetto alla giurisprudenza precedente – che l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'art. 76 Cost*

Se questa innovazione migliorerà o meno il coordinamento nella scrittura delle previsioni di legge o se creerà una fuga dal decreto legislativo non lo possiamo ancora sapere. Così come non possiamo prevede se l'intesa comporterà una riduzione del numero di impugnazioni da parte delle regioni. E' però interessante soffermarsi sul fatto che laddove l'intesa della Conferenza diventasse necessaria, anche solo per prassi, su tutti i dibattiti parlamentari riguardanti materie di interesse regionale o locale, l'effetto che si verrebbe ad istaurare risulterebbe decisamente simile a quello che si sarebbe potuto ottenere con il Senato delle regioni, previsto dalla riforma Renzi-Boschi, o dalla completa attuazione della legge costituzionale 3/2001. Il fatto che si parli di intese, le quali necessitano la unanimità del voto in Conferenza e sono vincolanti per il legislatore, determina anzi una espansione dell'ingerenza regionale addirittura superiore rispetto a quella delle leggi precedentemente citate le quali si basavano su pareri. E' lecito pensare che la Corte costituzionale stesse quindi preparando il campo ad una riforma costituzionale che non è però mai stata attuata, come già accaduto nella sentenza 50/2015. Si lasceranno al lettore i commenti sull'opportunità e l'adeguatezza di quanto appena descritto. Ad ogni modo, a ordinamento vigente, è più che comprensibile che la Corte costituzionale abbia individuato nella Conferenza l'unica sede che permetta di aumentare l'efficacia del coordinamento tra enti territoriali e stato. Nel prossimo paragrafo proporrò quindi alcune possibilità che il legislatore avrebbe per dotare la Conferenza di poteri più espansivi, continuando il percorso intrapreso dalla Corte costituzionale, di renderla l'organo chiave del coordinamento inter-istituzionale italiano.

4. Verso un nuovo coordinamento

Nei paragrafi precedenti ho utilizzato la divisione *interstate* e *intrastate* per descrivere le relazioni indirette (tra esecutivi) e dirette (all'interno degli organi elettivi) tra enti territoriali e stato. L'attuazione dell'articolo 11 legge costituzionale 3 del 2001 comporterebbe un primo passaggio dall'attuale struttura di rapporti inter-istituzionali a quelli intra-istituzionali con un conseguente miglioramento della rappresentanza degli interessi locali. È però opportuno soffermarsi su quali membri dei consigli degli enti territoriali sia adeguato integrare ai parlamentari. La contemporanea presenza di consiglieri regionali, provinciali e comunali sarebbe infatti una scelta in continuità con

l'attuale rapporto triangolare tra stato, regioni ed enti locali, precedentemente criticato. E' quindi opinione di chi scrive che sarebbe più opportuno prevedere l'integrazione nella commissione dei soli consiglieri regionali, in modo da formare un rapporto lineare, stato, regioni ed enti locali, in grado di rafforzare il ruolo di indirizzo e raccordo politico delle regioni e abilitando parallelamente queste ultime a rappresentare gli interessi dei comuni sapientemente riportatigli dal Consiglio delle autonomie locali. Con l'entrata a regime del nuovo procedimento, sarebbero possibili ben altre innovazioni del sistema. Per esempio, non si vedrebbe più la necessità di tenere in piedi strumenti come la Conferenza stato-città, autonomie locali, la cui permanenza comporterebbe una inadeguata resistenza del rapporto triangolare tra gli enti territoriali, che si vuole invece eliminare. Allo stesso destino sembrerebbe, seppur in modo meno evidente, destinata la Conferenza unificata, la cui permanenza potrebbe costituire un freno all'adeguato utilizzo del CAL da parte di regioni e comuni. La lineare conseguenza di quanto appena affermato mi porta inoltre a sostenere che qualora la seconda camere sostitutiva del Senato dovesse essere istituita, essa dovrebbe essere formata dai soli rappresentanti regionali e non anche di quelli delle autonomie locali. Per quanto non sia obiettivo di questa trattazione individuare l'opportuna modalità di selezione dei suddetti rappresentanti (elezione diretta, indiretta, contemporanea rispetto alla camera o al consiglio regionale), l'elezione diretta a suffragio universale da parte di tutti i maggiori di 18 anni sembrerebbe poter essere un punto di partenza ragionevole su cui fondare il dibattito. Ad ogni modo, l'ordinamento vigente ha individuato nella Conferenza l'ente adeguato a coordinare le istituzioni. Non a caso, durante il dibattito sulla riforma costituzionale del 2017, una consistente parte della dottrina riteneva che gli effetti delle intese fossero preferibili ai pareri che la seconda camera avrebbe potuto esprimere se al referendum avesse vinto il sì. Nonostante questo però durante la scuola, sia le imprese che, ben più sorprendentemente la Presidenza del Consiglio, hanno spesso espresso l'esigenza di aprire un maggior numero di canali di comunicazione bottom-up per aumentare la rappresentanza di istanze particolari e locali, altrimenti difficilmente rintracciabili dalla politica. La fruizione di questi canali permetterebbe finalmente alle imprese di trasmettere competenze e conoscenze tecniche al legislatore, mettendosi al servizio di una regolazione migliore e più leggera e riabilitando il proprio ruolo di legittimo portatore di interesse davanti alla collettività. Verosimilmente ciò

potrebbe accadere solo se si iniziasse a considerare la Conferenza Stato-regioni come uno strumento amministrativo e non come un Giano bifronte, amministrativo per dovere e politico per necessità. Secondo quest'ottica sarebbe quindi possibile aprire la Conferenza agli stakeholder seguendo le stesse modalità con cui oggi i portatori di interessi partecipano alla Conferenza dei servizi. Questa soluzione risolverebbe anche il problema della Presidenza del Consiglio di dover mappare tutti gli stakeholder della materia di turno trattata dalla Conferenza. Utilizzando la logica amministrativa sarebbe infatti naturale rifarsi alla disciplina dell'art. 9 l. 241/1990 la quale prevede che: *qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.*

L'impatto di questa soluzione renderebbe la Conferenza tanto più inclusiva quanto più la si doterà di strumenti tipici delle autorità indipendenti come ad esempio il *notice and comment* o il *comply or explain* (laddove non sia necessaria un'intesa forte). In particolare lo strumento del *comply or explain* potrebbe essere in grado sia di rafforzare la diffusione delle best practice sia di creare forme condivise di regionalismo differenziato. Il modello descritto avrebbe il pregio di facilitare la mediazione ed aumentare la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella fase discendente delle politiche (compreso chi ne subisce l'impatto). Avrebbe tuttavia il chiaro limite, evidentemente voluto ma non necessariamente considerato un valore aggiunto da tutti, di rendere la Conferenza molto più simile ad una sede amministrativa che ad una politica. Le potenzialità di questa razionalizzazione degli strumenti di coordinamento andrebbe quindi discussa in combinato disposto con quella dell'attuazione della legge 3/2001 o, ancor meglio, della istituzione della Camera delle Regioni. In assenza di questi strumenti per il coordinamento, un primo passo verso una migliore organizzazione del sistema potrebbe intanto essere quello di costituzionalizzare la Conferenza. Non si vede infatti perché il CAL dovrebbe essere costituzionalizzato e la Conferenza Stato-Regioni no. Questo passaggio, non certo formale, permetterebbe di inquadrare in modo migliore e più adeguato le competenze della Conferenza ed i suoi limiti, facendo sì che essa possa diventare non solo un organo di mediazione ma un vero e proprio organo consultivo sulle politiche del parlamento nelle materie regionali e, come sarebbe sperabile, anche sulla legge di bilancio. La costituzionalizzazione della

Conferenza permetterebbe inoltre di sottoporre a disciplina tutte quelle attività di confronto con il governo che i presidenti di regione svolgono ora singolarmente e in modo informale, garantendo così una più equa possibilità di rappresentanza degli interessi anche delle regioni di colore politico diverso rispetto al governo statale. Resta però evidente come siffatte competenze sarebbe gestite in modo molto più naturale, e con meno sforzo di adattamento, da una Camera rispetto che dalla Conferenza, non fosse altro per la diversa struttura amministrativa che una assemblea elettiva possiede, rispetto ad un dipartimento della Presidenza del Consiglio. Dovrebbe infatti essere ormai evidente che non basta cambiare nome ad un organo e attribuirgli parte delle funzioni di cui si vorrebbe dotare una camera, per ottenere gli stessi risultati che si avrebbero con essa. La Conferenza non può sostituire una camera, ne potrà mai farlo semplicemente perché la mediazione tra esecutivi non è in nessun modo comparabile al processo parlamentare. La politica ha la responsabilità di decidere ed il dovere morale di dotarsi degli strumenti adeguati per farlo, altrimenti non si vede in che modo la volontà di organizzarsi secondo un principio di sussidiarietà verticale possa migliorare la vita dei cittadini e la qualità delle politiche pubbliche. La dottrina ne ha da tempo preso atto, è ora che lo faccia anche la politica.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Gabriele Mauro*

Le potenzialità del Comitato delle Regioni

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea – 3. Il Comitato delle Regioni – 4. Le iniziative del Comitato – 5. Pro e Contro del CdR – 6. Le Regioni italiane e il CdR

1. Introduzione

La mia analisi ed il mio progetto nascono da uno spunto offertomi dal Ministro Stefani durante il primo dei nostri incontri. Il ministro ha sottolineato come l'esigenza di un dialogo tra le Regioni italiane con attori ed istituzioni sovranazionali, come l'Unione Europea, sia ormai improrogabile. Questa considerazione si inseriva in un discorso più ampio, in cui veniva evidenziato, nel nostro sistema paese, una logica di tipo conflittuale, per la quale il Comune si sente vessato dalla Provincia, la Provincia si sente vessata dalla regione e la regione dallo Stato. Molte volte, nel corso dei nostri incontri, è stata sottolineata una scarsa capacità di programmazione delle politiche pubbliche nel lungo periodo, conseguenza di una politica e di una legislazione incentrata sul "momentismo", sull'importanza del messaggio elettorale e priva quindi di una visione ad ampio raggio.

La possibilità, da parte delle regioni, di oltrepassare le difficoltà di programmazione del paese per avviare un dialogo con degli interlocutori esterni, può essere una soluzione valida a patto che vengano coinvolti non solo le istituzioni presenti sul territorio, ma anche attori economici e sociali. Durante il corso è emerso, in particolar modo da parte dei rappresentanti delle imprese, come una maggiore cooperazione e dialogo tra i settori pubblico e privato possano rappresentare la chiave di volta per il miglioramento della qualità delle politiche pubbliche.

Mi sono domandato quindi, in chiave europea, quale sia la sede per coinvolgere le Regioni in questo dialogo, ed ho individuato nel Comitato delle Regioni, l'organo più naturalmente preposto a questa funzione.

In questo *paper* analizzerò le funzioni, la capacità di incidenza a livello europeo e le potenzialità inespresse di questo organo dell'Unione Europea.

Preliminarmente all'analisi del Comitato delle Regioni, il prossimo paragrafo tratterà del ruolo delle regioni, intese come entità territoriali degli Stati, nell'Unione Europea.

2. Il ruolo delle regioni nell'Unione Europea

Due sono stati gli snodi fondamentali che hanno riguardato le regioni in ambito europeo: l'Atto Unico Europeo del 1986 e il Trattato di Maastricht del 1993, sebbene il processo di valorizzazione delle regioni appartiene all'intera storia europea fin dall'istituzione del Fondo Europeo dello Sviluppo Regionale nel 1975.

L'Atto Unico Europeo dotò l'allora Comunità Europea di una vera e propria politica regionale, collocando le regioni nel quadro istituzionale europeo; la dimensione regionale diventò una componente fondamentale nelle strategie comunitarie.[76]

La conseguenza dell'entrata in vigore del Tratto di Maastricht fu proprio il Comitato delle Regioni, che verrà istituito un anno dopo. Il trattato sull'Unione Europea coinvolgerà a pieno le regioni nel gioco europeo, le quali saranno protagoniste in maniera diretta delle politiche dell'Unione. Grazie allo stesso Trattato, inoltre, ministri regionali degli stati federali (Germania, Austria e Belgio) possono partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri che affrontano problemi che riguardano i loro enti.[77]

Dopo questa prima fase di protagonismo e riconoscimento delle istituzioni sub-statali è seguita una fase di delusione delle aspettative. Nonostante la partecipazione al dibattito sulla Costituzione Europea, le regioni non hanno ottenuto nessun riconoscimento istituzionale, neanche dopo il Trattato di Lisbona. Questo mancato riconoscimento non ha fermato l'attivismo regionale in seno all'Unione manifestato dai numerosi uffici che le regioni di molti stati hanno aperto a Bruxelles che esercitano la funzione di *lobbying* sugli organi della Commissione per i propri interesse e dal proliferare associazioni interregionali di ogni tipo, che da almeno 30 anni portano avanti un lavoro di cooperazione fra loro su molti temi. Le più attive sono le associazioni transfrontaliere, composte da regioni periferiche dei rispettivi stati che curano interessi comuni spesso legati alle affinità linguistiche e culturali. Altre coltivano degli interessi specifici come la Conferenza delle regioni periferiche e marittime, tra le più grandi, o interessi economici come l'associazione *4motors*, che rappresenta gli interessi e le relazioni delle ricche Catalogna, Lombardia, Rodano-Alpi e Baden-Württemberg.[78]

---

[76] Mario Caciagli, «Le regioni nell'Unione Europea», *Quaderni di Sociologia* [Online], 55 | 2011, online dal 30 novembre 2015, consultato il 15 Giugno 2019. URL: http://journals.openedition.org/qds/647.
[77] Ibid.
[78] Ibid.

L'AER, Assemblea delle Regioni d'Europa, ha interessi più generali ed è la più grande associazione indipendente di regioni dell'Europa: rappresenta più di 270 regioni appartenenti a 33 paesi ed è un vero e proprio forum per la cooperazione regionale. Attiva da più di 30 anni ed organizzata in commissioni difende strenuamente il principio di sussidiarietà, centrale nella visione dell'AER, che promuove l'idea di un'"Europa delle regioni", che porta i processi di decisione più vicini ai cittadini attraverso le amministrazioni locali e regionali.

3. Il Comitato delle Regioni

Il Comitato Europeo delle Regioni (CDR), creato nel 1994, è un organo consultivo dell'Unione Europea che rappresenta gli interessi degli enti regionali e locali dell'Unione Europea. È composto da 350 membri, i quali possono essere capi di enti regionali, sindaci o rappresentanti eletti o non eletti di regioni e città dei 28 stati membri. La sua missione è coinvolgere gli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo e incoraggiare in tal modo la partecipazione dei cittadini.[79] Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha acquisito il diritto di adire alla Corte di Giustizia, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nel campo della politica di coesione, il Comitato delle Regioni, attraverso la sua commissione per la politica di coesione (COTER), valuta l'esito dei negoziati sugli accordi di partenariato e sui programmi operativi.[80]

Ciò che veramente risulta importante ai fini della mia analisi sono le attribuzioni ed i poteri del CdR, che rimane comunque un organo di tipo consultivo e che quindi può formulare solamente pareri. Quest'ultimi possono essere formulati su richiesta di altre istituzioni o su propria iniziativa. Nel primo caso è prevista, ai sensi del TFUE, una consultazione obbligatoria da parte del Consiglio e della Commissione prima di adottare decisioni su materie importanti quali ad esempio istruzione, sanità pubblica reti transeuropee di trasporti ecc. Nel secondo caso, il CdR, ha una libertà abbastanza ampia di formulare pareri ogni qualvolta lo ritenga utile e ove siano in gioco interessi regionali; nel corso del tempo ha formulato pareri di propria iniziativa su svariati settori come PMI, reti transeuropee, fondi strutturali, sull'industria e anche su materie più specifiche come la lotta alla droga.

[79] Note sintetiche sull'Unione Europea, www.europarl.europa.eu, p.1, URL consultato il 16/06/2019
[80] Ivi p.2.

In virtù di un accordo di cooperazione concluso tra il Parlamento Europeo e il CdR nel 2014, quest'ultimo elabora relazioni d'impatto sulle proposte legislative dell'UE, che trasmette al Parlamento prima che abbia inizio la procedura di modifica. Tali valutazioni affrontano dettagliatamente il funzionamento della legislazione vigente a livello nazionale, regionale e locale e contengono pareri sul miglioramento delle proposte legislative. Inoltre, un membro del Cdr è invitato a tutte le riunioni di commissione pertinenti del Parlamento e a loro volta i relatori del Parlamento possono partecipare alle riunioni di commissione del CdR.

Almeno sulla carta, il Comitato delle Regioni, ha una certa incidenza in ambito Europeo, configurandosi come un organo di rappresentatività e di difesa delle prerogative degli enti territoriali. L'ultimo documento elaborato dal CdR, intitolato "Lavorare insieme per portare l'Ue più vicina ai suoi cittadini", è stato pubblicato in vista del Consiglio Europeo del 20-21 giugno, che adotterà l'agenda strategica Ue 2019-2024. Questo documento ribadisce ancora una volta come coinvolgere gli enti locali e regionali in tutte le fasi del ciclo legislativo europeo e creare un dialogo permanente e strutturato fra le istituzioni Ue e i cittadini, siano le priorità del Comitato per una riforma dell'Unione che parta dal basso.

4. Le iniziative del Comitato

Le iniziative e le attività promosse dal Comitato rappresentano delle possibilità importanti per creare quel dialogo e quella concertazione tra enti ed attori diversi che rappresentano la territorialità.

Il Cdr incoraggia la partecipazione a tutti i livelli: enti regionali e locali, ONG, esperti e studiosi possono partecipare online a inchieste, consultazioni ed eventi.

I gruppi interregionali, istituiti nel febbraio del 2007, rispondono perfettamente a questo tipo di esigenza. Una buona parte di questi sono stati istituiti modulando l'esperienza delle associazioni europee e quindi ricalcano a livello geografico e di interessi le macroregioni. Sono comunque importanti perché questi gruppi interregionali sono collegati a una Strategia macroregionale, che fornisce un quadro di riferimento approvato dal Consiglio europeo per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale in una determinata area geografica.[81] Altri gruppi si concentrano su

[81] https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/Interregional-groups.aspx, URl consultato il 17/06/2019.

argomenti e temi specifici altrettanto importanti quali ad esempio la Brexit, il Nord Stream 2 (discute l'impatto ambientale del gasdotto dal punto di vista degli imprenditori e delle comunità locali) o il futuro del settore automobilistico (difende l'interesse dei territori con un importante industria automobilistica promuovendo contatti con le associazioni industriali delle diverse regioni rappresentate nel gruppo).

Il Cdr ha creato inoltre una serie di reti che permettono alle regioni e alle città di contribuire al dibattito a livello di Unione europea e di condividere esperienze e *best practice* riguardanti specifiche politiche dell'UE. Tra le attività principali di queste reti più inerenti a questo lavoro si possono sicuramente citare la Piattaforma Multilaterale ad alto livello sull'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e la Rete di Hub regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'Ue (Reg-Hub).

La prima riunisce periodicamente le parti interessate di città, delle regioni, della società civile, del settore privato e imprenditoriale per sostenere e consigliare la Commissione sull'attuazione degli OSS a livello dell'Ue.

La Reg-Hub è volta a fornire informazioni sull'attuazione della legislazione dell'Ue a livello regionale e locale. Questa rete, in fase di sviluppo, potrebbe una struttura importante per una valutazione ex post dell'impatto legislativo Ue sugli enti territoriali.

Tra gli eventi di maggiore spicco organizzati dal Cdr vi è la Settimana Europea delle Regioni e delle Città, un evento della durata di 4 giorni che si svolge ogni anno a Bruxelles e che consente ai funzionari delle amministrazioni regionali e locali esperti e accademici di scambiare buone pratiche e competenze tecniche in materia di sviluppo regionale e urbano.[82]

Dal sito del Comitato viene presentato come il più grande evento pubblico di questo genere in Europa. Il programma è incentrato su uno slogan e su vari sottotemi, ed i seminari e dibattiti vengono organizzati in 3 distinte categorie di partner: partenariati regionali (i cui membri sono regioni o città europee) partner istituzionali dell'Ue e imprese istituzioni finanziarie e associazioni locali ed europee.

5. Pro e contro del CdR

Negli ultimi anni, il ruolo del CdR è sicuramente cresciuto ed ha assunto maggiore importanza in ambito europeo. Le numerose iniziative che permettono interconnessioni

[82] https://cor.europa.eu/it/events/Pages/European-week-of-regions-and-cities-EWRC.aspx, URL consultato il 17/06/2019.

tra entità regionali europee ed attori territoriali permettono scambi proficui da molti punti di vista. Le critiche che gli sono state mosse nel tempo riguardano soprattutto lo status di organo consultivo; si accusa infatti il Comitato di essere realmente poco incisivo nella politica dell'Ue. Il CdR non ha, per sua costituzione, quella forza che gli permetterebbe di imporsi e di indirizzare l'attività della Commissione e del Parlamento Europeo. Il Consigliere Naddeo, durante un incontro organizzato dalla scuola ed incentrato sui livelli territoriali, mi ha rivelato le sue perplessità sulla reale incidenza di questo organo. Il Consigliere sostiene che gli interessi delle regioni, comprese quelle italiane, vengono portati a conoscenza delle istituzioni dell'Ue tramite gli uffici presenti a Bruxelles, che lavorano sulle materie di competenza regionale. Per quanto riguarda i membri del Comitato, il Consigliere ha sottolineato come non vi sia molto interesse nel nominare persone particolarmente preposte ad entrare in questo organo. I membri del Comitato delle Regioni sono nominati per 5 anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta degli Stati membri. Trattasi questo di un procedimento abbastanza automatico, in cui manca un vero e proprio dibattito sulle nomine. La "qualità" dei rappresentanti italiani presenti nelle sedi varie sedi dell'Unione Europea ha sempre rappresentato un problema per il nostro paese; anche per quanto riguarda questo organo sarebbe opportuno nominare delegati preparati ed adeguati, che sappiano rapportarsi con i propri colleghi europei in posizione di parità.

A detta del Consigliere, un rafforzamento delle funzioni del Comitato delle Regioni, unitamente ad un convincimento da parte delle Regioni italiane e del Governo sull' incidenza di questo organo, potrebbe portare ad un maggiore attenzione nei confronti di questo organo.

Una riforma del Comitato, che potrebbe prevedere un potere di iniziativa legislativa su questioni riguardanti le territorialità, oppure un veto su leggi del Parlamento Europeo riguardanti le regioni, sarebbe un rafforzamento eccessivo che andrebbe ad intaccare l'intera struttura istituzionale europea. Il comitato, così riformato, diventerebbe una camera delle regioni europee, una revisione troppo forte e non necessaria. Riforme di tono minore non cambierebbero di molto la situazione attuale e sarebbero pertanto inutili.

L'idea che ha accompagnato costantemente il nostro corso è, riguardo alle politiche pubbliche, ma non solo, cercare di far funzionare quello che già opera nel concreto.

Riforme continue, revisioni e abrogazioni non rappresentano sempre la giusta soluzione per cercare di far funzionare ciò che non funziona.

Il peso specifico del CdR in seno all'Unione Europea è sicuramente modesto, ma le iniziative, le reti, i gruppi interregionali e le altre infrastrutture che mette a disposizione dei cittadini e degli enti territoriali sono degli strumenti importanti di dialogo tra le Regioni e l'Ue. La chiave di volta sta nel saperne usufruire, come molte regioni di Stati Europei fanno. Un esempio su tutti è la Polonia: le sue regioni sono molto presenti nelle consultazioni e negli incontri organizzati dal Comitato. I cittadini, i rappresentanti regionali e le imprese partecipano attivamente a queste attività, come testimoniato da un report riportato sul sito ufficiale del Comitato del 06/02/2017. Circa 400 cittadini e rappresentanti degli enti locali e regionali, della società civile e delle imprese hanno partecipato ad un dibattito in un municipio polacco, organizzato dal Comitato europeo delle regioni (CdR) e dalla regione Precarpazia. L'evento faceva parte dell'iniziativa del CdR *Riflettere sull'Europa* , che offriva ai cittadini uno spazio per presentare idee, riflessioni e punti di vista sul futuro dell'Unione europea. La Polonia è un esempio virtuoso di come possano essere sfruttati i benefici derivante dall'Ue, soprattutto nella presentazione dei progetti riguardanti i fondi strutturali. Iniziative di questo tipo possono essere sicuramente propedeutiche alla presentazione di progetti condivisi e ben costruiti.

6. Le Regioni Italiane e il CdR; conclusioni

Le Regioni Italiane sono invece poco attive nelle iniziative del Comitato. Un maggiore coinvolgimento sarebbe sicuramente auspicabile se l'obiettivo è quello di far dialogare le Regioni con l'Ue.

L'elemento più utile sarebbe sicuramente lo scambio di *best practice* con le altre regioni Europee, più attive e più capaci ad esempio, nel preparare progetti utili a recepire i fondi strutturali.

All'interno dei gruppi interregionali si potrebbe ugualmente confrontarsi con le altre regioni, in particolar modo su quei gruppi che si interessano le macro regioni. Nel nostro ultimo incontro la Dott.ssa Camerano, responsabile Ricerca e Studi di Cassa Depositi e Prestiti, lamentava scarsi investimenti delle Regioni in ambito portuale, pur se in questo settore occorrerebbero forti ammodernamenti. La Dott.ssa Camerano

evidenziava inoltre come un dialogo con le altre regioni, prendendo ad esempio quelle che affacciano sul Mar Adriatico, potesse essere una soluzione per cercare di elaborare un programma di investimento in cui tutti gli attori siano coinvolti. Seguendo questo esempio, si potrebbe far lavorare il gruppo interregionale Adriatico-ionico del Comitato delle Regioni per sviluppare un progetto del genere.

In conclusione, un dialogo tra le regioni e l'Europa, che coinvolga i diversi attori presenti sui territori, è possibile e auspicabile per il nostro paese. Si potrebbero aggirare le difficoltà di programmazione stabile della politica italiana, muovendosi su un percorso parallelo di dialogo con altre entità regionali per cercare di non rimanere impantanati nelle difficoltà interne. Questo confronto non deve però sostituirsi all'attività di guida dello Stato, ricordando che l'Unione Europea, è un'unione di stati e ragiona in una logica statuale. Il Comitato delle Regioni può rappresentare, con l'appendice delle sue infrastrutture, la sede di questo dialogo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giulia Pantaleo*

Il destino delle province a cinque anni dalla legge Delrio

A.A. 2019

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

Sommario

1. Abstract – 2. Introduzione: criticità del rapporto pubblico-privato con riferimento al coordinamento tra i livelli territoriali per le politiche strategiche. - 3. Il caos normativo in materia di enti locali. - 4. Il lungo percorso della riforma delle province: analisi critica della sua attuazione. - 5. Conclusioni e proposte per nuove politiche pubbliche a sostegno della massima convergenza di tutti gli attori del sistema territoriale sulle opzioni strategiche

1. Abstract

Questa relazione intende focalizzarsi sulla necessità di una visione sistematica delle questioni territoriali. L'obiettivo è proporre un progetto di ricerca per il futuro volto a disegnare strumenti formativi e cognitivi per rendere tale visione efficace. Le possibili soluzioni individuate per evitare la caduta nell'oblio delle famigerate province orbitano intorno al concetto di una logica collaborativa e sussidiaria che coinvolga non solo le istituzioni, ma anche le imprese e i cittadini. Durante il corso dei nostri incontri ho maturato l'idea di sperimentare una proposta di strategia evolutiva finalizzata a dimostrare che l'articolazione delle competenze in diversi livelli territoriali, pienamente rispondente alla complessità delle politiche contemporanee, non rappresenta un ostacolo all'economia ma un vantaggio di flessibilità e differenziazione.

2. Introduzione: criticità del rapporto pubblico-privato con riferimento al coordinamento tra i livelli territoriali per le politiche strategiche

La più forte criticità all'interno del quadro dei rapporti pubblico-privato nel nostro Paese è da individuarsi nel difetto di programmazione e di coordinamento tra gli enti. Questo deficit compromette gli obiettivi pubblici e condiziona gravemente anche le imprese. Ne sono conseguenze l'incertezza di indirizzo e la mancanza di efficacia delle politiche. Occorre pertanto migliorare la capacità di programmazione dello Stato, così da realizzare un'intesa su atti programmatici tra i diversi livelli territoriali. Un governo che opera in modo più sistematico e coordinato costituisce la leva più importante per agire sui problemi del Paese. Un maggior tasso di programmazione richiede di accrescere il dialogo tra pubblico e privato, tra uno Stato "facilitatore" e una impresa che colloca le proprie strategie in un quadro di sistema condiviso. L'obiettivo è sostenere la ripresa dell'economia, la sua trasformazione tecnologica e ambientale e il rilancio di qualificati investimenti pubblici e privati.

Nelle diverse conferenze a cui abbiamo partecipato durante il corso della nostra Scuola-laboratorio, abbiamo analizzato le questioni prioritarie poste dalle imprese, in riferimento al rapporto con il sistema pubblico, attraverso il confronto con personalità capaci di una visione di sintesi nel campo delle politiche pubbliche.

Il Presidente emerito del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, ha tracciato un quadro compiuto del rapporto tra pubblico e privato in Italia, segnalando una particolare tendenza alla contrapposizione rispetto a quanto avviene in altri Paesi. Nel nostro Paese si manifesta una persistente attitudine alla separatezza che ostacola quel dialogo e quella cooperazione che sarebbero necessari non solo tra pubblico e privato, ma anche tra gli enti territoriali; ciò impedisce di gestire adeguatamente la complessità della economia contemporanea e dei processi di trasformazione in corso.

In simil contesto si deve agire attraverso strategie evolutive ed interventi puntuali, così da migliorare la qualità delle procedure cooperative.

Il Consigliere Antonio Naddeo, Capo di gabinetto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ha ribadito che la qualità delle politiche pubbliche esige maggiore trasparenza e presuppone una regolazione efficiente ed efficace, pertanto, si rende necessaria una più forte e consapevole alleanza tra pubblico e privato.

Partendo dalla premessa che una democrazia articolata in diversi livelli territoriali è, alla lunga e nel complessivo bilanciamento dei valori, più competitiva di un sistema accentrato e autoritario, occorre dimostrare che un nuovo orizzonte strategico per l'economia può essere raggiunto solo attraverso più fiducia, più dialogo e più cooperazione tra pubblico e privato.

In materia di enti locali la situazione è piuttosto confusa e complicata. Le province sono attualmente enti "pallidi" a destino differito e totalmente dipendente dalle scelte che ciascuna regione decide di fare, senza finalità specifiche e con poche funzioni proprie. Bisogna tornare a riflettere sul ruolo di questi enti che costituiscono la struttura sovracomunale meglio rispondente alla storia, alle tradizioni e alla cultura delle nostre popolazioni. In passato, il potenziamento del sistema autonomistico era percepito come un utile strumento per ridimensionare le burocrazie ministeriali e gli apparati politici centrali. Oggi, invece, apparati centrali e locali sono accomunati in un giudizio negativo, che li considera cooperanti in una simbiosi antagonista a carico delle risorse pubbliche. Negli anni dei governi Letta-Renzi l'assetto delle autonomie locali era

tendenzialmente considerato come una diseconomia da eliminare con decisioni radicali necessarie a fronteggiare l'emergenza. Si avvertiva fortemente l'esigenza di modificare un quadro dei poteri considerato disfunzionale e diseconomico, dunque da "normalizzare", nell'ottica di una semplificazione e di una riduzione delle sue interne diversità.

Il potenziale risparmio di spesa - enfatizzato in passato in considerazione della cosiddetta *spending review* - non può ritenersi certamente decisivo nel far considerare utili alcune drastiche misure di razionalizzazione strutturale, funzionale e dimensionale delle province. Il vero obiettivo deve considerarsi il migliore esercizio delle funzioni, e cioè l'efficienza complessiva del sistema locale, vi siano o non vi siano riduzioni dirette di spesa.

È inevitabile però non cadere preda della sensazione, ancor oggi diffusa, che in questi anni abbiamo assistito non tanto ad interventi volti ad una potenziale abolizione o rivisitazione del ruolo delle province quanto piuttosto ad una pasticciata azione di "gattopardesca" natura.

3. Il caos normativo in materia di enti locali

Nel maggio 2009 si tiene in Commissione Affari Costituzionali alla Camera la discussione delle proposte di legge costituzionali volte ad abolire l'ente provincia, tuttavia, nel mese di ottobre dello stesso anno viene approvata una questione sospensiva. Nel dicembre 2011 l'art. 23 del decreto Salva Italia (d.l. n. 201/2011) "svuota" le province; a luglio del 2012 l'art. 17 del decreto *spending review* (d.l. n. 95/2012) riassegna alle province le funzioni tradizionalmente di competenza dell'ente di area vasta. Nel luglio 2013 arriva la sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale: la Corte da un lato censura l'utilizzo improprio e distorto dello strumento del decreto legge per una riforma dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, destinata a durare nel tempo e rispondente ad esigenze sociali e istituzionali di lungo periodo, dall'altro, pur richiamando la procedura di cui all'art.133, comma 1, Cost., per un riordino generale del sistema degli enti locali, lascia intendere che la legge costituzionale è necessaria soltanto per sopprimere le province o anche al fine di eliminarne la garanzia costituzionale, ove mai si prescinda dalla prevista iniziativa comunale e dal parere obbligatorio ma non vincolante della regione. La Consulta, però, nulla dice *apertis*

verbis in ordine alla legittimità di un riordino globale degli enti territoriali operato mediante legge ordinaria in deroga alla procedura prevista dall'art.133, comma 1, Cost.
Ad agosto 2013 il decreto legge recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere" fa salvi gli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari, nonché degli atti da questi posti in essere[83].
Era dunque in questo quadro di caos totale, nel gennaio 2014, con quasi un terzo delle province ormai commissariate, che si collocava la discussione sul ddl Delrio, volto (inizialmente) all'abolizione definitiva delle province. La confusione investiva da un lato il profilo del merito, ossia del contenuto della riforma, dall'altro la fonte normativa da utilizzare.

4. Il lungo percorso della riforma delle province: analisi critica della sua attuazione

Soppresso l'ente, non ne sarebbero certamente state soppresse le funzioni, specie se qualificabili come "essenziali": le stesse avrebbero dovuto essere ricollocate, e con esse avrebbe dovuto ricollocarsi il personale. Si era, peraltro, riconosciuto che non era prevedibile, allo stato, cioè in sede di determinazione del procedimento, "quantificare gli effetti finanziari" della determinazione, pur attendendo da essa, in linea generale, "effetti virtuosi in considerazione dei risparmi di spesa che sarebbero derivati dalla riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali"[84]: risparmi dunque potenziali e non quantificabili.
Il ddl Delrio si preoccupava prevalentemente di costruire "contenitori" (organi) e non guardava invece ai "contenuti" (le funzioni da svolgere), rovesciando in qualche misura il percorso argomentativo che aveva animato le riforme degli anni 1997-1999. Queste ultime, infatti, si fondavano prevalentemente sull'idea dell'esercizio ottimale delle funzioni amministrative per risalire poi al livello politico di direzione e comando delle stesse, sostanzialmente concertato. Nell'impalcatura di quel disegno di riorganizzazione delle funzioni amministrative e politiche del sistema locale emergevano le conferenze e i consessi, più che i singoli, nella convinzione che questi sarebbero stati costretti dalle

[83] F. Fabrizzi, *Il caos normativo in materia di province,* in "Federalismi.it", n. 1, 2014, rivista telematica in *http://www.federalismi.it.*
[84] S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione del sistema: emergenza e lacerazione del sistema, in* "Federalismi.it", n. 17, 2012, rivista telematica in *http://www.federalismi.it*.

necessità funzionali del sistema ad andare d'accordo. Nel ddl Delrio, invece, erano i vertici politici ad emergere[85] . Ed il sindaco, più di qualunque altra figura istituzionale, esprimeva la "singolarità" del comando, per quanto indubbiamente anche l'ente più prossimo alla logica sussidiaria. Il vertice politico di una istituzione non può assumere tutto il livello di decisione politica dell'area che governa. Non solo per ovvi problemi di democrazia, ma altresì per motivi di funzionalità amministrativa. Tale coincidenza (vertice politico e amministrativo) è tollerabile in scale ridotte ma su scale più estese fallisce per quella che i sociologi della politica chiamerebbero "implosione" del centro decisionale.

La riforma delle province convertita in legge nell'aprile del 2014 dalla Camera, meglio conosciuta come riforma Delrio, non ha prodotto infine l'abolizione totale delle province, ma una sostituzione con nuovi enti che hanno continuato a occuparsi di edilizia scolastica, tutela e valorizzazione dell'ambiente, trasporti, strade provinciali e per i quali non sono più previste elezioni dirette. Per l'abolizione totale delle province sarebbe stata necessaria una modifica della Costituzione. La riforma costituzionale bocciata con il referendum del 4 dicembre del 2016 prevedeva semplicemente di eliminare la parola "province" dalla Costituzione, rimandando poi a una futura legge ordinaria la determinazione delle funzioni e delle competenze di questi enti o la loro eventuale cancellazione.

Nella legge Delrio il "governo" dell'ente provincia risulta costruito fondamentalmente e pressoché esclusivamente su un modello di rappresentanza di secondo grado, l'adozione della quasi totalità delle decisioni dell'ente viene affidata ad organi che non rispondono in alcun modo né al corpo elettorale di riferimento né all'assemblea direttamente elettiva. Le ordinarie funzioni decisionali dell'ente (normative e/o amministrative) sono distribuite tra l'organo di vertice e il consiglio, senza che l'assemblea possa in alcun modo far valere nei loro confronti un giudizio di responsabilità politica per il loro operato.

Secondo i sostenitori dell'elezione indiretta la rappresentatività di un organo non deve necessariamente derivare dall'elezione diretta dello stesso e può essere garantita anche con modalità elettive di secondo grado. La questione di fondo su cui occorre puntare

[85] E. Furno, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali,* in "Federalismi.it", n. 1, 2015, rivista telematica in *http://www.federalismi.it.*

l'attenzione non riguarda certo l'ammissibilità della previsione di organi di governo ad elezione indiretta (pacificamente supportata dall'esperienza di moltissimi ordinamenti costituzionali sicuramente democratici): viene da chiedersi piuttosto se sia legittimo che tutti gli organi decisivi siano a elezione indiretta o se invece non sia necessario che almeno un organo decisivo sia a elezione diretta[86].

Una forma di governo – quale quella prefigurata dal testo della legge Delrio – si pone in palese contraddizione almeno con i seguenti parametri costituzionali:

a) con il principio della rappresentanza politica democratica, che trova fondamento nell'art. 1 Cost. e che si trasmette inevitabilmente, "per osmosi", a tutti gli enti espressivi dell'autonomia delle comunità territoriali di riferimento e costitutivi della Repubblica in base agli artt. 5 e 114 Cost., secondo un sillogismo di disarmante linearità: "Se la Repubblica italiana deve essere «democratica» e se, ai sensi dell'art. 114, la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», allora per la proprietà transitiva ciascuno degli enti costitutivi deve essere a sua volta «democratico», cioè organizzato al proprio interno in modo da rispecchiare il principio di sovranità popolare"[87];

b) con l'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della violazione del parametro interposto costituito dall'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale che, come è noto, è un trattato internazionale concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1985. La Carta impone inequivocabilmente che per il governo delle autonomie locali sia previsto almeno un organo collegiale eletto a suffragio universale e diretto, al quale gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica;

c) con la logica del principio di sussidiarietà in senso verticale, espressamente individuato dall'art. 118, primo comma, Cost., quale canone di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi enti territoriali che compongono la Repubblica. Affinché la logica di *favor* per l'autonomia e il plusvalore democratico del principio di sussidiarietà possano operare correttamente e condurre a decisioni allocative delle funzioni amministrative coerenti nell'ambito della scala

---

[86] M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n.1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni),* in "Federalismi.it", n. 3, 2014, rivista telematica in *http://www.federalismi.it.*

[87] D. Trabucco, *Il territorio delle Province: tra riordini generali e puntuali. Dal Decreto-Legge n. 95/2012 alla Legge ordinaria dello Stato n. 56/2014,* in "Federalismi.it", n. 1, 2015, rivista telematica in *http://www.federalismi.it.*

ascensionale degli enti costitutivi della Repubblica, è assolutamente necessario che i processi deliberativi di tali enti siano affidati a "sistemi di governo" che risultino in qualche misura omologhi, ossia comparativamente omogenei quanto al loro grado di "democraticità". Occorre avere particolare cura nel verificare che le forme di governo dei diversi enti territoriali rispettino almeno alcuni standard minimi comuni di democraticità che consentano di predicare l'omogeneità della "serie" che dal comune ascende fino allo Stato, in modo tale da garantire che il meccanismo allocativo delle funzioni previsto dall'art. 118, primo comma, Cost., operi coerentemente con il senso più proprio del principio di sussidiarietà.

5. Conclusioni e proposte per nuove politiche pubbliche a sostegno della massima convergenza di tutti gli attori del sistema territoriale sulle opzioni strategiche

La legge n. 56 del 2014 è stata certamente frutto di un compromesso parlamentare.

Alla base della scelta operata nella legge Delrio, e convalidata dalla decisione n. 50/2015 della Corte costituzionale, la quale ritiene che il modello di governo di secondo livello per l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale non sia in contrasto con le norme costituzionali invocate nei numerosi ricorsi regionali, sussiste la convinzione che ciò che rafforza la democrazia sia la capacità delle istituzioni a base territoriale di secondo livello o di area vasta di dare risposte adeguate ai bisogni delle comunità e dei territori. Proprio per la poliedricità dei suoi aspetti e per la ampiezza dei suoi effetti, la riforma Delrio appariva nel 2014 come una sorta di "cantiere aperto", si poneva allora come un ponte fra la Costituzione esistente e quella futura[88].

A cinque anni di distanza dalla sua entrata in vigore non può ignorarsi che la riforma Delrio si sia rivelata un fallimento: il destino delle province sembra essere infatti ancora incerto.

Bisogna prender atto del fatto che le province esistono e vanno fatte funzionare, eliminarle non servirebbe, ancorché indubbiamente si potrebbe ipotizzare di ridurne il copioso numero.

E' necessario e imprescindibile iniziare a ragionare nell'ottica di un cambiamento che non impallidisca, più di quanto non sia già stato fatto, l'ente provincia ma lo definisca e ne migliori il suo funzionamento come organo di raccordo tra il comune e la regione.

[88] F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province,* in *Rivista AIC,* n. 3, 2015.

Immaginare un sistema "binario" fondato sul solo confronto regione-comune non sembra realistico: i comuni sono troppi, diversificati e frammentati per potere intavolare efficacemente una relazione diretta con le regioni.

Quali potrebbero essere allora le possibili via d'uscita dall'impasse attuale?

In questo quadro così complesso sembra possibile individuare due diverse prospettive di soluzione.

a) La prima soluzione, che appare anche la più semplice in rapporto alla attuale legislazione, consiste nel prendere come "unità di base" l'ente territoriale più omogeneo in tutto il Paese e nel costruire sulla base di quest'ultimo un meccanismo semplificatorio in grado di ridurre l'attuale discrasia tra i "confini" delle autonomie territoriali e la rappresentanza politica. Gli enti autonomi più omogenei territorialmente nel nostro Paese non sono i comuni (si va da poche decine di abitanti a ben oltre il milione) e neppure le regioni (si pensi alle differenze demografiche ed economiche tra la Lombardia e il Molise), ma sono proprio le province. Considerate le province con l'attuale assetto elettivo di secondo grado dei loro organi, si potrebbero modellare conferenze dei sindaci "a geometria variabile", sostituendo agli attuali organismi gestionali delle varie istituzioni la conferenza dei sindaci dell'appropriata dimensione. I corpi tecnici di tali enti continuerebbero così a svolgere le funzioni gestionali loro proprie ma nell'ambito degli indirizzi della conferenza. Si tratta di un modello che poi potrebbe portare anche alla "delega" in favore della provincia di funzioni oggi attribuite ai comuni ma che, sotto il profilo organizzativo e funzionale, sembra più utile esercitare ad un livello superiore, secondo la logica "dell'ascensore della sussidiarietà" propria dell'art. 118 Cost. In tale prospettiva, la provincia oltre alle funzioni proprie e/o fondamentali, potrebbe svolgere la funzione di organizzare, coordinare e orientare la sua corrispondente conferenza dei sindaci con riferimento sia agli enti e alle funzioni sub-provinciali, comprese quelle comunali associate, sia alle istituzioni per le quali si richiede la sovra-provincialità.

In assenza di modifiche costituzionali, a questa soluzione non sembra possibile contrapporre valide alternative, se non una definitiva concentrazione di interessi e responsabilità gestionali in capo alla regione, cancellando forme di partecipazione comunale o provinciale oggi esistenti ma di fatto scevre di rapporti effettivi con i cittadini e con la loro rappresentanza politica.

b) La seconda possibile soluzione richiede un complessivo ripensamento del modo di configurare l'autonomia.

Alla figura dell'ente "ordinamento", inteso come organismo che svolge attività regolatoria e rappresenta gli interessi dei cittadini (si pensi al comune e alla provincia disegnati nella l. n. 142/1990), si è spesso accompagnato il concetto di ente "azienda". Secondo tale configurazione ogni ente non è solo una forma di rappresentanza politica che decide in forma democratica come esercitare le proprie funzioni, ma è anche una "macchina burocratica" che va organizzata per funzionare in modo economico, come un'azienda privata, così da massimizzare l'impiego e l'utilità delle risorse pubbliche. Tuttavia anche il modello cosiddetto aziendalistico, per quanto in grado di ottimizzare dal punto di vista dell'impiego delle risorse l'attività di un'istituzione pubblica, rimane chiuso in se stesso, fondato sulla stretta corrispondenza tra rappresentanza politica e confini territoriali di ciascun ente. Qualsiasi fattore esterno e qualsiasi imprevisto rischierebbero di comprometterne l'equilibrio di funzionamento.

Il modello che meglio rappresenta la condizione post-moderna dell'autonomia è dato da un'ulteriore evoluzione dei precedenti: si tratta dell'ente "sistema", che vive nella consapevolezza dell'impossibilità di circoscrivere, entro i suoi confini e la sua comunità, le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini.

L'ente sistema è un soggetto istituzionale che fonda il proprio agire e i suoi progetti sul presupposto che i problemi del territorio che amministra non siano risolvibili esclusivamente agendo all'interno dei propri confini, ma che buona parte delle proprie funzioni possano trovare adeguate soluzioni solo interfacciandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori e con altre rappresentanze politiche.

Gli strumenti di azione delle province andrebbero adeguati alla nuova e prevalente esigenza di relazionalità, giacché stabilire relazioni istituzionali orizzontali e verticali si rivela decisivo per la soddisfazione degli interessi dei cittadini. Qualora l'ipotesi tracciata corrispondesse al possibile futuro del sistema delle autonomie, il ruolo delle province acquisterebbe un peso ben diverso rispetto a quello attuale.

Al fine di giustificare il possibile nuovo ruolo della provincia non basta configurarla quale "ente di area vasta" o "casa dei comuni" e neppure rivendicare un processo di ri-trasferimento delle funzioni oramai accentrate in regione.

La nozione che può essere utile a spiegare il ruolo delle province nel contesto che va disegnandosi è quella di "città territoriale", la quale secondo gli urbanisti dovrebbe rappresentare un territorio complesso ed articolato nel quale si costruisce un sistema di relazioni tese a redistribuire servizi ed opportunità sull'intero territorio, a prescindere dalle caratteristiche geografiche. Questa possibile ripartenza delle autonomie, non chiuse in sé, ma aperte verso il mondo, identifica proprio nella provincia la dimensione ottimale sotto il profilo territoriale ed istituzionale per sperimentare e costruire una idea di "città territoriale" imperniata sulla democrazia solidale. Un ente intermedio dalle dimensioni appropriate (non necessariamente in numero identico alle attuali province) può infatti svolgere quel ruolo di coordinamento dei sindaci e dei loro strumenti di partecipazione (le conferenze) non solo in rapporto alle funzioni proprie dei comuni e delle province, ma anche nei confronti delle autonomie funzionali, e soprattutto della regione, in tal modo contribuendo a sintetizzare gli interessi di ciascun territorio altrimenti rappresentati in forma frammentata e disordinata.

La dimensione provinciale sembra la più idonea a rendere concreta questa idea "guida" fondata sull'identità, sulla solidarietà e sulla capacità di costruire una comunità in grado non solo di produrre ricchezza ma anche di redistribuirla e di rendere tutto il territorio "città", dunque, luogo storicamente privilegiato dei diritti e delle opportunità.

Come sottolineato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, in assenza di una concordia tra gli elementi costitutivi della Repubblica, ogni pretesa di autonomia diventa conflittuale rispetto a quella dell'ente vicino.

La chiave di volta di uno Stato policentrico dovrebbe essere quella della sussidiarietà.

Il policentrismo può reggere solo se animato da uno spirito sussidiario autentico che favorisca l'autonomia come l'intervento suppletivo dell'ente superiore a vantaggio dell'ente inferiore, perché come affermò Minghetti durante un discorso parlamentare nel 1861 «nessuno oserebbe di discentrare l'amministrazione a tal grado che può mettere a repentaglio l'unità politica e civile»[89].

Queste mie riflessioni vogliono essere una ricognizione dei propositi di un progetto di ricerca che una giovane appassionata alla cosa pubblica, prossima alla conclusione del

[89] A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Vol. III, Venezia, 1962, pagg. 335-343.

suo secondo percorso universitario, conduce da alcuni anni in ambito accademico e intende portare avanti in futuro come impegno politico.

CAPITOLO QUINTO:

AREA TEMATICA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA ED UNIONE EUROPEA

GRUPPO PROGRAMMAZIONE

RELATORI:
CLAUDIO DE VINCENTI
VALERIO DI PORTO
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI
PIETRO TOMMASINO

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Chiara Antonini*

Industria 4.0: Le possibilità della nuova rivoluzione industriale nel rapporto tra pubblico e privato

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Industria 4.0: origini e definizione – 3. Piano Nazionale Impresa 4.0 – 3.1 Incentivi automatici: iper-ammortamento e credito d'imposta – 3.2 Nuova Sabatini e fondo di garanzia – 4. Punto di svolta: centri di competenza – 4.1 Progetti europei di innovazione – H2020/Horizon Europe – 5. Conclusioni

1. Introduzione

Il filo conduttore degli incontri cui abbiamo assistito in questi mesi può essere individuato nella constatazione che l'economia ha subito una significativa trasformazione, che non si è affatto arrestata, e per una sua migliore realizzazione e successo è necessaria la collaborazione tra pubblico e privato. Questa cooperazione si rafforza ed è incrementata se si pensa il sistema alla luce di una pluralità di livelli territoriali. È, dunque, indispensabile articolare il discorso su un piano nazionale che, da una parte, includa e si rivolga alle realtà regionali e degli enti locali e, dall'altra, attinga al meglio da quanto l'Unione Europea mette a disposizione dei suoi Stati membri.

Per arrivare a tale risultato abbiamo considerato la situazione che caratterizza il rapporto tra pubblico e privato, contraddistinto da una mancanza di fiducia da entrambe le parti. Per prima cosa, si individua una forte dicotomia che li rende spesso distanti e erroneamente inconciliabili.

Il Professor De Vincenti, in uno dei primi incontri, ha sottolineato che per ottenere collaborazione e fiducia tra pubblico e privato è necessario, *in primis*, la trasparenza e il riconoscimento da ambedue i lati di essere reciprocamente indispensabili. Difatti, senza politiche pubbliche adeguate, le industrie non possono perseguire i fini desiderati, e, allo stesso tempo, senza queste ultime che suggeriscono e mettono in pratica le politiche pubbliche il Paese non può raggiungere gli standard di crescita auspicati. In questo contesto, come ha con chiarezza espresso, sin dall'inizio, la Dott.ssa Romano di Autostrade per l'Italia, lì dove lo Stato non riesce ad arrivare per le più svariate ragioni, quest'ultimo deve supportare lo sviluppo del privato. In quest'ottica, il pubblico deve comprendere i suoi limiti e astenersi da alcuni rischi, lasciandoli al privato, ma, soprattutto, la qualità dell'intervento pubblico deve mirare a far emergere e realizzare tutte le virtù dell'iniziativa privata, distinguendosi per chiarezza e stabilità, esplicabili in una chiara regolazione e una stabile programmazione. Emerge, dunque, una responsabilità politica di mantenere un quadro regolatorio, anche in vista di investimenti

stranieri, che rappresentano un ulteriore vantaggio per l'economia e la competitività italiana.

Sulla base di quanto emerso finora, a mio parere, un argomento di cruciale attualità e fonte di una continua e necessaria collaborazione tra pubblico e privato è il ruolo dell'innovazione nell'ambito della nuova organizzazione e gestione d'impresa, volta a una inevitabile digitalizzazione. In particolare, faccio riferimento al concetto di Industria 4.0.

Il tema è molto vasto e spesso trattato in modo confuso e troppo generale. Il mio studio, dopo una iniziale descrizione di cosa si intenda per Industria 4.0, si focalizzerà sugli incentivi e sul supporto che lo Stato ha messo e continua a mettere a disposizione delle imprese (grandi e PMI). Supporto che deve essere incentivato ulteriormente.

Nell'ultima parte della relazione, mi soffermerò su come Industria 4.0 possa essere di ulteriore supporto sia ad aziende grandi, come quelle con cui abbiamo dialogato in questi mesi, sia PMI, che grazie a essa hanno potuto raggiungere elevati standard e avere accesso a un mercato sovranazionale in maniera molto più semplice. Penso, dunque, sia necessario rafforzare i centri di competenza al fine di farli diventare una punta di diamante nel rapporto tra pubblico e privato, nella collaborazione e scambio con altri Stati membri dell'Unione Europea, nel buon utilizzo di alcuni fondi europei.

2. Industria 4.0: origini e definizione

Con l'espressione "*Industry* 4.0", conosciuta anche come quarta rivoluzione industriale, si fa riferimento a un importante e necessario progetto promosso a livello europeo, volto a favorire una rapida digitalizzazione dell'industria degli Stati membri. Per la prima volta si è sentito parlare di Industria 4.0, nel 2011, alla fiera di Hannover, in Germania.[90] A distanza di due anni, nell'aprile 2013, *l'Industrie 4.0 Working Group* formato da rappresentati di Bosch GmbH e Acatech,con il supporto del governo tedesco, ha presentato il primo report dell'equipe che ha studiato questo processo.

Quando si parla di Industria 4.0 si indica il processo di digitalizzazione che cambia il modo di lavorare e la natura dell'organizzazione di un'azienda. Si prevede, infatti, una serie di importanti cambiamenti nei vari settori dell'industria, quali la produzione, i risultati, la gestione e la formazione delle risorse umane. L'applicazione di questa

[90] Parlamento europeo, Industry 4.0. Digitalisation for productivity and growth, settembre 2015, p. 2.

rivoluzione ha due risvolti principali; da una parte, la produzione (robot, interconnessi, realtà aumentata, stampante 3D), e dall'altra parte, la trasmissione di dati e informazioni (*cloud*, *big data*, *analytics*).

Le conseguenze di questa direzione presa a livello ormai globale dall'industria comportano, tra le altre, una aumentata velocità con cui i prodotti vengono finalizzati, una qualità maggiore degli stessi e meno margini di errore, una diversa modalità di business. Per comprendere quanto spesso siano cambiati e si siano ampliati gli orizzonti da cui attingere, basti pensare a quanto sia venuta meno la necessità di una vicinanza territoriale tra industria e fornitore. Inoltre, l'ampliamento dei confini ha riguardato anche le PMI che hanno avuto la possibilità di affacciarsi sul panorama europeo e/o mondiale con maggiore facilità rispetto, anche solo, a 15 anni fa.

I risvolti dell'Industria 4.0 hanno, anche, aumentato la competitività a livello globale portando, così, l'Unione Europea e i suoi Stati membri a mettere in pratica importanti programmi nazionali e sovranazionali per incentivare e tutelare le imprese degli Stati stessi.

Dalla prospettiva europea, la Commissione ha promosso, per il periodo di tempo 2016-20, un piano di 50 milioni di euro a favore della rivoluzione digitale, volto in ultimo alla creazione di un mercato unico digitale.[91] Come vedremo più avanti, la Commissione ha anche messo a disposizione dei suoi Stati membri circa 80 miliardi di euro per un periodo di 7 anni (2014-2020),[92] i cosiddetti Horizon 2020, volti a fornire un'eccellenza scientifica per l'Europa. A questi seguiranno gli Horizon Europe (2021-2027), programma quadro per cui la Commissione europea ha proposto di investire 100 miliardi di euro, riscontrando già l'approvazione del Parlamento europeo.

A queste somme si aggiunge l'azione degli Stati membri. Infatti, i vari Stati hanno sostenuto programmi volti alla digitalizzazione delle proprie imprese. Nello specifico, è di maggiore interesse in questa sede soffermarsi sull'Italia e sulle politiche pubbliche inerenti l'implementazione dell'Industria 4.0.

---

[91] Commissione europea, Accelerating the digital transformation of European industry and enterprises, Strategic Policy Forum on Digital Entrepreneurship, marzo 2016

[92] Commissione europea, Horizon 2020, Il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione, ufficio di pubblicazione dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2014

3. Piano Nazionale Impresa 4.0 (già Industria 4.0)

In base a quanto emerso dall'Indagine MET,[93] nel periodo tra ottobre 2017 e febbraio 2018, il 8,4% delle imprese vengono definite Imprese 4.0, il 4,7% hanno in programma di utilizzare tecnologie 4.0, e il 86,9% non le utilizza e non ha in programma di farlo. Ovviamente la percentuale aumenta in base al numero di dipendenti dell'azienda. Ad esempio, il 47,1% delle aziende con più di 250 dipendenti vengono annoverate come imprese 4.0. Inoltre, una distinzione interessante e in parte prevedibile riguarda il tipo di tecnologie utilizzate. Le PMI si concentrano sull'acquisto di sistemi di protezione di dati e informazione (*cloud*, *big data*, etc), mentre le aziende più grandi investono anche su tecnologie di produzione.

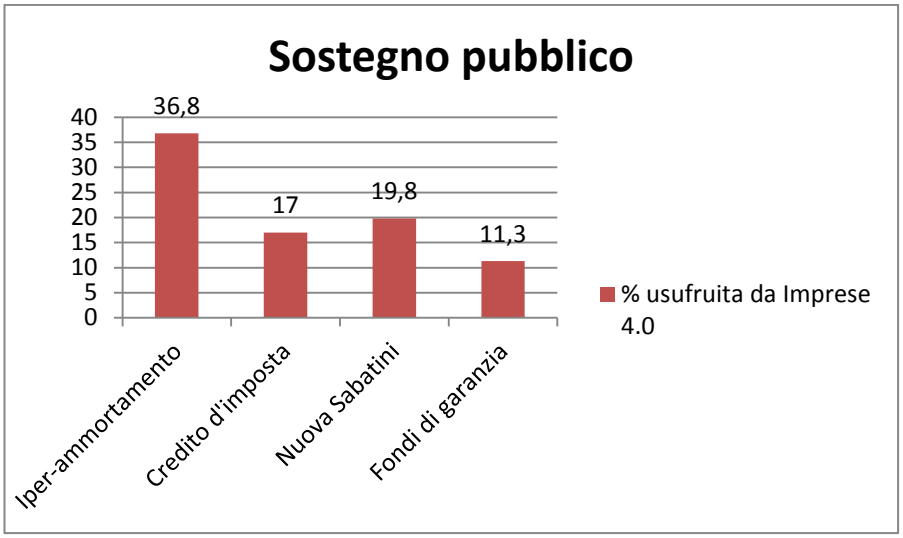
Ciò che mette in luce l'Indagine condotta è il significativo incremento che caratterizzerà il prossimo triennio su tutti i livelli, ma con particolare attenzione all'utilizzo dei robot, delle stampanti 3D e di altri materiali intelligenti.

Un'impresa definita 4.0 è caratterizzata da una strategia di maggior dinamismo, cui si sommano importanti criticità che, però, possono essere risolte. Per prima cosa, emerge la necessità di acquisizione di molti servizi esterni e la formazione del capitale umano dal punto di vista tecnico, linguistico e manageriale.

E' in questo ambito che il ruolo dello Stato e delle politiche pubbliche è fondamentale. Il 56,9% delle imprese 4.0 ha goduto del sostegno e nelle sovvenzioni statali per raggiungere standard high-tech. Tale percentuale, seppur già elevata, può e deve essere ulteriormente migliorata per aumentare la competitività delle imprese italiane e del nostro Paese.

Tra gli strumenti statali per implementare l'Industria 4.0 bisogna menzionare l'iper-ammortamento, il credito d'imposta, la Nuova Sabatini e i fondi di garanzia. Sempre a quanto emerso dall'Indagine MET, il 36,8 % delle imprese 4.0 ha usufruito dell'iper-ammortamento, il 17% del credito d'imposta, il 19,8% della Nuova Sabatini e il 11,3% dei fondi di garanzia.

[93] Ministero dello Sviluppo Economico, La diffusione delle imprese 4.0 e le politiche, luglio 2018



3.1 Incentivi automatici: iper-ammortamento e credito d'imposta

Un primo strumento messo a disposizione delle imprese dall'Italia sono gli incentivi automatici, vale a dire meccanismi che semplificano e danno la certezza che l'impresa investendo riceverà automaticamente uno sgravo fiscale.

Nello specifico, si fa riferimento a iper-ammortamento e credito d'imposta. Il primo consiste in agevolazioni a sostegno degli investimenti in beni strumentali. Beni che si distinguono in due tipi: beni materiali (attrezzature, macchine…) e beni immateriali (software, sistemi IT..). Per quanto riguarda questi ultimi, la percentuale di beneficio fiscale è sempre pari a 140%. Per quanto riguarda i primi, essa dipende dalla somma investita; fino a 2,5 milioni di euro annui corrisponde a 270%, per poi diminuire a 200% per una spesa di 10 mln e così via.

Quando si parla di credito d'imposta si fa, invece, riferimento a due ulteriori possibilità: il credito d'imposta in formazione e il credito d'imposta in R&S. Quest'ultimo prevede un credito d'imposta del 50% su tutte le spese in materia di Ricerca e Sviluppo, fino a un massimo annuale di 20 milioni. Sono incluse tutte le spese relative a ricerca fondamentale (accordi con università e enti di ricerca), ricerca industriale e sviluppo sperimentale.

Il credito d'imposta in formazione ammonta al 40% delle spese relative al personale dipendente impegnato nelle attività di formazione fino a un massimo di 300 mila euro per ciascun beneficiario.

3.2 Nuova Sabatini e fondo di garanzia

La Nuova Sabatini è una misura, messa a disposizione dal Ministero dello sviluppo economico (MISE), volta a sostenere esclusivamente le PMI che richiedono finanziamenti bancari per investimenti in beni strumentali, impianti, attrezzature di fabbrica e tecnologie (hardware e software).

Lo scopo del contributo è quello di accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese e, proprio per questo, essa si rivolge non solo a PMI italiane ma a qualsiasi PMI avente sede in uno Stato membro UE che intenda aprire una sede operativa in Italia.

In ogni caso, le PMI che usufruiscono del finanziamento possono accedere anche agli altri fondi visti in precedenza. Infatti, ben collegato alla Nuova Sabatini è il ricorso ai fondi di garanzia, che mirano a sostenere le imprese che hanno difficoltà ad accedere ai crediti bancari poiché non hanno le garanzie sufficienti. Dunque, tramite questo fondo, viene concessa una garanzia pubblica, per un massimo del 80% del finanziamento.

Come si può facilmente immaginare, i tempi di realizzazione e applicazione di questi due meccanismi di finanziamenti sono più lunghi e complessi rispetto all'iper-ammortamento e al credito d'imposta.

4. Punto di svolta: centri di competenza

Dopo esserci soffermati sull'importanza che i finanziamenti pubblici rivestono per lo sviluppo di grandi e PMI nell'ambito di Industria 4.0, bisogna menzionare lo strumento a cui maggiormente, a mio parere, bisogna dare fiducia e rilevanza: i centri di competenza. Il loro scopo è quello di facilitare e favorire la formazione delle aziende ma soprattutto far sì che queste ultime siano in grado di attuare progetti di innovazione e ricerca, ovviamente alla luce dell'Industria 4.0.

Si è parlato per la prima volta di centri di competenza nel 2016, ma un'effettiva smossa ha avuto luogo solo l'anno scorso, quando è stato pubblicato il bando per la presentazione di progetti volti alla loro costituzione. Essi sono poli di innovazione istituiti da un partenariato tra pubblico e privato con almeno un organismo di ricerca e una o più imprese. Essi, quindi idealmente, sono espressione di quanto detto fino a ora: l'unione e la collaborazione di Stato, enti pubblici (le università- centri di ricerca) e le

imprese con lo scopo di aumentare la competitività del paese nel panorama europeo attuale.

Ad oggi, i competence centers realizzati sono otto.[94]

Secondo quanto previsto, il MISE ha messo a disposizione 43 milione di cui il 65% servirà a coprire le spese di avviamento delle strutture stesse, mentre il restante 35% verrà utilizzato per finanziare i progetti di ricerca, fino a un massimo di 200.000 euro a progetto. È importante evidenziare che le risorse pubbliche per i progetti coprono solo una parte della spesa complessiva che l'impresa andrà a sostenere, cioè massimo il 50% del totale del progetto, per un massimo di 200.000 euro a progetto.

I punti cruciali di questi poli sono i seguenti:

- orientamento, in particolare per le PMI, attraverso la predisposizione degli strumenti volti a supportare le imprese nel valutare il loro livello di maturità digitale e tecnologica;
- attività di formazione, volte a promuovere e diffondere le competenze in ambito Industria 4.0.
- attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale, proposti dalle imprese, compresi quelli di natura collaborativa tra aziende, e fornitura di servizi di trasferimento tecnologico in ambito Industria 4.0, anche attraverso azioni di stimolo alla domanda di innovazione da parte delle imprese, in particolare delle PMI.

È evidente, dunque, il ruolo di primaria importanza svolto dai centri di competenza, che dovrebbero essere, a mio parere, il nodo nevralgico per lo sviluppo del Paese, ma anche per un ulteriore e necessario avvicinamento all'Unione europea e ai suoi Stati membri. Sul piano nazionale, essi svolgono un ruolo quanto più necessario di sostegno e di informazione, ma sono anche sede dove ci si scambia idee e possibili scenari di attuazioni di esse.

Ritengo che un buon programma da mettere in pratica prevedrebbe un ampliamento del ruolo dei centri di competenza e un aumento del numero degli stessi. Il numero per me

[94] Manufacturing 4.0, il cui ente capofila è il Politecnico di Torino, Made in Italy 4.0, ente capofila Politecnico di Milano, BI-REX, ente capofila Università di Bologna, Artes 40, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, SMACT, Università degli studi di Padova, Industry 4.0, Università degli Studi di Napoli Federico II, Start 4.0, che vede come ente capofila il CNR – Consiglio nazionale delle ricerche, Cyber 4.0, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

ideale sarebbe almeno un competence center per regione. In tal modo, i centri sarebbero finanziati, ovviamente come già è, dal Ministero dello Sviluppo ma potrebbero godere anche dei finanziamenti che l'Unione europea mette a disposizione delle regioni italiani per ricerca e innovazione. Ciò rappresenterebbe un notevole innalzamento della somma di cui usufruire, ma soprattutto un modo più trasparente e certo di sfruttamento dei fondi europei, per i quali l'Italia si annovera ancora tra gli ultimi Stati a farne tesoro.

Questa proposta implementerebbe due scenari futuri: da una parte, un supporto più semplice e diretto per tutte le PMI interessate alla materia, le quali possono rivolgersi al centro di competenza della regione in cui si ha la sede. Dall'altra, la possibilità di una collaborazione più immediata con altri centri europei.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, considero che sia molto interessante fare menzione dei progetti europei in ricerca e/o innovazione; in particolar modo, gli Horizon 2020, che nel periodo 2021-2027 prenderanno il nome di Horizon Europe e vedranno lo stanziamento di 20 miliardi di euro in più rispetto a H2020.

4.1 Progetti europei di innovazione – H2020/ Horizon Europe

I progetti finanziati da H2020 hanno riscosso a livello europeo un notevole successo.[95] Essi hanno permesso a PMI la realizzazione di prodotti ben strutturati e riproducibili e hanno arricchito lo scambio di idee tra PMI di Stati membri UE e alcuni stakeholder statali di Stati differenti. Questi progetti, infatti, prevedono l'obbligo di creazione di consorzi composti da membri proveniente da Paesi differenti. Ad esempio, un consorzio interamente italiano o interamente tedesco non verrebbe mai approvato dai valutatori della Commissione.

Affinché le imprese italiane abbiano un supporto nella partecipazione a progetti europei, è stato istituito, nel 1989, APRE (Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea), un'Associazione di Ricerca non profit che lavora in stretta collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR). Essa fornisce supporto e assistenza per la partecipazione ai programmi e alle iniziative di collaborazione nazionale ed europee.

[95] Commissione europea, Horizon 2020, Key findings from the interim evaluation, Publication office of the EU, 2017

A mio parere, una giusta coordinazione tra un'agenzia come APRE e i centri di competenza significherebbe un arricchimento immenso per l'innovazione in Italia. Dal punto di vista economico, abbiamo già visto come i centri di competenza verrebbero finanziati, mentre APRE viene per lo più finanziata dalla quota annuale dei suoi soci. Dal punto di vista operativo, i centri di competenza agirebbero su formazione, orientamento e attuazione dei progetti, mentre APRE servirebbe a supporto e assistenza nella creazione di collegamenti tra PMI, aziende e enti statali con altrettanti stakeholder europei.

5. Conclusioni

In conclusione, la relazione cerca di evidenziare la centralità dell'Industria 4.0 oggi, ma soprattutto la necessità di continuare su una linea di investimento e finanziamento per il futuro. L'Italia, grazie alle sue imprese, ha gli strumenti per poter competere a livello europeo e rafforzarsi per mezzo di una collaborazione anche con le industrie degli altri Stati dell'UE. Ciò che il nostro Paese deve consolidare è un abile e completo sfruttamento delle risorse economiche messe a sua disposizione. Abbiamo più volte discusso, nel corso dei mesi passati, riguardo all'incapacità del nostro Paese di adempiere, nel miglior modo possibile, questo impegno. In particolare, sono inquietanti i dati riportati dal Professor Di Noia, secondo cui l'Italia nel periodo 2014-2020 avrebbe speso, ad oggi, solamente il 22% dei 75 miliardi messi a sua disposizione dall'Europa, classificandosi al 26° tra gli Stati membri.

Questi numeri fanno veramente riflettere e comprendere l'obbligatorietà di incentivare e considerare nuovi metodi di utilizzo sicuro ed efficace dei finanziamenti.

A mio parere, la proposta che ho presentato nelle pagine precedenti concilierebbe i punti fondamentali su cui far leva. L'Industria 4.0 è un tema su cui lo Stato ha già investito ma deve continuare a fare, è un campo nuovo in cui la possibilità di applicare le linee guida viste inizialmente per un buon rapporto tra pubblico e privato possono emergere con trasparenza. Creare una struttura, come il centro di competenza, che abbia a che fare con lo Stato, poiché in parte finanziato da esso, con le Regioni, in relazione ai finanziamenti stanziati dall'UE per queste ultime, con l'Unione Europea e i suoi Stati membri, in un'ottica di progetti europei, e con le imprese grandi e PMI che diventerebbero il motore di idee e di messa in pratica di queste, potrebbe significare

molto per il coordinamento e la collaborazione tra i due rami indissolubili della società occidentale: il pubblico e il privato.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Davide Aulino*

Il nuovo ruolo delle banche a sostegno delle entità territoriali

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Alcune caratteristiche del sistema bancario italiano – 3. Presentazione del caso tra banche nazionali ed istituti di credito locali – 4. Analisi del caso e delle possibili proposte e soluzioni – 5. L'esempio di Cassa Depositi e Prestiti- 6. Il caso di Banca Intesa San Paolo – 7. Banche e promozione del patrimonio culturale territoriale – 8. Le possibili opportunità che garantirebbero gli investimenti sul patrimonio culturale alle banche – 9.Diversificazione degli investimenti bancari sui territori – 10. Conclusioni

1. Introduzione

La mia relazione mira a trattare la questione legata al rapporto tra banche e territorio, inserita nelle vicissitudini più di ampio raggio proprie del confronto tra pubblico e privato.

La crisi che ha colpito diversi istituti bancari negli ultimi anni ha prodotto un generale clima di sfiducia verso il sistema finanziario italiano. Scandali di ampia diffusione come quello di "Banca Etruria", piuttosto che della "Popolare di Vicenza" hanno creato sul cittadino-risparmiatore effetti negativi difficilmente risolvibili in poco tempo. In questo spazio il tema che ritengo sia il caso di esplorare è relativo a quale possa rilevarsi la soluzione consona a ricreare un contesto di fiducia nei confronti degli istituti bancari da parte delle varie sacche che compongono la nostra società. Per farlo penso sia necessario aprire un serio dialogo tra banche ed enti locali, per riqualificare il ruolo sociale e mutualistico degli istituti di credito in rapporto a quelle che sono le specifiche necessità locali.

2. Alcune caratteristiche del sistema bancario italiano

Per anticipare questa delicata questione credo che debba essere appurata la netta differenza interna al nostro sistema creditizio, per la quale da una parte sono riconducibili grandi complessi bancari sviluppati e diffusi su tutto il territorio nazionale; mentre dall'altro lato si presenta quella che a tutti gli effetti è stata la struttura periferica del sistema italiano, dal dopoguerra fino agli ultimi anni; vale a dire l'apparato composto dagli istituti bancari di piccole dimensioni, a stampo locale e strettamente legate alle logiche del credito di matrice cooperativa e mutualistica.

Questo genere di banca ha rappresentato per il nostro paese una struttura portante dell'apparato finanziario e creditizio. Il ruolo storico di questo tipo di istituti è stato

spesso strettamente legato ai contesti presso i quali essi hanno espresso le loro funzioni. Per tanti anni le realtà territoriali hanno potuto godere di un validissimo strumento di sostegno illustrato dalle banche di credito cooperativo e più in generale dagli istituti creditizi di piccole-medie dimensioni.

Nelle ultime stagioni il pressing costante degli effetti provocati dalla crisi economica planetaria esplosa nel 2007, ha riguardato in molti casi le realtà bancarie del nostro paese, in particolar modo quelle di ampiezza ridotta. Le conseguenze sono state drammatiche sia per gli istituti creditizi, che soprattutto per i piccoli risparmiatori. Situazioni critiche e scandali quali quello di "Banca Etruria'' hanno avuto effetti trasversali imponenti e diffusi su tutto il territorio italiano, visto anche lo sconcerto provocato sull'opinione pubblica da quei fatti.

3. Presentazione del caso tra banche nazionali ed istituti di credito locali

Al netto di quanto velocemente presentato penso sia opportuno transitare ad una fase di analisi maggiormente concreta che vuole portare alla definizione di qualche possibile proposta diretta a trattare e dirimere quello che sarà il rapporto tra le banche da una parte e le entità territoriali con le proprie opinioni pubbliche dall'altra, nel prossimo futuro.

Le domande che ritengo possa essere necessario porsi per discutere la questione sono le seguenti: <<Quale dovrà essere la funzione delle banche rispetto alle entità territoriali? Come dovranno agire gli istituti di credito per promuovere e valorizzare la crescita dei piccoli centri urbani e delle realtà locali meno sviluppati? Quali dovranno essere gli atteggiamenti e i comportamenti da seguire da parte dei grandi colossi bancari per avere un ruolo maggiormente attivo nei contesti locali. E di conseguenza le istituzioni bancarie locali come dovranno continuare a perseguire e portare avanti il loro ruolo decisivo nel sostenere i contesti periferici, in chiave sociale, di sviluppo economico e di aiuto ai piccoli imprenditori e alle piccole imprese?>>

È innegabile che questi quesiti risultino incredibilmente complessi da trattare in una sede del genere; tuttavia posso pensare, che al netto di quanto ho avuto modo di udire e comprendere durante il percorso di approfondimento del rapporto pubblico-privato nel contorno inerente alla promozione e alla gestione delle politiche strategiche italiane; sia possibile giungere a delle valide proposte.

Il male perenne di diverse zone italiane (in particolar modo delle regioni del Sud) è legato allo sviluppo e alla carenza di innovazioni infrastrutturali e tecnologiche valide; credo che in questo confine le banche possano avere un ruolo decisivo. Il sistema imprenditoriale ed industriale nostrano, come del resto in molte altre parti del mondo, sta cambiando velocemente ed inesorabilmente, adattarsi nel rispetto delle diversità resta l'unico vero mezzo per poter sopravvivere. Sono consapevole che fortunatamente in Italia già sono presenti numerose realtà che hanno saputo captare in anticipo il vento di novità ed aggiornarsi di conseguenza. Tuttavia ai tanti esempi virtuosi se ne accompagnano altri meno virtuosi.

Per quanto possa riguardare il confine legato alle entità territoriale esse necessitano di essere integrate ed integrarsi in questo decisivo processo. Storicamente gli istituti di credito cooperativo italiano hanno avuto un ruolo di rilievo nel sostenere le realtà presenti nei contesti locali di riferimento. Questo decisivo compito ampiamente ridimensionato dagli effetti che la crisi ha avuto sui bilanci e le possibilità di investimento di questi istituti; ritengo necessiti di essere rinvigorito attraverso un serio ragionamento sulla definizione di un atteggiamento a finalità mutualistiche e di promozione sociale da parte delle istituzioni bancarie locali e nazionali.

Per quanto concerne le prime, esse dovrebbero muoversi nella direzione del sostegno del miglioramento della qualità della vita delle comunità in cui esercitano la propria attività, è chiaro che presentare la soluzione in questa maniera lasci il lettore di fronte ad un'enunciazione alquanto semplicistica. Tuttavia penso che possono essere fornite delle possibili interpretazioni volte a sviscerare il problema.

4. Analisi del caso e delle possibili proposte e soluzioni

Innanzitutto ogni proposta al riguardo non può non prescindere dalla delicatissima questione dello sviluppo economico dei territori; essa però, ed è su questo punto che penso possa essere posta una prima decisiva considerazione, deve seguire in maniera pedissequa i precetti della crescita sostenibile e dell'adattabilità del contorno industriale ai bisogni dei contesti locali. Insomma per decenni lo sviluppo industriale e più in generale lo stato di benessere in cui si è trovato il nostro paese, ha permesso di affrontare in maniera distratta e superficiale determinate questioni di rara importanza, quali i temi di sostenibilità ambientale, di gestione delle carenze infrastrutturali e

tecnologiche e di promozione di forme di attività economiche che sapessero differenziarsi rispetto ai quadri propri del settore secondario del secondo dopoguerra. Al netto di queste definizioni ritengo opportuno offrire delle contestualizzazioni su quello che potrebbe essere il ruolo delle banche nella fase di tutela ed attenzione alla promozione degli investimenti e dei prestiti, verso progetti di impresa che pongano al centro delle loro idee l'ecosostenibilità, l'innovazione e la tutela del patrimonio paesaggistico locale; oltre che ad una generale attenzione sociale per il contesto in cui si espleta la propria azione industriale.

Per compiere questo tipo di processo nella maniera migliore possibile penso che risulti necessario: Per gli istituti creditizi di dimensioni maggiori favorire fondi specifici, con tassi d'interesse vantaggiosi, da cui le imprese private e le realtà pubbliche territoriali possano attingere, per far progredire i loro progetti. Mentre per quegli istituti di stampo più territoriale, un'azione, che viste le loro minori disponibilità, vada nella direzione di comprendere la questione con maggiore cautela ed attenzioni ed attivarsi di conseguenza attraverso la creazione di specifici apparati di consulenza interna ed esterna, che garantiscano la corretta scelta del tipo di investimento e tutelino l'istituto e i propri clienti.

La recente crisi in questo contorno ha avuto l'esecrabile merito di far venire al pettine tutti i vuoti del sistema economico e vieppiù politico ed amministrativo italiano. A questa cornice non posso non affiancare la storica questione, mai del tutto superata del divario tra aree del nord-Italia più sviluppate e zone del Sud meno avanzate.

Le banche per quanto riguardi questo settore devono potersi inserire in maniera più ficcante nel sistema paese, per farlo penso che esse abbiano la necessità di tornare a rivalorizzare le realtà territoriali, garantendo un sostegno costante agli apparati propri dei contesti locali.

La funzione mutualistica sempre avuta dagli istituti di credito cooperativo, deve poter fungere da veicolo attraverso cui stimolare l'intero sistema a dare qualcosa in più. Svariare attraverso diversi tipi di investimenti sui territori è uno degli obiettivi che le banche, anche quelle di caratura nazionale, dovranno prefiggersi. Certamente quanto premesso sull'attività degli istituti locali e di credito cooperativo, deve rendersi conto del cambiamento dei tempi ed altrettanto adattarvisi.

Degli obiettivi di sviluppo strettamente legati alla contemporaneità presentati in precedenza, alcuni vista la loro natura sono facilmente incanalabili nella via dei nuovi bisogni delle realtà territoriali. Le diversità insite nella morfologia del contesto territoriale italiano porta da sé a comprendere che un discorso che metta al centro del dibattito il tema della crescita ambientale ed ecosostenibile, è soggetto a numerose varianti. Tuttavia l'obiettivo della mia relazione è quello di presentare delle proposte generalmente valide che offrano degli stimoli a chi poi sarà chiamato a gestire le questioni. Di conseguenza che le banche offrano il loro sostegno agli investimenti tenendo d'occhio in maniera, se non preponderante, comunque considerevole, il tema della tutela dell'ambiente, della crescita e della promozione strategica di aiuti che tutelino le particolarità del contesto protagonista. Sapendo altresì creare un valido sistema di appoggio che non sia meramente legato ai quadri economico-finanziari e che in sé inglobi una solida struttura di consulenza e di sostegno all'investitore.

5. L'esempio di Cassa Depositi e Prestiti

La tutela dell'investimento è già di per sé una prerogativa decisiva in seno all'attività finanziaria; storicamente questo genere di attenzioni, oltre alle banche hanno riguardato altresì le Casse di risparmio e successivamente le fondazioni bancarie. Nel contorno proprio di questo lavoro ritengo che questo genere di istituzioni creditizie garantite dal nostro ordinamento, permettono di muovere delle concrete esplorazioni di alcuni modelli che si orientano principalmente verso azioni di sostegno mutualistico, sia verso i privati che verso gli enti pubblici. La stretta relazione che ancora una volta lega i quadri privati al contorno pubblico, mi porta però in questa fase a virare verso questo secondo aspetto. Nell'arco del corso credo sia stato un ottimo veicolo di apprendimento la serie di confronti avuti con apparati, come Cassa Depositi e Prestiti, protagonisti quotidianamente di questo genere di funzioni. Da ciò è stato possibile comprendere quanto già siano attive varie soluzioni che vanno nella direzione dei temi anticipati in precedenza, su cui vertono le proposte della relazione. Ponendo degli esempi, come i fondi a carico dello Stato sull'edilizia scolastica o quelli promossi da C.D.P. per anticipare prestiti su fondi europei non ancora elargiti a comuni ed enti territoriali, è possibile comprendere le finalità sociali strettamente legate ai contesti locali, sulle quali

si generano questo tipo di azioni. È chiaro quanto per ciò che riguardi Cassa Depositi e Prestiti, molto del proprio operato è garantito dalla stessa struttura dell'istituto[96].

6. Il caso di Banca Intesa San Paolo

Caso diverso invece potrebbe essere rappresentato da Banca Intesa San Paolo, la grandezza e la diffusione di questo ente di credito permette di analizzare il discorso potendolo prendere sotto due vesti differenti. Da una parte la comprensione della struttura nazionale di questo genere di banche che gli permette di essere, con le proprie sedi in tutto il paese; dall'altro lato indubbiamente le difficoltà che questo genere di apparato comporta nel gestire un costante rapporto con i territori. In questa direzione è altresì probabile che proprio da questo tipo di limiti, si vada a compiere quel processo che attraverso la completa digitalizzazione della attività bancarie cambi totalmente gli attuali circuiti su cui corre la vita di questi grandi istituti. La doppia natura che potrebbe nascere intorno a ciò vede tuttavia la necessità di mantenere contatti costanti con quelli che restano i contorni legati alle entità territoriali. Certamente in questo ambito sono attive delle soluzioni che passano attraverso il superamento della rappresentanza locale come tutti la immaginano e il passaggio ad un contatto periferico che sia garantito attraverso quelli che sono le nuove reti sociali e mezzi tecnologici, sfruttando nella maniera migliore possibile gli input che giungono dai sistemi che già gestiscono le relazioni tra banche e clientela. Un secondo è relativo alla natura degli investimenti che hanno visto Intesa San Paolo progredire nella direzione dell'acquisizione di varie banche locali, in diverse regioni. Grazie a questo certamente è possibile presentare un quadro che vede questo istituto avanti nella fase di contatto e gestione della promozione sulle realtà locali che sono state riguardate da queste acquisizioni. Un'altra fattispecie che ritengo estremamente interessante da accompagnare alle proposte conclusive è descritta dalla valorizzazione del patrimonio culturale praticata da fondi legati a questo istituto bancario[97]. Un passaggio obbligatorio per promuovere in maniera concreta le

[96] Per la maggior parte sotto il controllo del Ministero dell'Economia e Finanza (83%) e per il resto sotto la gestione di fondazioni bancarie private (16%).

[97] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwicrofui-niAhW1SBUIHcTbCDwQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.group.intesasanpaolo.com%2FscriptIsir0%2Fsi09%2Fbanca_e_societa%2Fita_patrimonio_culturale.jsp&usg=AOvVaw39PjSJdWuJU

particolarità che offrono i territori italiani e far progredire e sviluppare l'industria del turismo e della promozione culturale.

7. Banche e promozione del patrimonio culturale territoriale

A questo aspetto appena presentato ne lego altri collegati agli obiettivi di crescita che le banche dovrebbero seguire. Il patrimonio monumentale ed artistico uniti alla ricchezza paesaggistica presenti in Italia, permetterebbero al nostro paese di auto-ricavarsi degli strumenti decisivi di crescita interna e di sviluppo. Le continue difficoltà economiche che hanno caratterizzato la vita delle entità territoriali negli ultimi tempi, fanno intuire la necessità di fare in modo di trovare nuove risorse utili ad investire su questi decisivi settori, che possano anche derivare dall'apparato privato. In questo contorno potrebbe risultare decisivo il ruolo delle banche come possibili fonti di investimento. Alcuni casi soprattutto legati a determinati contesti locali stanno vedendo una qual certa difficoltà a gestire e a sfruttare al meglio il patrimonio artistico e culturale del quale dispongono. Come agire in questo spazio se si è un istituto di credito, sia a base locale ed attivo su quel determinato territorio, che di diffusione nazionale? Ad esempio penso possa riscontrarsi innanzitutto la sacrosanta necessità di valutare la qualità degli investimenti rispetto al territorio di riferimento, è indubbio che spingersi ad impiegare del denaro in cultura su realtà poco allettanti a livello di strutture ricettive e di servizi appositi per visitatori e cittadini, si presenta di per sé come un limite. Tuttavia immaginare un quadro in cui la banca crei delle strutture apposite di sostegno e di consulenza specifica (comitati di esperti legati alla banca o la consultazione di realtà esterne competenti in materia), permetterebbe all'amministrazione locale di turno di avere dei validi strumenti per poter progredire nella crescita, azionare un processo di sviluppo ed infine rendersi appetibili a possibili investimenti esterni. Questa proposta nasconde nella propria definizione indubbiamente un obbligo da parte della politica locale di comprendere i processi decisivi che sono in corso e di conseguenza fare in modo di riuscire a farne parte, essendo in grado di sostituire finalmente l'ottica dell'intervento solo in caso di emergenza, con l'abitudine alla programmazione.

MbJ5JoHA-WN , il seguente link accompagna il lettore nella comprensione del tipo di investimenti culturali a cui faccio riferimento

8. Le possibili opportunità che garantirebbero gli investimenti sul patrimonio culturale alle banche

Certamente quanto presentato deve essere sostenibile per la banca, garantendo un certo rientro all'investimento, che possa esprimersi sotto una veste o di garanzie legate alla gestione del singolo sito artistico-monumentale e di conseguenza di quelli che potrebbero essere i propri risultati economici; piuttosto che alla scelta di patrimonializzare il bene, per finalità che però non escano fuori dal contorno culturale, di tutela del patrimonio e di generale crescita per tutta la realtà territoriale.

Le banche in questa nuova visione che le vedrebbe nuovamente riavvicinarsi alle necessità locali, devono sapersi ben affacciare a quelle problematiche che vivono le varie realtà. Certamente la questione della promozione culturale non è la sola che penso possa essere riconducibile ad una nuova funzione degli istituti bancari. Ad essa naturalmente sono strettamente legati altri temi di notevole interesse e sicuramente degni di attenzioni e di una programmazione strategica idonea. Sicuramente a questa descrizione ben si lega la volontà di far progredire le innovazioni tecnologiche necessarie a promuovere questo delicato settore legato ai servizi. Il futuro si sta rappresentando attraverso lo sviluppo dei nuovi strumenti di informazioni e di comunicazione di massa, essi devono saper essere integrati al piccolo dei territori.

Il passaggio bisogna pensarlo però attraverso un concetto che vede rivolgere "il piccolo al grande", insomma nella lettura che spinga il contesto locale a sapersi muovere nelle reti sociali e a saperne sfruttare le enormi opportunità di sviluppo. Ciò indubbiamente vorrebbe vedere le banche attive ed attente nel comprendere questa fase e nell'incentivarne la crescita, attraverso una spinta propulsiva di progetti innovazioni che si muovono in questo spazio. Tra i quali mi sento di dover annoverare investimenti generali che riguardino il web e che si dirigano verso la creazione e la gestione di siti Internet all'avanguardia, di applicazioni che sappiano fungere da servizi decisivi per incentivare i visitatori e promuovere il contesto locale e le proprie bellezze; oltre che da una costante e specifica azione sui nuovi strumenti di comunicazione di massa, tramite pagine sempre attive e sponsorizzate nei vari social network.

9. Diversificazione degli investimenti bancari sui territori

Investire sui territori per le banche può avere diversi risvolti che naturalmente si diversificano tra loro e riguardano vari ambiti. In questa sede ritengo utile citarne alcuni per far comprendere quale possa risultare la via da seguire nel quadro della promozione dello sviluppo e della crescita dei territori, legata ad un generale miglioramento delle condizioni di salute del nostro sistema bancario.

Gli istituti di credito possiedono una funzione sociale decisiva essa potrebbe espletarsi in differenti modi. Innanzitutto immagino le questioni relative all'azione quotidiana delle banche, esse spesso negli ultimi tempi sono state viste come oggetti in mano alla politica, o comunque strette a doppio filo alle dinamiche dei gruppi di pressione; uscendone ridimensionate rispetto al giudizio che di loro ha potuto avere l'opinione pubblica[98]. Riqualificarsi da questo trend negativo non è opera facile, tuttavia posso pensare che proprio il contorno locale possa fornire una valida soluzione, per poter rilanciare la funzione delle banche innanzitutto nel quadro sociale.

Uscendo per un frangente dagli schemi della trattazione, parlerò di qualche possibile soluzione concreta che aiuti a definire l'idea della relazione. Chi vive le realtà locali le vive nell'arco dell'intero anno e chiaramente vede la propria qualità della vita dipendere dalla qualità delle strutture, delle attività e soprattutto dei servizi che la realtà sappia offrire. In questo contorno di proposte ce ne potrebbero essere molteplici, chiaramente legate alle particolarità che differenziano i singoli territori. In ordine sparso posso parlare ad esempio di promozione di servizi di vario genere, innanzitutto per l'infanzia, per tutelare le famiglie e i bambini. Esse si potrebbero dividere in due macroaree che fanno capo da una parte alla necessità scolastiche e alle difficoltà quotidiane dei nuclei familiari; e porterebbero a compimento progetti e soluzioni che vedano centrali il sostegno all'infanzia, attraverso l'intervento con servizi appositi per neo-genitori (nidi, ludoteche, doposcuola); e alla promozione del diritto all'istruzione attraverso delle borse di studio volte a coprire le spese scolastiche e a premiare gli studenti meritevoli in situazioni di difficoltà economica. Dall'altro lato invece faccio riferimento ad

[98] Vorrei far osservare al lettore che questo genere di considerazioni riguardano una visione di insieme che nasce dalla generale opinione critica dei cittadini-risparmiatori verso le banche e non vuole in nessuna maniera legarsi ad un istituto in particolare; ma semplicemente dare un'opinione critica generale che esorti a comprendere quale possa essere stata la natura del problema negli ultimi anni.

investimenti da parte delle banche che si concentrino sulla gestione del tempo libero e della promozione di attività socio-culturali e sportive, che siano di interesse generale e che facciano crescere la comunità. Questo genere di progetti tuttavia riscontrano la necessità di poter intervenire a livello strutturale ed infrastrutturale, progredendo nella direzione del finanziamento di luoghi e strutture appositi per lo svago di grandi e piccini (parchi, spazi verdi, interventi di miglioramento su strutture locali).

In questo contorno bisogna fare in modo ovviamente di non lasciare indietro nessuna sacca della popolazione, interessando di conseguenza anziani e persone diversamente abili, attraverso la garanzia un sostegno; legato a progetti vari e all'associazionismo specifico, come ad esempio corsi sportivi, teatrali e musicali appositi, attività manuali legate all'artigianato e all'arte ed in ultima battuta percorsi inerenti alla conoscenza dell'informatica (che soprattutto legata alle persone portatrici di diversità può risultare uno strumento estremamente per un'integrazione nella vita della comunità).

10. Conclusioni

La banca pensata in questa relazione in poche parole deve saper essere comunità e saper percorrere delle vie in apparenza poco redditizie che però potranno ristabilire un clima di fiducia tra istituti di credito e territorio e garantire sul lungo periodo dei vantaggi alle istituzioni bancarie. Vantaggi che si illustrerebbero sia sotto forma di rientri degli investimenti (soprattutto quelli di stampo culturale ed ambientale), che di rapporto con la possibile clientela, che di promozione della realtà territoriale. Delle banche che sappiano realizzare la necessità latente di valorizzare le piccole entità locali, sarebbero le organizzazioni private di riferimento in delle realtà che sentono la necessità di innovarsi e di crescere. In questo processo tuttavia è strettamente necessario che gli istituti bancari non siano lasciati isolati e non diventino il capro espiatorio di ogni colpa pubblica.

Per far infatti progredire e mi auguro andare in porto questo genere di visione, è obbligatorio che le rappresentanze politiche proprie delle realtà territoriali sappiano da parte loro comprendere il maggior numero possibile dei processi anticipati e ne sappiano sfruttare l'enorme importanza per il futuro del paese e delle proprie varie e diversificate rappresentazioni territoriali.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Gregorio Buzzelli*

NUVAP, NUVV e NUVEC: come migliorare il sistema di valutazione degli investimenti pubblici

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione: mettere in pratica le proprie conoscenze – 2. Programmazione ed efficacia degli investimenti – 3. Valutazione ex ante: NUVAP e NUVV – 4. Valutazione ex post: NUVEC – 5. Conclusione

1. Introduzione: mettere in pratica le proprie conoscenze

Il mio interesse per la Scuola per le Politiche Pubbliche nasce dalla volontà di approfondire lo studio della *policies* secondo una prospettiva empirica e non esclusivamente giuridica.

Infatti, il pregio principale della Scuola risiede, a mio giudizio, nell'approccio pragmatico e multidisciplinare. I diversi relatori che si sono succeduti hanno concentrato i loro interventi attorno a questioni pratiche, donando un quadro teorico minimo per facilitare la comprensione. Questo approccio, inoltre, mi ha consentito di mettere in pratica alcune conoscenze e nozioni acquisite durante gli studi. Sebbene all'inizio del corso ho riscontrato alcune difficoltà nel ripercorrere temi molti diversi tra loro, con l'alternarsi delle conferenze ho ritrovato un filo comune di mio interesse che riguarda il rapporto tra la programmazione e l'efficienza degli investimenti pubblici.

Inizialmente, lo stesso ruolo ricoperto dai rappresentanti delle imprese, i quali solitamente hanno rilasciato dei contributi più settoriali rispetto ai relatori istituzionali e accademici, mi è parsa una complicazione del quadro. Tuttavia, la partecipazione dei rappresentanti del mondo imprenditoriale ha fornito un punto di vista alternativo sull'elaborazione e l'implementazione delle politiche pubbliche. Finora l'unica prospettiva con la quale mi sono confrontato è stata quella del settore pubblico, così come viene presentata in ambito accademico. Tuttavia, grazie ad un tirocinio svolto in INPS lo scorso anno, ho compreso l'importanza del confronto con gli *stakeholders* al fine di progettare le politiche in maniera più efficiente.

In particolare, confrontando gli interventi delle imprese con quelli degli altri relatori, ho avuto conferma del ruolo centrale della programmazione economica, che può rendere il rapporto tra pubblico e privato più trasparente e consensuale. I processi di trasformazione di molte imprese, soprattutto quelle di dimensioni maggiori e con un rapporto più stretto con l'interesse pubblico (ENI, ENEL, Autostrade per l'Italia, ecc.), hanno, infatti, bisogno di essere sostenuti da investimenti pubblici coordinati e coerenti.

Dunque, al fine di programmare tali investimenti in maniera efficiente risulta necessario prevedere delle procedure di valutazione, che ne accertino l'efficacia. L'obiettivo della

mia relazione è quello di analizzare l'attuale sistema di valutazione degli investimenti pubblici, sottolineandone le criticità e proponendo delle modifiche.

2. Programmazione ed efficacia degli investimenti

Nel corso delle conferenze della Scuola è emersa una criticità sottolineata dalla maggior parte dei relatori, riguardante la programmazione. La scarsa attenzione riposta nella pianificazione degli interventi pubblici ha finito per ostacolare il raggiungimento degli obiettivi posti dal *policy maker*, oltre ad influire negativamente sull'azione imprenditoriale. Si riscontra in particolare una difficoltà nella produzione di politiche nazionali organiche, che siano capaci di ricomprendere al loro interno i diversi interessi territoriali (Visco). Questi ultimi, assieme alle posizioni del mondo imprenditoriale, finiscono per arroccarsi in posizioni difensive in contrapposizione al sistema pubblico, diviso esso stesso al suo interno (De Vincenti).

Si impone, dunque, la necessità di una nuova forma di programmazione flessibile che tenga conto delle esigenze territoriali, e che prenda in seria considerazione anche i pareri del mondo privato, prevedendo forme di consultazioni regolari con i vari *stakeholders*. I rappresentanti delle imprese ribadiscono, infatti, come per affrontare i processi di trasformazione dei modelli produttivi, organizzativi e contrattuali in corso (es. transizione energetica, digitale, ecc.) siano necessarie risposte non estemporanee, ma coerenti e programmate.

Tale difetto di programmazione rileva, maggiormente, con riferimento agli investimenti infrastrutturali (Pajino). Un ritardo su questo fronte corrisponde ad un'occasione mancata per il nostro Paese. Infatti, secondo una ricerca condotta dal Fondo Monetario Internazionale[99], un aumento in investimenti pubblici genera un incremento nella produzione sia di breve che di lungo periodo, in special modo nelle fasi di rallentamento della crescita economica. Tuttavia, il successo di un investimento pubblico richiede, come seconda condizione, che questo sia efficiente. Infatti, qualora l'intervento non fosse così definito mostrerebbe una crescita più limitata in termini di *output* nel lungo periodo, oltre ad incidere maggiormente sul debito pubblico. Al fine di migliorare l'efficienza degli investimenti pubblici si sollecita, dunque, una valutazione più rigorosa ed indipendente dei progetti.

[99] International Monetary Fund, *Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment*, 2014.

Invero, l'insufficiente sistema di valutazione degli investimenti, sia ex ante che ex post, è uno degli elementi che ostacolano la costruzione di procedure programmatorie condivise. Attualmente, esistono tre nuclei, il NUVAP, il NUVV ed il NUVEC, operanti rispettivamente presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione, il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, i quali svolgono attività simili. Il NUVAP e il NUVV effettuano prevalentemente la valutazione ex ante ed il monitoraggio dei progetti di investimento pubblico. Il NUVEC, invece, è incaricato di verificare – ex post - l'impatto di programmi di investimento finanziati con risorse pubbliche. Essi mostrano delle criticità che saranno evidenziate in questa relazione, la quale si propone, inoltre, di illustrare alcune proposte di riforma dei due nuclei.

3. Valutazione ex ante: NUVAP e NUVV

Il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP), ha sede presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione. È stato istituito dal decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, e trasferito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del DL 101/2013. Oltre alla valutazione dei progetti di sviluppo socioeconomico, il Nucleo coordina il Sistema Nazionale di Valutazione delle politiche di coesione (SNV), svolge attività istruttorie e fornisce supporto tecnico per la programmazione delle politiche di coesione e l'efficientamento dell'azione amministrativa per la realizzazione degli investimenti pubblici. Si rapporta, infine, con gli organi delle istituzioni nazionali e internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriale. Nello svolgimento delle sue attività, il NUVAP è supportato dalla società del Ministero dell'Economia e delle Finanze "Studiare Sviluppo". In particolare, il sostegno si realizza nel consolidamento del dialogo sistematico tra il NUVAP e i Nuclei di valutazione *ex lege* 144/1999, nonché nella redazione e diffusione di materiale documentale e utility ritenuti rilevanti dal Nucleo.

Presso il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica ha sede, invece, il Nucleo di Verifica e Valutazione degli investimenti pubblici (NUVV), istituito con il DPCM 25 novembre 2008, il quale garantisce un supporto tecnico al Dipartimento nelle attività di valutazione delle proposte da sottoporre all'esame del CIPE inerenti i programmi e i progetti di investimento

pubblico, nonché nelle attività di verifica e monitoraggio delle deliberazioni del CIPE, con particolare riferimento ad alcuni settori (programmazione economica, monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici, ricerca e innovazione, ecc.). Quattro componenti del Nucleo sono altamente specializzati nell'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR).

Per entrambi i Nuclei citati, si rilevano delle criticità comuni. Essi, infatti, svolgono prevalentemente un'attività di ricerca, mentre il loro obiettivo principale dovrebbe essere quello di fornire sostegno alle Pubbliche amministrazioni competenti in materia di investimenti. Si potrebbe, dunque, pensare ad un unico nucleo incaricato di svolgere una valutazione ex ante rigorosa e sistematica sui progetti di investimento pubblici, il quale si rapporterebbe direttamente con il CIPE, gli Enti territoriali e gli *stakeholders* privati interessati. Per di più, la produzione di evidenze empiriche da parte di un nucleo specializzato potrebbe costituire un piano comune di confronto tra i diversi attori, sostenendo un contraddittorio meno fazioso ed una programmazione più stabile.

Inoltre, un rappresentante di questo nucleo potrebbe essere incluso in seno alla Conferenza dei servizi, al fine di condividere il processo valutativo con tutti gli attori istituzionali previsti. Il coinvolgimento di un esperto in materia di valutazione ex ante sarebbe auspicabile soprattutto in sede di conferenza preliminare (ex art. 14 comma 3, legge 241/1990). Nello specifico, il valutatore sarebbe tenuto ad esprimere un parere qualificato in merito allo studio di fattibilità che il privato, intenzionato a realizzare il progetto, sottopone alla conferenza.

In conclusione, un unico Nucleo con l'incarico di svolgere la valutazione preventiva dei progetti di investimento avrebbe un impatto positivo in termini di efficienza e stabilità dell'intervento pubblico, come dimostra la studio del FMI (2014), rendendo, inoltre, più trasparente il confronto fra gli attori pubblici e privati coinvolti nel procedimento.

4. Valutazione ex post: NUVEC

Il Nucleo di Verifica e Controllo, istituito con DPCM del 19 novembre 2014, ha sede presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale ed opera alle dirette dipendenze del Direttore Generale. Esso è composto da non più di trenta membri ed è articolato in aree di attività, denominate "Settori", individuate con provvedimento del Direttore Generale.

Il NUVEC svolge una pluralità di funzioni, finalizzate perlopiù alla valutazione ex post dei progetti di investimento finanziati con risorse pubbliche, emettendo rapporti e referti. Oltre a proporre iniziative volte alla rimozioni di eventuali ostacoli all'attuazione, il Nucleo può richiedere la revoca del finanziamento. Esso esercita, inoltre, funzioni di audit e gestisce i Conti pubblici territoriali (CPT).

In particolare, i componenti del NUVEC sono autorizzati ad accedere negli uffici e nei luoghi di esecuzione delle opere per constatarne lo stato di realizzazione. Il Nucleo può, in tali circostanze, avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza (ex art. 4 comma 5 del DPCM del 19 novembre 2014).

Nella prassi, il lavoro del NUVEC guadagna raramente l'attenzione delle Pubbliche amministrazioni e dei soggetti coinvolti nei progetti sottoposti a valutazione. Il Nucleo sconta, purtroppo la scarsa considerazione della Pubblica amministrazione italiana nei confronti dell'attività valutativa. Pertanto, i referti prodotti dal Nucleo restano spesso lettera morta, risolvendosi all'interno dell'Agenzia. La cultura giuridico-legalistica della burocrazia italiana impedisce l'inclusione, all'interno dell'amministrazione, di nuove competenze proprie delle scienze empiriche, le quali costituiscono una precondizione fondamentale per l'istituzionalizzazione della valutazione di *policy*. Infatti, al contrario dei paesi anglofoni (es. *National Audit Office* nel Regno Unito), l'Italia non si è mai dotata di un'autorità responsabile della valutazione ex post delle politiche[100].

Al fine di migliorare l'efficienza degli investimenti pubblici si potrebbe consigliare, come suggerisce il Fondo Monetario Internazionale (2014), l'istituzione di un'autorità indipendente preposta alla valutazione ex post. L'indipendenza dall'esecutivo garantirebbe, infatti, una verifica più rigorosa sulle politiche, senza incorrere nel rischio della "cattura del valutatore". Inoltre, per evitare l'isolamento e la scarsa incisività cui oggi è soggetto il Nucleo, questa autorità sarebbe tenuta a riferire in Parlamento con cadenza periodica, tramite un rapporto la cui redazione spetterebbe al vertice dell'autorità stessa e non al governo, come avviene, invece, oggi con le relazioni del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio sull'AIR e la VIR.

In aggiunta, per garantire maggiore coerenza nel ciclo di valutazione della *policy*, si potrebbero prevedere delle clausole valutative nel disegno di legge contenente il

[100] A. La Spina e E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011.

progetto di investimento, le quali individuino le variabili da sottoporre a verifica e la scadenza temporale entro cui render conto di tale attività. In questo modo, sia l'amministrazione che il *policy maker* sono obbligati ad un esercizio di maggior *accountability*, fornendo, inoltre, dei parametri e dei termini ben precisi all'autorità di valutazione.

Per concludere, l'istituzione di un'autorità indipendente incaricata di svolgere la valutazione ex post delle politiche, ed in special modo dei progetti di investimento, incrementerebbe l'efficienza dell'intervento pubblico. Le evidenze empiriche prodotte, inoltre, come nel caso della valutazione ex ante, faciliterebbero la creazione di un dibattito meno partigiano tra i vari attori coinvolti.

5. Conclusione

Al termine di questa breve relazione, appare evidente la stretta relazione che intercorre tra incremento della produzione, efficienza e valutazione degli investimenti. Affinché la programmazione economica torni ad occupare lo spazio centrale che le compete, è necessario che sia supportata da un'attività di verifica – ex ante ed ex post – svolta da esperti dotati delle competenze specialistiche necessarie (statistiche, economiche, ecc.). Un valutazione fondata su evidenze empiriche sarebbe, inoltre, uno strumento per sottrarre il dibattito in merito agli investimenti alla contrapposizione spesso sterile tra le parti. Un confronto così strutturato risulterebbe, dunque, meno vincolato all'alternarsi delle diverse maggioranze politiche, donando stabilità e coerenza all'intervento pubblico. Ciò potrebbe, infine, ridurre le distanze tra gli attori pubblici e privati coinvolti.

In definitiva, la mia proposta consta di due parti. La prima consiste nella creazione di un unico nucleo di valutazione ex ante, il quale sia in grado di interfacciarsi con tutti gli attori, pubblici e privati, centrali e locali, partecipando alla redazione del progetto di investimenti. Esso garantirebbe una programmazione più efficiente e coordinata, intervenendo anche in sede di discussione (es. Conferenza dei servizi).

La seconda proposta prevede l'istituzione di un'autorità indipendente incaricata di svolgere la valutazione ex post delle *policy*. Essa fornirebbe una stima più rigorosa dell'impatto di un programma di investimenti, forzando l'amministrazione e la classe politica ad una maggior trasparenza.

In conclusione, se la programmazione economica venisse riformata in direzione di una maggior flessibilità e condivisione, sostenuta da una rigorosa procedura di valutazione, essa potrebbe tornare ad essere uno strumento a sostegno della crescita e delle produttività.

Sitografia

NUVAP

- Sito della Presidenza del Consiglio (http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/OperePubbliche/NucleiValutazione/index.html)

- Testo del D.Lgs 430/97 (http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/97430dl.htm)

- Sito di "Studiare sviluppo" (https://www.studiaresviluppo.it/politiche-di-sviluppo-e-programmazione-economica/supporto-al-coordinamento-della-rete-dei-nuclei-di-valutazione-degli-investimenti-pubblici-nuvap/)

NUVV

- Sito del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica. (http://www.programmazioneeconomica.gov.it/nucleo-di-valutazione-e-verifica-degli-investimenti-pubblici/)

NUVEC

- Sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/l_agenzia/NUVEC/)

- Testo del DPCM 19/11/2014 (http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazi

one/trasparenza/Disposizioni_generali/Atti_generali/Riferimenti_normativi/DPCM_19-11-2014_Nuclei.pdf)

Bibliografia

International Monetary Fund, *Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment*, 2014.

A. La Spina e E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Di Giampietro*

La green economy *come prospettiva futura di sviluppo sostenibile e il ruolo delle Organizzazioni Non Governative - ONG*

A.A. 2019

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

Sommario

1. Dai "Programmi d'azione per l'ambiente" a un "Diritto europeo dell'ambiente" – 2. Parlamento e Governo; la Legge 234/2012 – 3. Sviluppo sostenibile e transizione energetica; il ruolo delle ONG – 4. Il futuro della green economy

1. Dai "Programmi d'azione per l'ambiente" a un "Diritto europeo dell'ambiente"

La questione ambientale, in quanto una delle più importanti sfide per l'umanità, riveste da sempre a livello europeo un'importanza particolare.

Il progetto europeo della creazione di un mercato interno e privo di distorsioni anti concorrenziali, ha rappresentato, almeno inizialmente, la principale giustificazione da parte delle Istituzioni, di indirizzare il proprio interesse verso la tematica ambientale, per evitare proprio che tali politiche potessero costituire discriminazioni nel mercato interno e la produzione di esternalità negative.

L'attività europea in tale materia è stata caratterizzata anche da interventi normativi significativi, nell'ottica della generale considerazione dell'ambiente quale bene pubblico, dal quale non è difficile, o impossibile trarne un profitto privato, ma dal quale si possono produrre esternalità.

Nei Trattati di Roma del 1957, la tutela dell'ambiente non veniva direttamente prevista in quanto non considerato un problema prioritario poiché il percorso di integrazione europea era unicamente orientato verso la costruzione del Mercato Unico fondato sul principio della libera concorrenza. Vi erano solo pochi riferimenti all'ambiente contenuti negli art.li 54 e 55 del Trattato CECA e del Trattato EURATOM.

La necessità di riservare un'attenzione particolare alle questioni ambientali nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità della vita, risale al vertice di Parigi del 1972 a cui fanno seguito due *"Programmi d'azione per l'ambiente"* (1973 – 1976 e 1977 – 1981), nonché una serie di misure adottate grazie anche ad un'interpretazione estensiva dei fini della Comunità enunciati dall'art. 2 TCEE e al ricorso, secondo i casi, al ravvicinamento delle legislazioni di cui all'art. 115 del TFUE o alla clausola di flessibilità di cui all'art. 352 del TFUE. Tutto ciò accompagnata dall'orientamento giurisprudenziale della CGUE, che ha più volte dichiarato che *"la tutela dell'ambiente …. Costituisce uno degli scogli essenziali della Comunità"*, aggiungendo poi, ad Atto Unico già entrato in vigore, che detta tutela rappresenta *"scopo essenziale"* della Comunità, e che le restrizioni al libero mercato potessero essere consentite per il perseguimento di obiettivi ambientali, purché proporzionali ai

vantaggi ottenibili. Orientamento questo assunto dopo la tragedia nel 1986 della centrale nucleare di Chernobyl che causò l'inquinamento diretto delle acque di Germania, Francia e Paesi Bassi.

Negli anni successivi a seguito del susseguirsi delle revisioni ai testi dei Trattati, la disciplina di settore è andata progressivamente espandendosi, tanto che non si parla più di semplici "azioni", ma di una politica dell'Unione in materia di ambiente e perfino di un "diritto europeo dell'ambiente".

Solo con l'Atto Unico Europeo del 1986, con l'inserimento del nuovo titolo "Ambiente" all'interno dei Trattati, si assiste al primo riconoscimento giuridico in materia di politica ambientale finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali.

Il Trattato di Amsterdam prima e il Trattato di Lisbona dopo, oltre a collocare l'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente tra gli obiettivi dell'Unione, sanciscono perentoriamente che le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche settoriali ed azioni dell'Unione, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, quale clausola orizzontale di integrazione.

Il Protocollo di Kyoto rappresenta il primo trattato internazionale giuridicamente vincolante in materia di politica ambientale e può essere considerato come l'anno zero per le politiche energetico-ambientali europee; adottato nel 1997 da più di 180 Paesi in occasione della Conferenza delle Parti "COP3" della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), è entrato in vigore solo nel febbraio 2005. Dopo la ratifica, i membri dell'Europa dei 15, impegnati a suo tempo nei processi di liberalizzazione dei settori energetici nazionali, hanno deciso di intraprendere una politica unitaria nei confronti dei problemi ambientali e di sicurezza energetica.

2. Parlamento e Governo; la Legge 234/2012

L'UE ha una competenza concorrente in materia di politica ambientale come anche in materia di energia; l'emanazione di Direttive vincolanti, in tema di inquinamento atmosferico, rifiuti e inquinamento delle acque, ha fatto si che gli Stati membri adottassero misure interne in grado di raggiungere un elevato livello di qualità in ambito di politiche ambientali.

Il ruolo che le Istituzioni politiche nazionali rivestono nel procedimento di formazione della normativa e delle politiche dell'UE e quindi la loro partecipazione al dibattito anche in materia di politiche ambientali è elemento strategico per il conseguimento degli stessi obiettivi. La Legge 234/2012, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del nuovo assetto europeo, disciplina la partecipazione delle Camere alla "fase ascendente" e "discendente" degli atti normativi dell'Unione, pone l'obbligo per il governo di assicurare l'assistenza documentale informativa agli Uffici di Camera e Senato e individua quali soggetti istituzionali per garantire un efficiente coordinamento tra il livello di governo nazionale e quello europeo, sia il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei – CIAE presso la Presidenza del Consiglio, sia la Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles presso l'UE.

In attuazione della stessa legge del 2012, l'attività di analisi di atti e documenti dell'UE, demandate alle Commissioni competenti per materia, ha impegnato sempre più Camera e Senato; ma ciò che deve essere valorizzata è la partecipazione alle iniziative di cooperazione interparlamentare quali in primo luogo la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, e la Conferenza degli organi Parlamentari specializzati per gli Affari dell'UE – COSAC, con l'obiettivo di sottoporre all'attenzione delle Istituzioni europee nuovi ed ulteriori contributi, che seppur non impegnando direttamente il parlamento nazionale, possano incidere sull'indirizzo politico generale dei decisori europei.

Un ulteriore carenza di partecipazione alla formazione delle politiche europee, si riscontra nella scarsa e sporadica attività del CIAE, sede in cui si dovrebbe invece formare la posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione Europea. Sia il CIAE che la stessa Rappresentanza permanente d'Italia press l'UE, al fine di garantire quel necessario ed efficace coordinamento nella fase di formazione delle "volontà" italiana nelle sedi europee dovrebbero diventare i principali interlocutori e punti di riferimento di tutti gli *stackholders* nazionali. Un processo di scambio quindi che deve agire ed essere alimentato su due livelli: dal basso, attraverso la continua e constante interazione tra imprese e Istituzioni nazionali anche attraverso il sistema delle Conferenze, e dall'alto nel dialogo costruttivo tra Stato nazionale e Istituzioni europee.

3. Sviluppo sostenibile e transizione energetica; il ruolo delle ONG

Quello dello sviluppo sostenibile è un tema che non può limitari ad essere affrontato solo nell'ottica di ridurre il livello di inquinamento che si è raggiunto a partire dagli anni 70 ad oggi; ma deve porsi come comportamento standard, da adottare quale presupposto per la conciliazione di diversi obiettivi e il raggiungimento di un giusto equilibrio fra considerazioni di natura sociale, economica, ambientale e istituzionale.

Per questo motivo l'UE si propone di promuovere il concetto di sviluppo sostenibile non solo a livello europeo ma anche internazionale, sostenendo gli Stati e le Istituzioni nel promuovere e incoraggiare sempre più forme di partecipazione attiva sia dei cittadini che degli Enti Locali.

Lo sviluppo sostenibile vuole dare risposte alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere allo stesso tempo la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Prevede un approccio globale che tenga conto degli aspetti economici, sociali e ambientali.

Già la Strategia Europa 2020, ha messo in atto, attraverso il coinvolgimento al massimo livello politico e la mobilitazione di tutte le parti interessate, azioni concrete a livello europeo e nazionale per creare le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico: più intelligente, sostenibile e solidale.

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, adottata nel 2015, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), costituisce oggi il nuovo quadro d'azione globale e consacra l'impegno verso l'eliminazione della povertà e il raggiungimento di un equilibrio tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: quello economico, sociale e ambientale. Gli OSS sono così integrati nel quadro strategico europeo e nelle attuali priorità della Commissione Europea.

In quest'ottica il tema della transizione energetica e dello sviluppo di risorse rinnovabili devono rappresentare un'opportunità e un motivo di crescita per tutto il sistema economico nazionale e internazionale. Possono incentivare la ricerca, lo sviluppo e la competitività in questi settori e contestualmente sono in grado di guidare un rinnovamento industriale garantendone la crescita economica e l'aumento dell'occupazione. Il tema della transizione energetica quindi si ripercuote inevitabilmente sull'aspetto sociale delle politiche che si adottano; un'attenzione

particolare va posta al superamento dei posti di lavoro tradizionali verso i *green jobs* che si renderanno necessari a seguito del maggiore ricorso alle fonti rinnovabili.

Nel nuovo contesto energetico europeo, i mercati liberalizzati, le normative ambientali, la variabilità dei prezzi e la qualità dei servizi richiesta, continueranno ad essere il vero motore verso la costituzione di nuovi modelli di *business* diversi dal passato. In tale contesto l'efficienza energetica rivestirà un ruolo chiave; non ci sarà una soluzione unica per orientare tutte le politiche e i settori economici verso un uso efficiente delle risorse ma gli obiettivi, la programmazione e le varie modalità di *governance* differiranno da settore a settore, a seconda delle risorse impiegate, delle parti interessate e dei regimi in cui si opera. E' fondamentale un'azione coordinata di ricerca e sviluppo degli attori economici e dei responsabili politici a tutti i livelli di governo e l'integrazione dell'efficienza energetica nelle politiche UE, nei suoi strumenti finanziari e nei suoi programmi. Per rendere tutto ciò effettivo e promuovere il cambiamento si deve partire dall'informazione e non attraverso il terrorismo mediatico; l'investimento principale è quello in formazione facendo passare il messaggio che fare efficienza energetica è conveniente: costa meno farla che non farla.

I grandi centri di ricerca di rilievo nazionale e le Organizzazioni Non Governative potrebbero divenire in futuro i nuovi attori e lo strumento più adatto per attirare e catalizzare l'attenzione di istituzioni, imprese e opinione pubblica attraverso un processo di diffusione di conoscenza e informazione basta sulla correttezza, indipendenza e credibilità. Le ONG potrebbero fungere da ponte tra gli interessi pubblici e quelli privati quali portatori di interessi per la società; grazie alla loro natura indipendente e non soggetta a una logica di profitto potrebbero sensibilizzare e coinvolgere un'opinione pubblica di per sè fortemente diffidente. E' necessario un dialogo costante ed aperto con tutte le parti interessate per lo sviluppo e l'attuazione della politica ambientale dell'UE. Il lavoro delle ONG deve essere svolto su due versanti: quello interno/nazionale come strumento di crescita per le imprese e quello sovrannazionale/europeo attraverso la loro partecipazione ai lavori preparatori, ai gruppi di esperti e nel condurre ricerche e studi.

Con il tempo la Commissione Europea ha acquisito ulteriori responsabilità in nuovi settori, e così anche è cresciuto il numero delle ONG nazionali operanti in ambito

europeo che creano associazioni, spesso con sede a Bruxelles, e reti europee e che vi aderiscono.

Le ONG possono divenire per il futuro, gli attori fondamentali del dibattito europeo; da una parte con l'obiettivo di avvicinare i cittadini alla complessa e spesso sconosciuta macchina europea, divenendo così partner cruciali e critici del processo decisionale; dall'altro sviluppando il partenariato tra CE ed ONG su tutti i fronti, intensificando le relazioni in vari ambiti, dal dialogo politico e dalla prassi politica fino alla gestione di progetti e programmi direttamente all'interno sia dell'UE che nei Paesi partner.

Le ONG possono quindi svolgere un ruolo rilevante in Europa, capaci anche di influenzare le decisioni a livello politico. Questo perché la percezione e la considerazione che i cittadini hanno delle organizzazioni della società civile, è ben diversa da quella per le lontane e quasi sconosciute Istituzioni europee. Quello che emerge è che è più facile per queste, influenzare il processo decisionale a livello locale e nazionale piuttosto che a livello europeo; c'è una maggiore condivisione di interessi e valori con le ONG e che il semplice farvi parte possa influenzare il processo decisionale politico.

Le ONG sono possono divenire una componente essenziale della partecipazione in una società aperta e democratica, grazie alla loro capacità di coinvolgere attivamente un gran numero di persone, persone che a loro volta sono elettori e ciò sottolinea il loro ulteriore rapporto con la democrazia rappresentativa.

La forza di tali organizzazioni nel suscitare interesse da parte di tutti gli attori politici e non, risiede proprio nelle loro stesse caratteristiche: la creazione su base volontaria che esulano da scopi e obiettivi di arricchimento personale, il loro carattere disinteressato nel perseguimento dei propri obiettivi nel sostenere i propri valori, ma soprattutto la loro indipendenza da governi e da altre autorità pubbliche, nonché da partiti politici o da organizzazioni commerciali.

Per migliorare la qualità della *governance* ambientale, è necessario pertanto una maggiore partecipazione dei soggetti interessati: società civile, industrie, PA, istituti finanziari e ONG al processo di consultazione e attuazione delle politiche.

L'efficienza energetica rappresenta oggi lo strumento principale per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, di benefici in termini di contenimento dei costi e maggiore sicurezza degli approvvigionamenti energetici. È inoltre un mezzo

importantissimo per rilanciare la crescita economica e occupazionale del Paese. Si stima che gli investimenti nel settore energetico comporterebbero un incremento occupazionale di circa 1,6 milioni di unità di lavoro standard. Non basta solo un adeguamento tecnologico per cogliere questa opportunità; l'attivazione di corsi specialistici sulle tematiche dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili di energia e la formazione trasversale, rappresenterebbero strumenti con un alto potenziale di valore aggiunto, che insieme a costi di investimento contenuti, potrebbero consentire a Stato e imprese di effettuare quel salto di qualità richiesta dall'attuale congiuntura economica. L'attuazione di corretti investimenti in efficienza energetica e in progetti di energia rinnovabili, sostenuti da corretti incentivi, possono condurre a un miglioramento della sicurezza energetica dell'Europa e del Paese e contribuire alla costruzione di un'economia competitiva e sostenibile per il rilancio dell'occupazione.

4. Il futuro della *green economy*

La *green economy* è stata individuata da molti come un'unica soluzione alla "doppia crisi": la crisi economica del 2008 e la crisi ambientale rappresentata dall'immobilismo dei governi mondiali al Summit di Copenaghen del 2009. Seppur apparentemente indipendenti, entrambe le crisi nutrono affinità maggiori di quanto si potrebbe pensare, la più evidente rappresentata dall'incapacità degli attori di proiettarsi verso il futuro prescindendo da un uso e consumo di risorse naturali e debito che risulti incompatibile con il carattere limitato dei relativi stock. Già dal 2009 gli investimenti nel settore della *green economy* hanno raggiunto un livello pari a 430 miliardi di dollari; tutte le organizzazioni e istituzioni internazionali – OECD, ONU, Banca Mondiale, FMI – integrano nella loro strategia economica, la dimensione *"green"*.

Rientra nella *green economy* tutto ciò che, tanto in letteratura quanto nelle pratiche del mercato, attiene alla possibilità di trasformare in diritto e in dovere il rispetto ambientale in tutte le attività economiche, politiche e sociali in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Sono molteplici le politiche attuate e gli strumenti (legislativi, normativi, programmatici e tecnici) utilizzati dall'UE per formare la base industriale, tecnologica e produttiva della *green economy.*

Il sistema di scambio delle emissioni – ETS, che funziona sul principio del *"cap and trade"* è una delle pietre miliari dell'azione europea nella lotta contro il cambiamento climatico. A sostegno di tali politiche è l'intervento della BEI che, senza alcun scopo di lucro, concede prestiti a lungo termine per finanziare progetti di investimento a condizioni di credito molto favorevoli, e concorre con gli altri soggetti pubblici e privati, al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Le politiche europee per la *green economy* passano attraverso un complesso intreccio di programmi e di iniziative. Le ETP – European Technology Platforms (Piattaforme Tecnologiche Europee) consentono ai vari *stackholders* - attori pubblici e privati, gruppi corporativi, PMI, centri di ricerca, accademici, associazioni di industriali - di riunirsi per discutere e progettare soluzioni innovative attraverso una visione comune sul futuro della tecnologia ed elaborare anche priorità e programmi di ricerca. E' da una di tali ETP che ha preso forma l'iniziativa *Green Cars*, con l'obiettivo di realizzare veicoli a bassa emissione di carbonio, sistemi di trasporto intelligenti e ad avviare il processo di elettrificazione dei trasporti su strada.

Quello che si vuole raggiungere è il definitivo superamento dei dibattiti sui costi troppo elevati delle politiche ambientali per le imprese e una sempre maggiore consapevolezza del fatto che l'Europa trarrà immensi benefici da una tale strategia se sarà in grado di cavalcare l'onda della *green economy.* In ambito europeo società civile e soggetti economici sono sempre più sensibili al tema dello sviluppo sostenibile. L'attenzione verso i temi della tutela ambientale è cresciuta sempre di più; questa non è più vista come ostacolo alla competitività e all'occupazione, ma un'occasione per sviluppare e promuovere nuovi approcci socio economici più complessi, equilibrati e che portino ad una forza competitiva, innovativa e vitale e a una situazione occupazionale equa, gratificante e sostenibile.

La *green economy* non deve essere intesa come un settore dell'economia, ma come un nuovo modo di governare, di organizzare, di produrre e di distribuire; è necessario definire un nuovo modello produttivo che assuma l'impatto ambientale come indice di qualità dell'attività economica, e più in generale, della capacità competitiva dei sistemi produttivi.

La "rivoluzione verde" aveva conquistato già nel 2010 più del 30% delle PMI manifatturiere nel nostro Paese che hanno investito in prodotti e tecnologie green; ad

oggi la percentuale è più che raddoppiata raggiungendo il 70% delle imprese nello stesso settore che hanno puntato su politiche *green* per superare la crisi e uscirne rafforzate. Anche il settore dei servizi e quello industriale hanno negli ultimi anni adottato la medesima strategia, e un'azienda su quattro ha investito in tecnologie *green* e/o lanci di prodotti eco-sostenibili.

La conversione al verde rappresenta anche e soprattutto un fattore di competitività a livello internazionale; molte di queste imprese operano all'estero e innovano i prodotti e i servizi offerti.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Silvia Lazzari*

Strategia Nazionale Aree Interne

A.A. 2019

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. Le aree interne – 3. La Strategia Nazionale Aree interne (SNAI) – 4. Le fasi della SNAI – 5. Prospettive

1. Introduzione

Nel corso dei lavori della Scuola per le Politiche Pubbliche è stato più volte sollevato il tema della necessità di sviluppo omogeneo del territorio e di investimenti pubblici capaci di rilanciare l'economia nelle aree depresse del paese.

Gli interventi del prof. De Vincenti e del prof. Tommasino hanno evidenziato le difficoltà sistemiche che il pubblico incontra nel governare i territori e l'assoluta necessità di politiche consapevoli dei loro stessi effetti. In questo senso le esigenze metodologiche di più conoscenza, più coerenza e più programmazione risultano imprescindibili per garantire gli obiettivi di efficienza, equità e crescita. Il professor Tommasino ha in particolare evidenziato come una buona politica pubblica debba necessariamente improntarsi ai criteri di coerenza, stabilità e sostenibilità. Partendo da questo principio si ritiene di interesse proporre lo studio delle recenti politiche pubbliche promosse nelle Aree Interne del territorio italiano, considerata la potenzialità del tema nel portare a sintesi sia il discorso teorico-metodologico che applicativo approfondito negli incontri.

2. Le aree interne

La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) risulta particolarmente interessante in quanto sembra muoversi in controtendenza rispetto a molte stagnanti caratteristiche del territorio italiano, prima tra tutte la difficoltà di governare aree fortemente frammentate da una proliferazione di enti locali e piccole realtà comunali non autosufficienti. La SNAI, invece, ha il grande pregio di dedicare un'attenzione profonda e concreta alle dinamiche del territorio, promuovendo l'implementazione dei servizi ed insistendo sull'importanza di uno sviluppo locale territoriale, nella prospettiva dell'associazionismo intercomunale.

La promozione di interventi strutturali nelle Aree Interne del territorio italiano è promossa attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari gestiti dalle Regioni e risorse

espressamente destinate alla Strategia dalle leggi di stabilità[101] (da ultimo la delibera n.52/2018 che ha disposto l'assegnazione dell'importo di circa 91 milioni, stanziato dalla legge di bilancio del 2018 per il triennio 2019-2021). A seguito di questi ultimi interventi, la dotazione complessiva della Strategia Nazionale ammonta a 281,18 milioni di euro.

Prima di presentare i tratti operativi fondamentali della Strategia, è bene soffermarsi sulle caratteristiche intrinseche dei territori sui quali insiste, ovvero le "Aree Interne": a partire dal 2014, anno di avvio del progetto, è stato svolto un intenso lavoro da parte del Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)[102], le Regioni e le amministrazioni locali per sintetizzare indicatori capaci di esprimere in modo univoco tali caratteristiche territoriali. Partendo dall'osservazione del territorio italiano, è evidente la presenza di plurimi "*poli*", ovvero, grandi agglomerati urbani ricchi di servizi con alti tassi di concentrazione demografica. Nell'allontanarsi dai poli, l'offerta di servizi si dirada ed in contemporanea si registra un forte calo del tasso demografico. Quello che chiaramente è un trend fisiologico, raggiunge però in alcune zone del paese livelli critici.

Per quanto riguarda la dimensione demografica, i poli sono definiti come centri con popolazione residente superiore o uguale a 35.000, criterio per altro mitigato sulla base della nozione di "polo intercomunale". Osservando la tavola 27 appare evidente un generale calo demografico dal 1971 al 2011, sia nei poli che nelle aree periferiche; tuttavia, se nei primi la popolazione risulta fortemente concentrata, nelle aree interne periferiche e ultra-periferiche, che rappresentano per estensione buona parte del territorio (circa 31,1%), si concentra soltanto il 7,7% della popolazione (Tavola 26).

---

[101] Le leggi di stabilità per il 2014 e il 2015 hanno stanziato rispettivamente 90 milioni per la realizzazione della Strategia, la legge di Stabilità per il 2016 ha incrementato le risorse di ulteriori 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018. La legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e di bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (l.205/2017) ha incrementato di 91,18 milioni di euro le dotazioni del Fondo di rotazione destinate agli interventi per lo sviluppo delle aree interne per il triennio 2019-2021; sempre la l.205/2017 ha stanziato ulteriori 50 milioni per il programma di costruzione di scuole innovative a cura dell'INALI, da destinare alle aree interne del Paese. Per approfondire la gestione finanziaria della Strategia si veda *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, "le risorse finanziarie", p.73 ss. http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_CIPE_2018.pdf

[102] Il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è composto dai rappresentanti del: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero della Salute; Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Agenzia per la Coesione Territoriale; ANCI – IFEL; CREA; ISFOL; UPI

Inoltre, nei poli, accanto ad una forte concentrazione demografica, si riscontra la presenza di un'ampia gamma di offerta di servizi: presenza di scuole secondarie superiori, servizi bancari, strutture sanitarie e di pronto soccorso, stazioni ferroviarie almeno di tipo "Silver".

Tavola 26 - Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variazione % 1971-2011	Superficie	%
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3508	43,4	215	22.202.203	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2377	29,4	395	8.953.282	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
TOTALE	**8092**	100,0	358	59.433.744	100,0	9,8	302.073	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2011

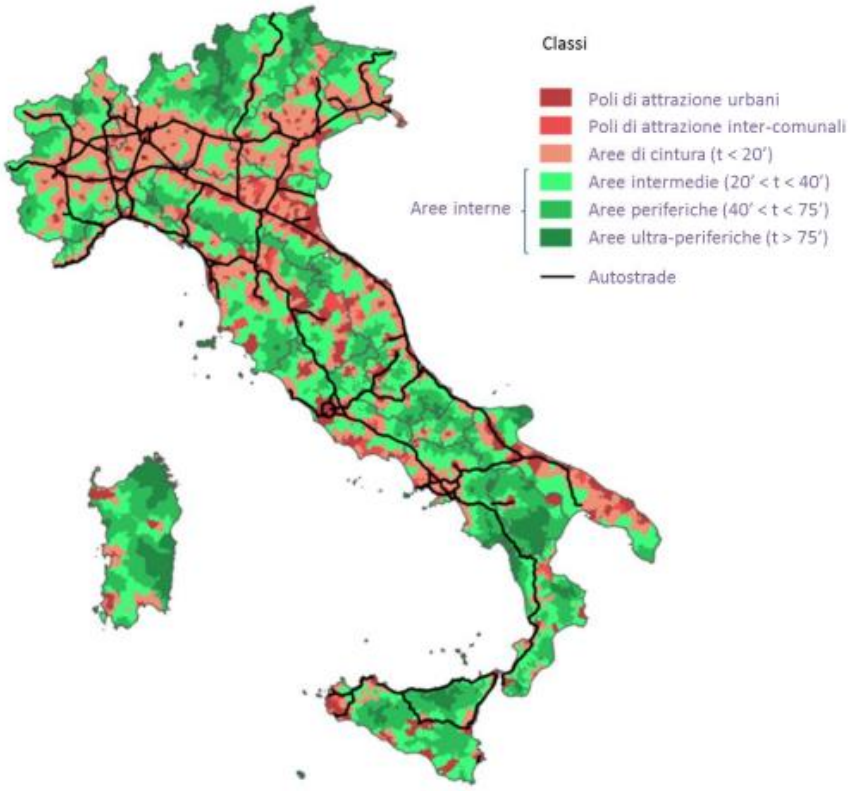
Tavola 27 - Andamenti demografici nelle Aree interne delle regioni

Variazione di popolazione: differenza % 1971 - 2011

	Polo	Polo Intercomunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultraperiferico	Totale
Piemonte	-18	19,3	18,5	-2,5	-27,6	-41	**-1,5**
Valle d'Aosta	-7,6	-	46,3	7	18,1	-	**16,2**
Lombardia	-17,1	10,3	39,4	8,2	4,5	-1,4	**13,6**
Trentino Alto Adige	9,7	-	42,4	24,3	15,9	13,9	**22,3**
Veneto	-7,7	31,2	38,6	15,9	11,3	-33,3	**17,8**
Friuli Venezia Giulia	-13,7	-	19,4	-5	-35,5	-	**0,4**
Liguria	-24,9	-5,8	4,3	-1	-41,4	-34,3	**-15,3**
Emilia Romagna	-0,2	24,5	35,5	14,9	-8,5	-52	**12,4**
Toscana	-4,3	15,6	24	-1	-15,6	6,6	**5,7**
Umbria	13,3	9,5	32,1	7,9	5,2	-	**14**
Marche	5,9	15,2	37	-2,3	-7,5	-	**14,8**
Lazio	-1	36,2	67,7	59,1	11,2	-27,4	**17,3**
Abruzzo	6,9	42,5	42,5	-2,5	-23,9	-42,8	**12,1**
Molise	44,8	-	17,1	-18,3	-34,7	-46,9	**-1,9**
Campania	-10,6	38,3	45	3,7	-16,6	10,5	**14**
Puglia	3,1	15,3	26,7	17	-1,5	-9,5	**13,1**
Basilicata	25,2	-	57,6	1,9	-10,1	-22,1	**-4,2**
Calabria	2,5	8,6	17,2	-1,7	-18,2	-10,6	**-1,5**
Sicilia	-2,7	5,6	63	7,4	-8,1	-21,1	**6,9**
Sardegna	-10,9	-	81,5	11,3	-4,5	13,9	**11,3**
Nord Ovest	-18,7	9,1	31,4	2,9	-4,6	-4,8	**5,5**
Nord Est	-4	26,1	35,2	15	2,1	2,6	**14**
Centro	-0,5	20,8	37,4	29,3	-1,8	5,1	**12,8**
Sud	-1,6	33,2	35,9	5,1	-14,9	-10,5	**9,9**
Isole	-4,3	5,6	67,7	8,1	-7,1	-1,7	**7,9**
Italia	-6,8	22,7	35,8	11,6	-8,1	-5,3	**9,8**

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2011

Le aree ultra-periferiche si qualificano, invece, sotto questo punto di vista, come zone che si trovano ad una distanza pari o superiore a 75 minuti di distanza da centri di servizi. Il quadro complessivo che emerge, rappresentato nel grafico che segue, è di un paese sicuramente non omogeneo, dove in rosso, con gradazioni crescenti, sono indicate le zone urbane; in verde le aree interne, ovvero le zone intermedie, periferiche ed ultra-periferiche.



È evidente, anche a colpo d'occhio, la preminenza di aree che non costituiscono poli o centri urbani e che si trovano ad affrontare una situazione duplice di disagio connessa alla scarsa attrattiva di servizi del territorio e al crollo demografico interno.

La relazione tra densità demografica e carenza di servizi è un circuito che si auto alimenta: un territorio che non offre servizi, non solo non sarà in grado di fornire un adeguato livello di tutela a diritti sociali costituzionalmente garantiti, ma andrà progressivamente incontro ad un crollo demografico, perdendo la maggior parte dei suoi abitanti che si avvicineranno , laddove possibile, ai poli.

I servizi, scuole ed ospedali soprattutto, sono elementi che rendono vivibile e vivo un territorio, offrendo possibilità agli abitanti. Accanto a questo discorso è importante evidenziare come gli investimenti da promuovere non possano toccare solamente gli aspetti assistenziali, ma debbano insistere sulla progressiva autosufficienza di queste realtà anche dal punto di vista economico. Per questo la SNAI risulta una strategia di investimenti interessante, in quanto si muove sul doppio binario dello sviluppo economico territoriale e dell'implementazione ragionata dei servizi.

3. La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)

Operativa dal 2014, la SNAI si pone come obiettivo finale l'inversione del trend demografico, intervenendo sui servizi di cittadinanza (principalmente scuola, servizio sociosanitari e trasporti) ed incentivando lo sviluppo locale.

Come riportato dal Programma Nazionale di Riforma del 2014, "La strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato). Al primo obiettivo sono assegnate le risorse nazionali previste appositamente dalla Legge di Stabilità 2014; al secondo obiettivo le Regioni destineranno i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) 2014-2020."

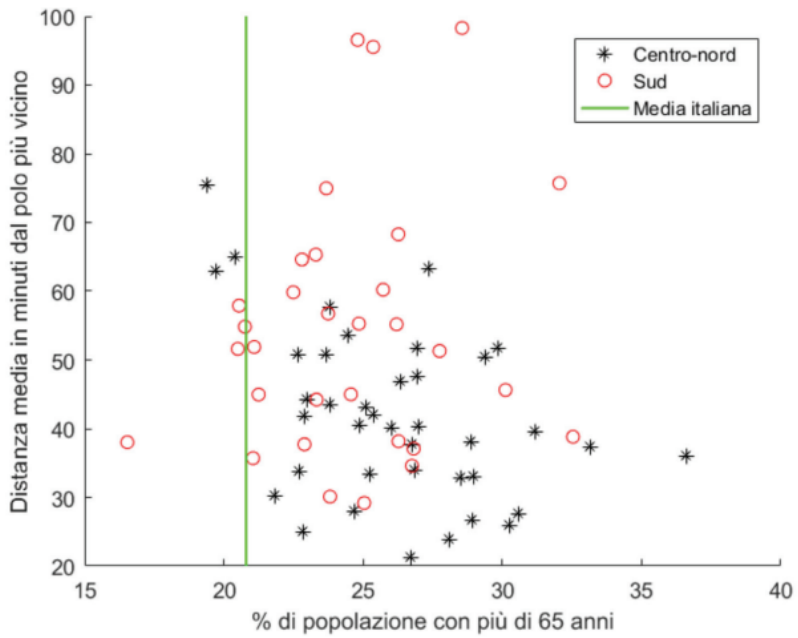
Sulla base dell'Accordo di Partenariato 2014-2020[103], le Regioni e la provincia autonoma di Trento hanno selezionato da due a cinque aree nel territorio regionale, per un totale di 68 aree; nel corso del 2017 sono state aggiunte ulteriori quattro aree localizzare in Puglia e in Abruzzo. Come riportato nella Relazione Annuale sulla Strategia, "Le complessive 72 aree selezionate sono composte da 1.077 Comuni per 2.072.718 abitanti (dato al 2016) e un territorio totale di 51.366 kmq. Ogni area in media è composta da 29.400 abitanti e 15 Comuni. Nel corso dell'ultimo intervallo censuario, si registra un calo demografico pari al 4,4%, confermato anche nell'intervallo 2011-2016 con una diminuzione del 2,3%. Per l'Italia negli stessi periodi vi è stato un incremento pari a 4,3% (2001-2011) e al 2,1% (2011- 2016). Dei 1.077 Comuni, il 57,7% è classificato come *periferico* ed *ultraperiferico*"[104] .

[103] Estratto dell'accordo di Paternariato 2014-2020, trasmesso a Settembre 2014 alla Commissione europea a chiusura del negoziato formale.

[104] Op. cit. p. 8

Il diagramma che segue offre in sintesi un impatto immediato della difficoltà di questi territori mettendo a sistema due caratteristiche delle aree selezionate: la distanza media dal polo più vicino e la percentuale di popolazione con più di 65 anni.

Grafico 1 - Relazione tra la distanza media in minuti dal polo più vicino e % di residenti over 65 anni di età nel 2016.



Fonte: Elaborazioni Comitato Tecnico Aree Interne

Confrontando la posizione dei Comuni selezionati con la media nazionale (rappresentata nel grafico dalla linea verde continua) emerge chiaramente il forte squilibrio territoriale che caratterizza le zone oggetto degli interventi.

Un elemento fondamentale della Strategia è l'associazionismo intercomunale come prerequisito per la partecipazione e l'erogazione dei fondi stanziati. Le aree periferiche presentano infatti un numero sproporzionato di Comuni in rapporto alla popolazione, come si evince dalla Tavola 26, che, nel geloso intento di conservazione delle proprie prerogative, implementano forti sprechi delle già esigue risorse del territorio. Al contrario, l'associazionismo intercomunale, ovvero una valutazione complessiva delle esigenze territoriali d'area al di fuori dei limiti amministrativi comunali, risulta capace di tracciare aree geografiche funzionali, capaci di sfruttare al meglio il complesso delle potenzialità e delle economie di scala. Come riportato, "i Comuni[105] di ogni area-

[105] Per i Comuni ai quali si applica l'art. 14 d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010) il requisito richiesto dalla Strategia coincide con l'assolvimento dell'obbligo di legge; per gli altri Comuni non interessati dalla normativa in materia di gestione associata obbligatoria, ma che fanno ugualmente parte

progetto devono realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall'ordinamento: convenzioni, fusioni o unioni), che siano funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati"[106].

Il CTAI ha inoltre attivato nel 2016 una collaborazione tra Funzione Pubblica e FormezPA per sostenere i processi associativi. I primi risultati in questo senso sono di buon auspicio: a Dicembre 2017 delle prime 22 aree prototipo, 18 hanno formalmente assolto il requisito associativo, le restanti 4 hanno completato il percorso e devono provvedere ad ultimare i provvedimenti amministrativi correlati.

4. Le fasi della SNAI

Venendo poi alle diverse fasi della Strategia, il piano d'azione prevede tempi piuttosto lunghi, tuttavia necessari per agire in maniera capillare e ragionata.

Il Comitato tecnico Aree Interne, espressione dell'amministrazione centrale, coadiuvato dalle Regioni procede alla selezione pubblica delle aree intercomunali candidate al progetto, operando una diagnosi sui dati presentati ed attuando una fase di verifica sul campo. Al termine di questo step e con l'approvazione del CTAI, la Regione procede con una delibera della Giunta, nella quale si impegna ad inserire l'area in questione nel progetto per l'utilizzo dei fondi designati.

Viene dunque chiesto ai Comuni che si presentano congiuntamente di elaborare un "*Preliminare di Strategia*", ovvero un documento programmatico che individui un percorso tra sviluppo locale ed implementazione di servizi, a partire da caratteristiche peculiari del territorio. Si iniziano a tradurre le idee generali in risultati attesi, forniti di indicatori, si iniziano a valutare nel dettaglio tempi e tipi di azioni. Inizia così la fase di

---

delle aree progetto, il livello minimo di gestione associata per ottemperare il requisito consiste nell'associazione per lo svolgimento in forma di Convenzione di almeno due tra le funzioni riportate all'art. 19, comma 1, d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012, con l'esclusione delle funzioni indicate alle lettere f), ovvero l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; e g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione (salvo prevedere specifiche eccezioni per quest'ultima funzione).

[106] Il prerequisito della gestione dei servizi comunali nella strategia Nazionale per le Aree Interne: http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/arint/Documenti_di_lavoro/Il_pre-requisito_generale_della_gestione__di_servizi_comunali_nella_Stra....pdf

co-progettazione, nella quale il territorio, coadiuvato dal CTAI, sviluppa una sua linea di azione che raggiungerà l'apice con l'elaborazione finale della "*Strategia d'Area*".

Il ruolo della Strategia d'Area è cardinale: costituisce la testimonianza di una riflessione che il territorio fa su se stesso. I comuni associati individuano così i loro punti di forza e le loro carenze ed elaborano una strategia per farvi fronte, per utilizzare in modo efficiente le risorse del territorio. La Strategia d'Area una volta approvata definitivamente dal CTAI e dalla Regione è trasmessa all'Agenzia per la Coesione Territoriale che dà avvio all'ultima fase, l'accordo di programma quadro (APQ)[107], sottoscritto dalle Regioni, gli Enti Locali, l'Amministrazione Centrale di Coordinamento e le altre Amministrazioni competenti per materia.

La struttura complessiva della Strategia risulta dunque piuttosto complessa e composta da diverse tappe, questo però non può stupire, anche considerata la difficoltà di interazione dei diversi attori istituzionali. Non si possono quindi che valutare positivamente i risultati fin qui raggiunti: "Al 31 gennaio 2018, in tutte le 48 aree che hanno avuto copertura finanziaria con le leggi di stabilità 2014, 2015 e 2016 è stata approvata la *Bozza di Strategia*, in 35 aree il *Preliminare alla definizione della Strategia d'area,* mentre in 19 aree si è chiuso il percorso di co-progettazione con l'approvazione della *Strategia d'area*. Per sette aree interne (Alta Valtellina, Valchiavenna, Appennino Basso Pesarese e Anconetano, Alta Irpinia, Basso Sangro-Trigno, Valli dell'Antola e del Tigullio, Casentino-Valtiberina) è stata avviata, con la firma dell'Accordo di Programma Quadro, la fase attuativa della Strategia d'area. Altre

[107] "APQ: Strumento negoziale che permette a regioni, enti locali e altri soggetti di concordare con le AACC settori e aree in cui effettuare interventi di sviluppo del territorio (cfr. sezione prerequisiti). L'APQ è dotato di un Comitato di Coordinamento (composto dai soggetti sottoscrittori); una Segreteria Tecnica (guidata dall'Amministrazione di coordinamento e con la partecipazione anche di soggetti delle Amministrazioni locali); un Team di Campo (specialisti del tema oggetto dell'intervento che lavorano anche sul campo). L'APQ deve prevedere le regole necessarie per gli adeguamenti che si rendessero necessari alla piena applicazione della Strategia nazionale Aree interne. Fondamentale sarà individuare soluzioni che permettano al Comitato di Coordinamento efficaci modalità decisionali. L'utilizzo dell'APQ non preclude la possibilità di utilizzare altri strumenti normati (ITI/CLLD) per l'attuazione dei singoli progetti. Questi dovranno però convergere all'interno dell'Accordo Quadro. I diversi APQ32 costruiti devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Strategia Nazionale (miglioramento dei servizi e della qualità della vita; tutela del territorio; sviluppo economico e valorizzazione delle risorse locali) – e saranno i luoghi dove rendere operativi e concreti gli impegni sul lato dei servizi. La Regione interessata– in collaborazione con l'Amministrazione Centrale di Coordinamento – avrà il compito di assicurare – tra l'altro – il rispetto delle finalità del progetto d'Area e il legame con gli obiettivi della Strategia Nazionale Aree interne"
Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, in *Collana Materiali Uval*, numero 31, 2014, p. 55 (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne.pdf)

otto aree hanno poi raggiunto la fase finale del processo: di queste, le due aree della Bassa Valle (Val d'Aosta) e del Sud Ovest Orvietano hanno concluso la fase istruttoria, mentre le altre (Montagna Materana, Matese, Alta Marmilla, Madonie, Valli Maira e Grana, Alta Carnia) sono attualmente impegnate nell'elaborazione e nel perfezionamento degli allegati degli Accordi di Programma Quadro."[108]

5. Prospettive

Ciò che forse più colpisce nello studio della SNAI è la grande varietà di Strategie d'Area elaborate dai territori che, oltre ad agire su tradizionali aree di intervento, hanno elaborato programmi dettagliati di rilancio economico, insistendo sulle potenzialità locali. Investire in questi settori in modo orientato costituisce una misura importante per evitare che la condizione di *periferialità* si tramuti in marginalità. Si tratta dunque di una strategia che vuole ridare vitalità a territori che la stanno perdendo, a piccoli passi e con molta progettazione. La criticità più forte che deve essere evidenziata riguarda i tempi di attuazione, forse troppo lunghi per interventi urgenti, ma che risultano vincolati data l'immensa difficoltà nel promuovere non soltanto una strategia di investimenti ma una rinnovazione culturale dei territori. La sezione open data del progetto, dove sono disponibili tutte le Strategie d'Area finora approvate, costituisce una vera testimonianza della ricchezza e della diversità italiana.

Le difficoltà connesse al chiedere ad un territorio di ripensarsi e la mancanza di know how professionale, hanno sicuramente determinato rallentamenti tempistici, gravi in prospettiva di interventi urgenti. Se, tuttavia, si valutano i risultati della Strategia nell'andare oltre i confini politici, o meglio partitici, e di promozione di un cambiamento culturale espresso attraverso una programmazione ragionata e partecipata degli interventi da realizzare, la SNAI potrebbe davvero essere considerata una best practice italiana in materia di rilancio delle piccole economie locali, un esempio su come può funzionare la cooperazione multilivello per la gestione del territorio. Per tali motivi risulta importante promuovere lo studio delle Strategie d'Area approvate e delle forme di perfezionamento di un approccio partecipativo capillare ed interessante.

[108] C. De Vincenti, premessa alla Relazione Annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giuseppe Mastroeni*

L'abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra: teoria e strumenti

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Il riscaldamento globale: evidenza scientifica – 3. Sul ruolo del settore pubblico – 3.1 Gli accordi internazionali: il caso di Kyoto –3.2 L'impegno europeo: la strategia 20-20-20 – 4. Gli strumenti – 4.1 Regolazione diretta: command and control (CAC) – 4.2 Imposte pigouviane – 4.3 Diritti di inquinamento trasferibili – 5. L'efficienza energetica – 5.1 La riqualificazione energetica degli edifici, il caso italiano – 6. La transizione energetica – 6.1 Gli strumenti – 7. Conclusioni

1. Introduzione

Il Corso 2019 della *Scuola per le Politiche Pubbliche* ha ospitato numerosi autorevoli interventi.

Nel seminario preparatorio alla prima sessione, si è avuto il piacere di ascoltare il prof. De Vincenti tratteggiare un riassunto dei più recenti risultati dell'economia pubblica: ricordando l'essenziale ruolo dello Stato nel funzionamento efficiente del sistema economico per il suo imprescindibile compito di regolazione, ha illustrato la necessità che oggi il settore pubblico assuma la responsabilità di programmatore, dettando gli obiettivi di *policy*. Nel successivo seminario, il Governatore Visco ha delineato l'evoluzione dell'intervento pubblico nell'economia, manifestando con forza l'esigenza di uno Stato facilitatore dell'iniziativa economica anche con la fissazione di un quadro regolatorio certo e stabile.

A più riprese, nell'intero corso, i rappresentanti delle imprese hanno condiviso tali auspici. Fra gli altri, l'ing. Fassone (ENEL) ha raccomandato un'attività di *better regulation* da parte dello Stato, anche con maggior coordinamento fra i diversi livelli territoriali di governo, mentre la dott.ssa Romano (Autostrade per l'Italia) ha manifestato l'esigenza della stabilità delle regole anche in relazione all'attrazione degli investimenti privati.

L'energetico è stato uno dei settori industriali di maggior rilievo nel corso: il dott. Vella (ENI) ha ricordato come la stessa storia dell'Unione Europea sia segnata dall'attenzione ai temi energetici fin dagli albori; la dott.ssa Callegari (ENEL) ha individuato la lotta ai cambiamenti climatici come uno dei principali risultati della cooperazione europea, oltre che possibile volano per l'economia continentale; infine, la dott.ssa Chiaromonte (ENEL) ha posto l'attenzione sull'utilità sociale del sistema elettrico.

Sulla scorta di tali qualificati insegnamenti, nella presente relazione si intende studiare l'attività di regolazione e programmazione del settore pubblico con riferimento allo

abbattimento delle emissioni in atmosfera di anidride carbonica, valutando lo stato dell'arte e - per quanto possibile - illustrando modeste proposte per il futuro.

2. Il riscaldamento globale: evidenza scientifica

Sono oggi sotto gli occhi di tutti gli effetti del *cambiamento climatico*: rispetto al 1850 la temperatura media globale è salita di circa 1°C, con il 2015 l'anno più caldo di sempre. Tale incremento termico, peraltro non uniforme sul pianeta, sta comportando lo scioglimento sempre più veloce del ghiaccio artico e dei ghiacciai montani, un incremento delle precipitazioni medie globali, una maggior frequenza degli *eventi meteorologici estremi* e mette a rischio la sopravvivenza di specie animali e vegetali (European Environmental Agency, 2017).

La comunità scientifica ha individuato nell'aumento della concentrazione di *gas ad effetto serra* nell'atmosfera, in gran parte dovuto alle attività antropiche, il principale responsabile di tale *riscaldamento globale*. Il primo tra tali composti è certamente l'anidride carbonica (CO_2), emessa soprattutto per la generazione di energia da fonti fossili, quali carbone, petrolio e gas naturale. La serie storica elaborata da (Lüthi, et al., 2008) evidenzia con assoluta evidenza il drammatico incremento della concentrazione in atmosfera di questo gas rispetto all'epoca pre-industriale.

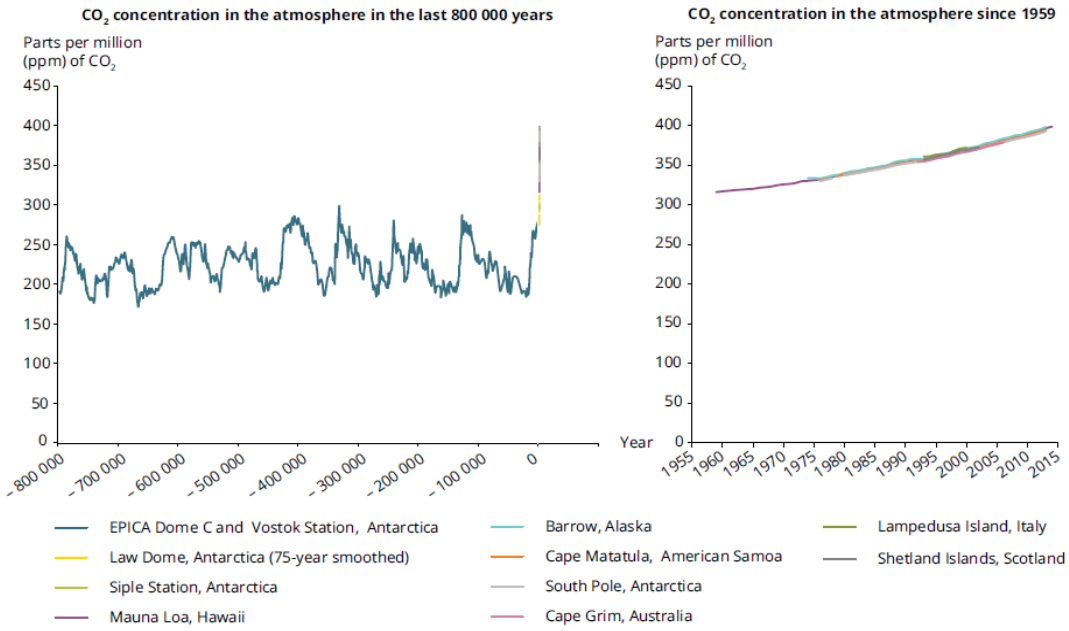


Figura 1 Serie storica concentrazione CO_2 in atmosfera

In particolare, è stato individuato nel valore soglia di 450 ppm il limite di concentrazione di CO_2 compatibile con un incremento della temperatura media globale non superiore ai 2°C rispetto all'epoca pre-industriale.

3. Sul ruolo del settore pubblico

L'inquinamento ambientale è un classico esempio di esternalità negativa legata a un'attività economica: produce costi esterni non internalizzati che danno luogo a una scelta individuale di sovrapproduzione, non ottima dal punto di vista sociale, i.e. non *ottima secondo Pareto*. Gli economisti chiamano questa situazione un *fallimento del mercato*: il settore privato genera un esito non socialmente desiderabile, che necessita dell'intervento pubblico per essere riequilibrato.

Sul piano dottrinale diverse tipologie di intervento sono state proposte, tra cui non si possono non citare le imposte pigouviane e i diritti di inquinamento trasferibili, che saranno approfonditi in seguito.

È però evidente che il caso dell'inquinamento ambientale non si presti a essere trattato efficacemente con gli strumenti dell'economia pubblica classica: si è in presenza di un fenomeno *globale* in cui le politiche di un singolo Paese non possono da sole incidere sul raggiungimento dell'obiettivo di abbattimento delle emissioni complessive. Hanno avuto allora fortuna modelli di negoziato ambientale basati sulla teoria dei giochi, che intendono modellare le decisioni degli Stati in materia di politiche ambientali in un contesto di interazione strategica[109]. Pur non entrando nel dettaglio della trattazione matematica, il principale risultato è il riaffermare l'esigenza di procedere mediante accordi internazionali, prevedendo opportuni impegni vincolanti e meccanismi di controllo.

3.1 Gli accordi internazionali: il caso di Kyoto

Alla luce di quanto esposto, fin da subito, le problematiche ambientali sono state affrontate in termini di cooperazione internazionale.

Il Summit della Terra del 1992 ha istituito l'ente guida della cooperazione in materia di abbattimento di emissioni: la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti

[109] Cfr. De Canio & Fremstad, 2013

climatici (UNFCCC), stabilendo con forza la necessità di un limite alle emissioni globali di gas ad effetto serra[110].

La previsione di azioni giuridicamente vincolanti è demandata alle Conferenze delle Parti (COP), la più famosa delle quali è la COP-3 del 1997 che termina i lavori con l'adozione del Protocollo di Kyoto. Secondo un criterio di *equità temporale*, riconoscendo che i paesi in via di sviluppo hanno avuto poco concorso nelle emissioni cumulate di CO_2 fino a quel momento, esso fissa target vincolanti sulla riduzione delle emissioni per i soli paesi già sviluppati e introduce il meccanismo dei diritti di inquinamento trasferibili, o *International Emissions Trading* (IET), di cui si più avanti.

3.2 L'impegno europeo: la strategia 20-20-20

L'Unione Europea è stata attiva sostenitrice del Protocollo di Kyoto ed è oggi in prima fila nell'impegno contro il riscaldamento globale. In prossimità della discussione sul rinnovo dell'impegno di Kyoto, con decisione 406/2009/CE, ha unilateralmente adottato lo *European Union climate and energy package*, con il quale vengono fissati tre obiettivi al 2020:

Tagliare del 20% le emissioni di gas ad effetto serra rispetto al livello del 1990

Aumentare l'efficienza energetica fino a ridurre del 20% il consumo energetico

Coprire il 20% del fabbisogno energetico con fonti rinnovabili

4. Gli strumenti

La consolidata tradizione dell'economia pubblica fornisce diversi strumenti per la risoluzione dei fallimenti del mercato e delle esternalità negative in particolare. Per le problematiche ambientali oggetto del presente lavoro, sono certamente di rilievo la regolazione del tipo *command and control*, le imposte pigouviane e i diritti di inquinamento trasferibili.

4.1 Regolazione diretta: command and control (CAC)

È la forma d'intervento pubblico più pesante nel sistema economico. Lo Stato decide cosa è lecito fare e cosa no, e in che misura, (*comando*) e istituisce un sistema per verificare violazioni di tale disciplina ed eventualmente sanzionarle (*control*).

[110] Cfr. l'art. 2 del trattato istitutivo

Tale schema regolatorio ha trovato efficacie di applicazione in ambito ambientale nel protocollo di Montreal (1989): per combattere il buco dell'Ozono, fu vietato l'utilizzo dei clorofluorocarburi responsabili del danno ambientale.

Tuttavia la letteratura ha individuato una serie di problemi legati a tale forma di intervento che ne hanno fatto diminuire la popolarità negli ultimi decenni. Per il successo di tali interventi è infatti necessario che il regolatore disponga di una grande mole di informazioni, cosa non sempre possibile a basso costo e che spesso deve fare affidamento sull'impresa regolata, che potrebbe agire strategicamente adottando comportamenti opportunistici. Vi sono inoltre rischi di cattura regolatoria e di disincentivo all'efficienza complessiva del sistema e si è argomentato che un tale schema non tenga in debito conto le situazioni particolari di determinate aree.

Per questa ragione sono stati sviluppati strumenti *di mercato* che intendono promuovere un cambiamento nel comportamento degli agenti per mezzo di opportuni incentivi economici.

4.2 Imposte pigouviane

Il primo di tali strumenti è anch'esso un classico dell'economia pubblica.

Per risolvere un'esternalità negativa si introduce un'imposta di valore pari al costo marginale non altrimenti internalizzato; la decisione individuale dell'agente economico sarà allora la stessa che massimizza il benessere collettivo. È opportuno sottolineare che tale esito dipende dalla corretta stima dei costi marginali esterni (i.e. sociali) di produzione, che si presta a problemi informativi di natura analoga a quelli discussi poco sopra per la regolazione CAC.

Ne costituisce esempio in ambito ambientale la c.d. c*arbon tax* prevista tra gli strumenti del Protocollo di Kyoto - in Italia in parte introdotta con l'art. 8 della legge 448/1998 - che impone un prelievo fiscale per tonnellata di CO_2 emessa.

4.3 Diritti di inquinamento trasferibili

Questo meccanismo regolatorio cerca di coniugare la certezza sugli esiti, tipica della regolazione CAC, con l'approccio economico *di mercato*: lo Stato individua un tetto all'esternalità producibile, ma permette alle imprese operanti nel settore industriale di ripartire la propria quota mediante scambi monetari. Ci si aspetta che, in presenza di

particolari condizioni di regolarità[111], l'allocazione d'equilibrio sia la più efficiente fra quelle congruenti con l'obiettivo stabilito.

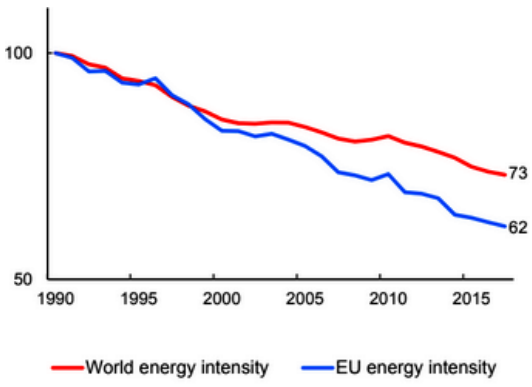
Sul piano pratico, lo Stato fissa il limite alle emissioni di CO_2 ritenuto accettabile, quindi emette dei diritti di inquinamento coerenti con il tetto fissato: si può emettere una tonnellata di anidride carbonica solo se si è in possesso del relativo diritto. Questi sono inizialmente allocati dall'autorità di regolazione, ma in seguito possono essere scambiati liberamente (come qualunque altro bene) fra le imprese: si dimostra che, nelle già richiamate condizioni di regolarità, le imprese disponibili a pagare un prezzo più alto per i diritti, e dunque quelle che li acquisteranno, sono le imprese più efficienti, i.e. in grado di produrre più valore aggiunto a parità di inquinante emesso. Tale risultato risulta inoltre indipendente dall'allocazione iniziale, che ha dunque carattere meramente redistributivo.

Il Protocollo di Kyoto, nel fissare - come già ricordato - obiettivi di abbattimento delle emissioni di gas serra per Paese, ha previsto un meccanismo flessibile di scambio di tali traguardi nella forma di un mercato dei diritti di inquinamento. L'intento dichiarato era quello visto di favorire l'allocazione efficiente degli stessi; si potrebbe tuttavia eccepire che nei rapporti fra gli Stati si è in evidente presenza di *effetti di ricchezza*.

5. L'efficienza energetica

Si intende ora analizzare quali sono gli strumenti tecnici che possono essere adottati per perseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni fin qui esposti. In questo paragrafo si tratterà dell'efficientamento energetico delle attività produttive, nel prossimo della decarbonizzazione della produzione di energia.

La variabile macroeconomica che misura l'efficienza energetica di uno Stato è l'*intensità energetica*, definita come rapporto fra unità di energia consumata e PIL. Banalmente, rappresenta la quantità di energia richiesta dal sistema economico nazionale per produrre un dollaro di PIL.



[111] Tecnicamente si richiede l'assenza di effetti di ricchezza e la trascurabilità dei costi di transazione, cfr. (Coase, 1960)

Figura 2 Intensità energetica del PIL in USD (2015), 1990=100

Ovviamente, confronti internazionali appaiono difficili, anche in relazione alle diverse condizioni climatiche dei Paesi; tuttavia è possibile usare tale variabile come chiave di lettura intertemporale.

Nella figura 3 a lato, è riportata la serie storica (tratta dai dati di *Enerdata*) dell'intensità energetica mondiale a prezzi costanti.

È evidente come, nonostante la crescita dell'economia mondiale, specie nei Paesi del Sud del mondo, l'intensità energetica sia molto diminuita grazie a processi produttivi più efficienti e opere di efficientamento energetico, con risultati europei ancor più significativi.

5.1 La riqualificazione energetica degli edifici, il caso italiano

Il Bilancio Energetico Nazionale 2017 mette in evidenza come i consumi energetici in Italia siano ripartiti principalmente negli usi civile, per trasporti e industriale, con un consumo rispettivamente pari al 38%, 31% e 17% del consumo nazionale. In dettaglio, la principale voce che impatta sul consumo civile (per oltre il 70%) è il riscaldamento.

La tecnologia ha reso disponibili numerosi strumenti per ridurre efficacemente la domanda energetica degli edifici, quali l'isolamento termico delle superfici per mezzo di materiali a bassa trasmittanza ed elevata capacità termica (il c.d. *cappotto*), la sostituzione degli infissi con quelli di nuova generazione in vetro camera. Inoltre, è possibile efficientare i consumi anche per mezzo della sostituzione della centrale termica e dei terminali di impianto con modelli più moderni, a maggior rendimento. Si stima che solo con questi accorgimenti, a tecnologia già disponibile o a livello avanzato di sviluppo, sarà possibile conseguire un risparmio di energia di circa il 35% entro il 2050.

Per raggiungere questo risultato, l'autorità pubblica può seguire due vie.

Da un lato, appare facilmente applicabile una regolazione di tipo CAC sugli edifici di nuova costruzione: la legge 373/1976 ha cominciato a prevedere requisiti stringenti in materia di consumi energetici per il rilascio del permesso alla costruzione di nuovi edifici. Nel tempo i requisiti sono diventanti più stringenti a seguito, fra le altre, della legge 10/1991 e delle direttive 2002/91/CE e 2010/31/CE, recepite con D.lgs. 192/2005 e D.L. 63/2013.

Dall'altro lato, per agire sul già costruito, la strada migliore appare essere quella degli incentivi fiscali alla riqualificazione energetica, previsti, in varie forme a partire dall'anno d'imposta 2007[112].

6. La transizione energetica

Esplorata nel paragrafo precedente la possibilità di ridurre le emissioni inquinanti per mezzo dell'efficientamento e della conseguente riduzione dell'intensità energetica del PIL, si intende ora valutare l'opportunità di *decarbonizzare* la produzione di energia.

Storicamente, l'uomo ha tratto l'energia necessaria per il proprio sostentamento dalla combustione di legna, quindi, a partire dalla prima rivoluzione industriale, la produzione di energia primaria è stata effettuata per mezzo delle *fonti fossili*, prima carbone, poi petrolio e gas naturale.

Le fonti fossili sono ad alto impatto ambientale poiché la loro combustione produce notevoli quantità di CO_2: dai 370 g di CO_2 emessa per kWh prodotto a carbone, ai 290 g/kWh per l'olio combustibile ai 210 g/kWh per il gas naturale[113].

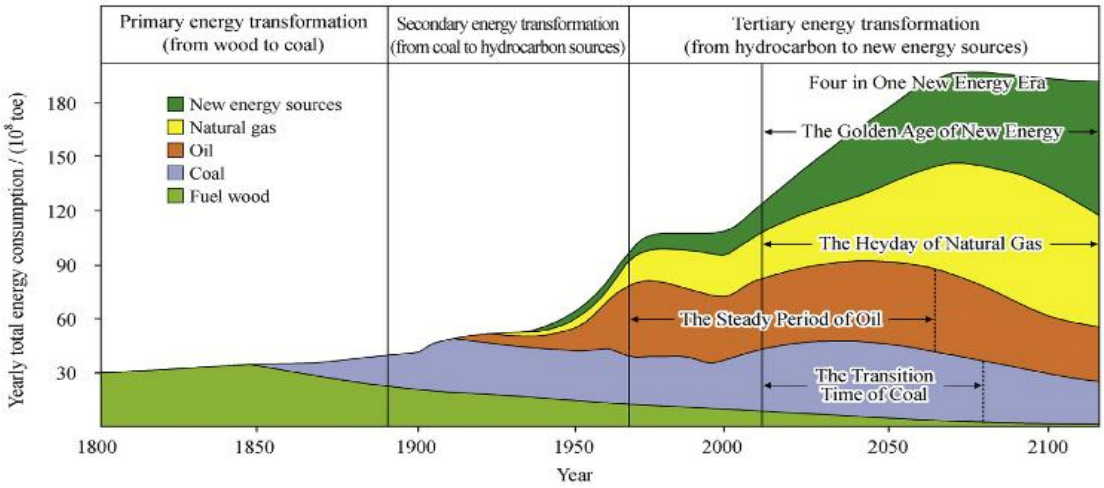


Figura 2 Trend e previsioni del mix globale delle fonti primarie di energia[114]

La sfida che si pone oggi è quindi l'introduzione di nuove fonti energetiche, meno impattanti, allo scopo di perseguire gli obiettivi delineati nel paragrafo 2.

La scienza e la tecnologia hanno conseguito notevoli sviluppi, che consentono di sfruttare oggi molto efficientemente le c.d. *fonti rinnovabili di energia* (FER). Per FER

[112] Il quadro di dettaglio della situazione attuale degli incentivi può essere consultato su http://www.acs.enea.it/

[113] Valori tratti da ENEA: http://www.efficienzaenergetica.enea.it/regioni/siape/poteri-calorifici-inferiori-dei-combustibili-e-fattori-di-emissione-della-co2

[114] Da (Zou, Zhao, Zhang, & Xiong, 2016)

si intendono le risorse “non esauribili", il cui tasso di rinnovamento è maggiore o uguale al tasso di consumo. Ne costituiscono esempio l’energia idroelettrica, eolica, solare (termica e fotovoltaica), geotermica, da biomasse; è dibattuto se in tale categoria debba includersi l’energia nucleare, che si escluderà per semplicità dalla seguente trattazione.

L’utilizzo di tali fonti permette di abbattere notevolmente le emissioni di CO_2: si stima[115] che le emissioni legate all’intero ciclo di vita di un impianto a fonti rinnovabili siano comprese fra i 46 g/kWh del solare fotovoltaico e i 4 g/kWh dell’idroelettrico.

Le predette fonti godono inoltre di alcune peculiarità che le distinguono fortemente dalle fonti fossili: la prima è che il costo di un impianto a fonti rinnovabili è principalmente costo di installazione e in parte manutenzione, essendo il costo marginale di esercizio (il “costo del carburante”) vicino allo zero. Inoltre, un impianto a FER ha un *time to market* inferiore di circa la metà rispetto alle fonti fossili. Da ultimo va osservato che le FER sono disponibili per l’uso in aree molto ampie del pianeta - ovviamente tenendo in considerazioni le climatiche e geo-morfologiche del luogo.

Per quanto detto, è evidente la convenienza della sostituzione degli impianti tradizionali con impianti a FER per il raggiungimento degli obiettivi circa le emissioni di gas ad effetto serra. Tuttavia, è necessaria cautela per la già ricordata struttura dei costi e per la *non programmabilità* delle FER.

Un impianto a FER ha un costo di installazione più alto, che rischia di renderlo non competitivo rispetto a un impianto tradizionale per soddisfare la domanda di potenza. Tuttavia, anche grazie alle incentivazioni pubbliche di cui si dirà nel prossimo paragrafo, la tecnologia ha notevolmente abbassato i costi - soprattutto per quanto riguarda il solare fotovoltaico - e si prevede continuerà a farlo nel futuro.

[115] Cfr. (Moomaw, et al., 2011)

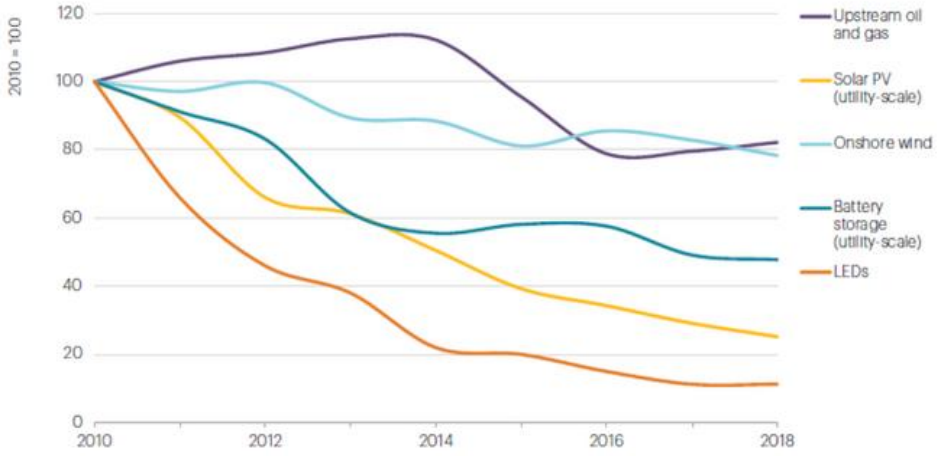


Figura 3 Costo del capitale in alcuni settori energetici (2010=100)[116]

Per affrontare la seconda questione è opportuno richiamare la differenza fra f*onti rinnovabili programmabili* la cui generazione di energia può essere programmata in base alla domanda (gli impianti idroelettrici a bacino, a serbatoio e le biomasse) e *fonti rinnovabili intermittenti* la cui produzione dipende dalle condizioni meteorologiche e quindi fuori dal pieno controllo umano (gli impianti idroelettrici fluenti, eolici, geotermici, fotovoltaici e a biogas).

L'utilizzo di fonti intermittenti è possibile se la capacità installata è in ogni caso sufficiente a garantire - mediante le fonti programmabili - gli eccessi di domanda. Tuttavia, poiché lo sviluppo delle rinnovabili ha riguardato soprattutto la categoria delle rinnovabili intermittenti, molto più facili da installare non dipendendo da fattori geologici come la presenza di montagne, di un lago o di un'ampia disponibilità di foreste, si dovrebbe fare affidamento sugli impianti termoelettrici tradizionali per coprire i picchi; eppure questi necessiterebbero di essere utilizzati per il maggior numero di ore possibile, al fine di ottenerne il massimo rendimento. Si è dunque di fronte a un elemento di criticità del sistema, che, nel futuro, si pensa di risolvere con il maggior sviluppo delle rinnovabili programmabili, meccanismi di rete intelligente quali il *demand response* o l'integrazione in rete di accumulatori di nuova generazione.

6.1 Gli strumenti

Anche per l'adozione delle fonti rinnovabili di energia è possibile ripetere la trattazione sull'opportunità delle regolazioni CAC e incentivanti.

[116] World Energy Investment 2019, IEA

Rimandando al paragrafo 0 per una trattazione teorica più approfondita, ci si limita qui a richiamare le principali applicazioni in materia di FER.

Un primo esempio è fornito dal D.lgs. 79/1999 che se da un lato ha imposto l'obbligo agli operatori che immettono in rete più di 100 GWh/anno che almeno il 2% dell'elettricità provenisse da impianti a fonti rinnovabili, ha previsto un meccanismo di mercato, simile a quello dei diritti di inquinamento, per lo scambio dei *certificati verdi* attestanti la produzione di energia da FER. Lo stesso decreto inoltre prevede che l'energia rinnovabile abbia la priorità nell'immissione in rete.

Altre forme di incentivo, variamente utilizzate, sono:

Excise tax return: agli impianti FER è applicata una tassazione ridotta rispetto agli altri impianti;

Feed In Premium: l'energia prodotta da impianti rinnovabili viene pagata a un prezzo maggiore del prezzo di mercato dell'energia

Feed In Tariff: l'energia prodotta da impianti rinnovabili viene pagata una quota fissa a prescindere dal prezzo di mercato dell'energia;

Investment Grants: lo Stato riconosce un contributo diretto sull'investimento per l'installazione di impianti rinnovabili

Si conclude con un grafico, tratto dal *World Energy Outlook 2018* elaborato dall'IEA, che mostra come le FER sono destinate a diventare la principale fonte di energia primaria del pianeta.

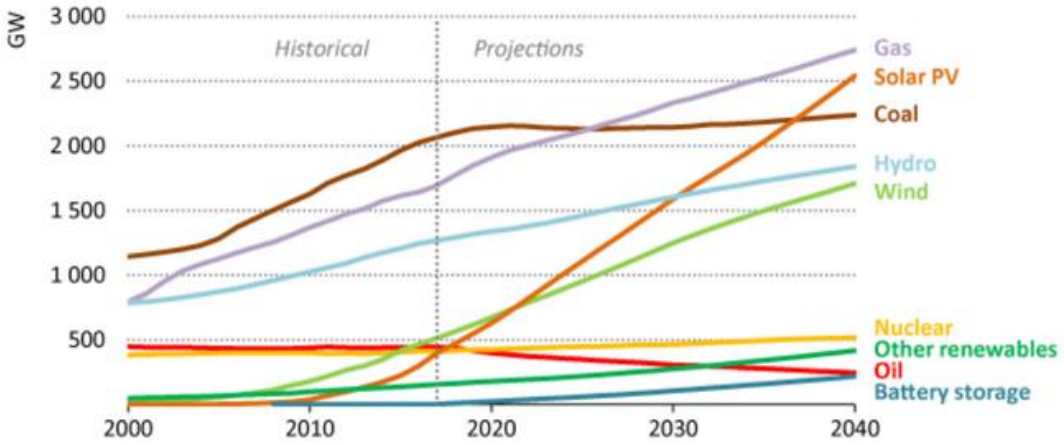


Figura 4 Capacità di generazione elettrica per fonte (mondo)

7. Conclusioni

Nel presente lavoro è stata illustrata una storia di parziale successo: i dati (Commissione Europea, 2018) confermano che le emissioni europee nel 2017 sono state il 22% meno del 1990 e la maggior parte degli Stati membri è in linea con il target sulla quota di rinnovabili. Inoltre la Figura 3 ha mostrato come gli incentivi alle rinnovabili - e in particolare al fotovoltaico - sono riusciti efficacemente nell'intento di abbassare i costi della tecnologia.

A tal riguardo, è forse opportuno notare che l'Italia è stata tra i primi a introdurre gli incentivi, quando ancora la tecnologia non era matura: ciò è risultato in un costo per KWh incentivato abbastanza alto, con evidenti ripercussioni sul prezzo dell'energia e quindi sulla competitività delle attività produttive nazionali. Il D.L. 91/2014 ha in parte riequilibrato il sistema, riducendo le agevolazioni, anche retroattivamente[117], permettendo di abbassare il costo dell'elettricità per le Pmi del 10% circa.

Il settore per il quale molto resta da fare è il trasporto, che, come si è visto, è il secondo settore per consumi energetici. Le linee di intervento che appaiono possibili sono: la modifica della ripartizione modale, soprattutto del traffico merci di lunga percorrenza, in favore della ferrovia; l'incentivazione dell'uso del trasporto collettivo; la riduzione della necessità di spostamenti con l'introduzione, ad esempio, di strumenti di *smart working*; l'elettrificazione del settore.

Da ultimo, pur continuando a ravvisare la necessità degli incentivi, almeno per la fase transitoria, appare opportuno che gli stessi siano a carico del bilancio statale e non già della bolletta elettrica, anche per evitare fenomeni distorsivi legati alla de-responsabilizzazione del decisore politico.

[117] Pur se nel caso specifico è stato superato, con sentenza Corte Costituzionale n. 16/2017, il vaglio di costituzionalità, modificare retroattivamente il quadro regolatorio - come ricordato più volte nel Corso, fra gli altri, dalla dott.ssa Romano - mina l'equilibrio reputazionale del regolatore e il clima di fiducia fra pubblico e privato, mettendo quindi a rischio gli investimenti futuri

Bibliografia

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1-44.

Commissione Europea. (2018). *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - L'UE e l'accordo di Parigi sul clima: bilancio dei progressi compiuti presentato alla conferenza delle parti (COP) di Katowice.* Bruxelles.

De Canio, S. J., & Fremstad, A. (2013). Game theory and climate diplomacy. *Ecological Economics*, 177-187.

European Environmental Agency. (2017). *EEA Report No. 1/2017 - Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016.* Copenhagen.

Lüthi, D., Floch, L., M., Bereiter, B., . . . F., T. (2008). High-resolution carbon dioxide concentration record 650,000–800,000 years before present. *Nature*, 379-382.

Moomaw, W., Burgherr, P., Heath, G., Lenzen, M., Nyboer, J., & Verbruggen, A. (2011). Annex II: Methodology. In *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation* (p. 193). Cambridge : Cambridge University Press.

Zou, C., Zhao, Q., Zhang, G., & Xiong, B. (2016). Energy revolution: from a fossil energy era to a new energy era. *Natural Gas Industry B*, 1-11.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Guglielmo Pilutti*

La concertazione pubblico-privato sul tema della mobilità sostenibile

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1 Introduzione – 2. Le politiche pubbliche: un contesto con più attori – 2.1 Orientamento al risultato – *2.2 Sostenibilità – 2.3 Partnership – 2.4 Sussidiarietà – 3. La concertazione – 4. La programmazione – 5. Competenza e concorrenza in materia di mobilità – 6. Mobilità sostenibile e politiche locali* – 6.1 Perché locali hanno maggiore importanza? – 6.2 Necessità di programmare per raggiungere il risultato – *7. Conclusioni*

1 Introduzione

Questa relazione è volta ad analizzare la programmazione e il coordinamento delle politiche pubbliche nella concertazione tra il pubblico nei vari livelli territoriali e le imprese. Il settore indagato è quello della mobilità e delle sue più recenti evoluzioni innovative all'insegna della sostenibilità. In particolar modo si cerca in questa sede di analizzare il fenomeno della mobilità sostenibile relazionandolo ali vari livelli territoriali e decisionali con cui si trova a confrontarsi per la sua diffusione.

Come suggerito dai relatori incontrati durante i vari cicli seminariali proposti da questa Scuola, appare fondamentale partire dall'affermata necessità di maggior dialogo e maggior cooperazione tra pubblico e privato e tra tutti gli attori. Dal dialogo intercorso con le imprese è emerso in particolar modo il ritardo della risposta da parte del pubblico e il suo carattere spesso non programmatico, non coordinato, estemporaneo e a volte oscillante a favore dell'esigenza più impellente, tralasciando così una visione a lungo termine. Un altro "peccato capitale" evidenziato dai rappresentanti del settore privato è l'incertezza derivante dal sistema giuridico, normativo, regolatorio e giurisprudenziale, con particolare riferimento alle condizioni del sistema dei contratti pubblici, per come sono vissute in concreto dalle medesime imprese.

La mancata programmazione e la carenza di dialogo hanno generato negli anni un contesto che non permette il corretto adeguamento a processi innovativi come lo sviluppo di una regolamentazione incentivante per i servizi di mobilità sostenibile. Tale argomento si colloca in una concertazione multilivello tra il singolo Comune, le regioni e lo Stato centrale e i privati.

Come espresso dal professor De Vincenti la questione territoriale è individuabile come una delle maggiori criticità nel governo dell'economia nazionale. La difficoltà è insita proprio nella capacità di gestire diverse autonomie, ognuna con le proprie esigenze, da parte di un governo centrale in grado di costruire coerenti politiche territoriali comprendendo le caratteristiche di ogni autonomia nel quadro nazionale più grande.

Questo genererebbe a mio avviso una maggiore capacità da parte dei Comuni di attrarre e gestire le innovazioni, forti di una sicurezza centrale che detta delle linee guida lasciando flessibilità decisionale.

2. Le politiche pubbliche: un contesto con più attori

Il successo o meno di una politica, qualsiasi essa sia, non può essere riscontrato soltanto dall'analisi di dati statistici che testimonino i risultati ottenuti. Se una politica funziona vorrà dire che saranno stati definiti correttamente e rigorosamente tutti i principi a cui essa si ispira. Possiamo individuare alcuni principi fondamentali – attinti da principi fondati la politica di coesione europea[118] – utili affinché venga assicurata la qualità di una politica pubblica:

2.1 Orientamento al risultato

Sebbene una politica possa essere correttamente implementata e le risorse correttamente gestite, ciò non implica che i risultati attesi vengano conseguiti. La necessità emersa nei processi decisionali di una politica maggiormente orientata al risultato riflette il problema di come spesso i programmi operativi non siano sufficientemente precisi riguardo gli obiettivi che essi devono conseguire ed il modo in cui dovrebbero farlo. A tal proposito servirebbe una precisa valutazione ex ante istituzionalizzata (con la definizione di obiettivi e indicatori) e rapporti periodici o triennali dall'inizio del programma che dimostrino *"l'outcome"* raggiunto. Diventa così necessaria la dotazione per i programmi operativi di un obiettivo generale e uno specifico sulla base dei traguardi che si vogliono raggiungere.

2.2 Sostenibilità

L'obiettivo di una politica pubblica è quello di fare in modo che le azioni e i relativi investimenti siano, inoltre, sostenibili: le infrastrutture realizzate, le competenze acquisite devono essere durature nel tempo, senza che ci sia bisogno, negli anni successivi, di nuove risorse. La sostenibilità necessita di un intervento del settore privato nell'ottica di definire una *partnership* continua tra enti pubblici ed enti privati, permettendo a questi ultimi di poter trarre vantaggio dal bene pubblico e di coadiuvare

[118] https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/principles/

alla sua implementazione. La consultazione con gli *stakeholders* è emblematica a tal proposito.

2.3 Partnership

Tale approccio è stato introdotto nel 1988 dalla Commissione europea ed è stato definito come un processo di consultazione continua tra le istituzioni europee e Gli Stati membri a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) e tale aspetto va applicato ad ogni momento del processo di implementazione di una politica, preparazione, finanziamento, monitoraggio e definizione dei meccanismi operativi. Il coinvolgimento del livello subnazionale permetterebbe una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e garantirebbe, inoltre, una maggiore conoscenza dei reali problemi che affliggono i territori. Un processo decisionale aperto permetterebbe a tali enti non solo di portare all'attenzione delle istituzioni europee nuove istanze e nuovi bisogni, ma anche di fornire le proprie idee e le proprie competenze per migliorare i programmi di sviluppo definiti a livello europeo. Tale concezione si sostituisce a quella tradizionale, ristretta solo a gruppi di tecnici, ritenuti gli unici in grado di conoscere i reali problemi su cui intervenire.

2.4 Sussidiarietà

Il principio della partnership è diretta espressione del principio di *sussidiarietà*, sancito all'interno del Trattato sull'UE e dagli articoli 117 e 118 della nostra Costituzione, secondo il quale le decisioni devono essere prese dal livello di governo quanto più possibile vicino al cittadino. Se le politiche pubbliche in generale e la politica di coesione in particolare garantiscono il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, da quello locale a quello europeo, enfatizzeranno il risultato che verrà ottenuto in termini di efficienza, efficacia e legittimità.

Il privato che entra nel pubblico fornisce la definizione della MLG ("*multilevel governance"*), per cui molteplici attori interconnessi, attivati simultaneamente sono dediti a formare, implementare e valutare le decisioni politiche. L'obiettivo principale della MLG è quello di inserire il livello subnazionale e la società civile nel processo democratico, assicurando perciò la democrazia in uno sfondo di interconnessione politica, sempre tramite il meccanismo delega-rappresentazione. Inoltre, la governance

multilivello prevede il concorso di vari livelli di governo rendendo molto più completo il processo di individuazione delle responsabilità.

3. La concertazione

La concertazione tra il pubblico e il privato è inserita in quella "*tool box*" di strumenti, protocolli e processi per "fare assieme" nell'era della economia e della governance collaborativa.

L'Unione Europea[119] promuove le PPP (Partnership Pubblico Privato) sia come strumento contrattuale di realizzazione di opere di interesse collettivo (es. "*project financing"*) sia come modalità di collaborazione di tipo istituzionale tra soggetti pubblici e soggetti privati attraverso la costruzione di un processo trasparente e supportato da strumenti di governance, monitoraggio e trasparenza. Non essendo una categoria giuridica né un istituto è da considerarsi una nozione descrittiva di un modello di organizzazione per cui le autorità pubbliche e il mondo delle imprese cooperano volontariamente con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico.

La collaborazione istutuzionale e non contrattuale tra pubblica amministrazione locale e imprese è uno degli strumenti importanti per realizzare misure efficaci per lo sviluppo sostenibile locale. Le esperienze denominate di partnership pubblico privato fanno infatti leva sulla capacità della pubblica amministrazione locale di collaborare con le imprese per la promozione della competitività del territorio, del benessere locale e degli abitanti. Si tratta di modelli dove di fatto imprese e amministratori definiscono obiettivi comuni, a livello valoriale, politico e tecnico, arrivando ad un output e verificandone poi gli effetti.

Le PPP sono strumenti che nascono come sistemi normativi, ma sono efficaci solo se supportati da strumenti aggreganti digitali (sia per la partecipazione che per la trasparenza) e da adeguati sistemi di gestione e di *"accountability"* (per assicurare le modalità tecniche di realizzazione e rendicontare gli esiti). In questo modo si può creare un processo codificato con una metrica definita ex ante e da verificare ex post. Devono tuttavia non essere concepiti come procedure burocratiche, ma come elementi di

[119] "*Libro* Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*"* (Comunicazione Commissione UE 30 aprile 2004, COM 2004 n.327)

inquadramento di natura strategico-valoriale. Devono essere pensati per dare un senso complessivo dell'azione e supportarne la realizzazione.

Le partnership sono quindi delle collaborazioni che nascono tra "persone e organizzazioni provenienti dal settore pubblico, privato e dalla società civile, che si impegnano volontariamente e reciprocamente in relazioni innovative per perseguire obiettivi condivisi attraverso la messa in comune delle loro risorse e competenze" [120]. Tali forme di collaborazione possono concretizzarsi ad esempio in convenzioni[121], protocolli d'intesa[122] e accordi di programma[123].

Le PPP rappresentano sicuramente per il governo locale un modo alternativo di perseguire obiettivi di crescita nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile.

Il Decreto Sviluppo 2012[124] prevede la possibilità all'interno dell'attuazione dell'Agenda digitale di stipulare partenariati pubblico privato di tipo pre-commerciale al fine di individuare idee innovative per lo sviluppo anche locale. In quest'ottica il ruolo delle imprese può cambiare notevolmente se il privato viene interpretato come strumento di realizzazione, non solo di profitto, ma di valore sociale generato e distribuito, un produttore di benessere.

4. La programmazione

La politica influenza le politiche pubbliche che prevedono dei programmi generali, i quali sono composti da vari progetti operativi. Questa è la logica del "*project cycle management"* (PCM), un procedimento top-down applicato sia nella fase di programmazione che in quella di progettazione (ProgramPCM). Questo strumento proviene dall'Unione Europea ed è recepito da ogni stato membro, nello specifico

[120] Konrad, T. S. (2018) *Management Control in Public-Private Partnerships Between International Governmental Actors and the Private Sector* Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

[121] Sono uno strumento di coordinamento dell'azione amministrativa previsto dal Legislatore, al fine di favorire un adempimento, nel modo più economico ed efficiente, dei diversi compiti istituzionali (usato soprattutto dai piccoli Comuni e dagli enti locali). Lo strumento convenzionale ha quindi una sua utilità, sia per assicurare il coordinamento di più soggetti pubblici, sia per sostituire il provvedimento autoritativo, nei casi in cui esistano motivazioni per ritenere che, con il consenso del destinatario, si possa raggiungere la conclusione dell'accordo, in modo più efficiente ed efficace dell'imposizione unilaterale.

[122] È un accordo fra enti pubblici, al quale possono, in varia forma, partecipare anche soggetti privati, può trovarsi nella forma di un'intesa preliminare o di un accordo più dettagliato e più rigidamente vincolante.

[123] Accordo fra due o più pubbliche amministrazioni per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedano, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata delle stesse e coinvolgano anche diversi livelli di governo (statale, regionale, provinciale, comunale).

[124] Decreto Legge 22.06.2012 n° 83, G.U. 26.06.2012, convertito con modificazioni, nella L. 7 agosto 2012, n. 134

partendo da una "*call for applications"* per i progetti. Il progetto è un'unità minima e deve perciò diventare un intervento operativo; non è altro che un processo volto ad agire, tramite un insieme di azioni integrate con un dato tempo e un dato budget finalizzato ad un obiettivo. Il principio di partenza di un progetto è costituito da un *"input"*, ovvero le risorse e i mezzi a disposizione (es risorse strutturali, finanziarie, reali, di supporto, dirette e indirette); dall'input si avvia il "*process*" ossia la realizzazione operativa dell'idea, volta a produrre un "*output"* cioè il raggiungimento dell'obiettivo specifico; dal raggiungimento di un output derivano gli *"outcomes"* ovvero gli effetti/impatti di medio-lungo termine[125]. Il progetto deve essere misurabile, e questo è reso possibile con l'individuazione di indicatori[126] a seguito di un processo di operativizzazione del concetto che viene quindi reso operativo[127]. Tale valutazione[128] può essere di quattro tipologie a seconda del momento del processo in cui viene effettuata: ex ante – in itinere – finale - ex post[129].

Le attività di progettazione non finiscono con la fase di valutazione finale di un progetto, ma tale valutazione può diventare una valutazione ex ante di un nuovo progetto (diventando così un kick-off per un altro progetto), questo conferisce al progetto una logica a spirale. Il PCM prevede cinque fasi ben distinte ma in un'ottica di circolarità:

Programmazione: programmazione indicativa, si inizia a prendere in considerazione il contesto in cui vuoi andare a lavorare. È la fase della "*call"* (appalto o progetto, for tenders o for application) cioè del bando. Si cominciano a capire i bisogni a cui rispondere.

Identificazione, ossia la fase analitica: si comincia a fare un'analisi, vedendo chi partecipa, chi sono gli stakeholders[130], facendo un'analisi degli obiettivi e dei bisogni[131].

---

[125] Un esempio può essere rappresentante dal basilare caso in cui c'è la volontà di comprare una macchina, si reperiscono le risorse necessarie così da iniziare il processo di acquisto. Ottenuta la macchina, in seguito ci sarà un impatto a livello sociale e ambientale per esempio.

[126] L'Indice è una misura, un rapporto tra il fenomeno osservato e la popolazione osservata. Tramite gli indici si riesce a valutare l'operato.

[127] Ovvero la traccia empirica di un concetto, quello che si vede di quel concetto.

[128] Formula per valutazione: OG = f (R, A, O) in cui per ottentere una corretta valutazione viene tenuta in considerazione l'addizione di Risorse disponibili, dell'Ambiente cioè il contesto e degli Obiettivi devono essere specifici e non generali. Becker, G. S., & Murphy, K. M. (1988). A Theory of Rational Addiction. The Journal of Political Economy, 96(4), 675-700.

[129] Un metodo di valutazione ex post può essere il "*Benchmarking"* ossia una comparazione del progetto con la best practice del settore, ossia col progetto migliore.

[130] Si intende qui chiunque influenza o viene influenzato dal progetto, chiunque ha una posta in gioco → portatore di interesse, colui che tiene la scommessa (stake).

Formulazione, ossia la fase di progettazione: definizione del progetto, piano di lavoro, di monitoraggio, matrice di quadro logico e analisi dei tempi.

Realizzazione ossia la fase di implementazione: il progetto è stato finanziato e può partire. Bisogna però avere un approccio teorico fin dalla partenza, ossia si opera solo dopo aver razionalizzato un programma.

Valutazione e di nuovo programmazione: è la valutazione finale seguente a quella ex ante fatta in identificazione e a quella in itinere fatta nella formulazione. L'impatto è tale per cui i risultati continuano dopo il progetto in un'ottica di sostenibilità progettuale per cui si producono risultati che rimangono nel tempo e valutati ex post.

Prima della fase di realizzazione vi era in origine la fase del finanziamento inteso in cui si cercavano le risorse finanziarie in un unico momento, "*one-shot"*. Tale fase è stata sostituita sempre più dal fund raising, ovvero fatta continuativamente con un principio di mutua collaborazione per cui gli investitori diventano stakeholder che entrano nel progetto diventando quasi soci. Questo genera un effetto "*Leverage"* per cui ad un finanziamento già ottenuto si sommano più finanziamenti.

5. Competenza e concorrenza in materia di mobilità

Volendo in premessa ricostruire brevemente il complesso quadro normativo di riferimento, può aiutare partire dal livello sovranazionale che, tramite il Trattato di Lisbona, ha dedicato al settore dei trasporti l'intero Titolo VI, prevedendone una politica comune rientrante nella competenza concorrente (art. 90, TFUE).

Il primo intervento legislativo di settore in Italia è arrivato con la Leggi Bassanini n. 59 del 1997 che, all'art. 4, ha attribuito al Governo il compito di disciplinare il trasporto pubblico locale mediante decreto legislativo, tenendo conto dei seguenti criteri:

- delega alle Regioni dei compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale;
- attribuzione alle Regioni del compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi (i cui costi sono a carico dei bilanci regionali) qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini;
- previsione di accordi di programma tra il Ministero dei trasporti e le Regioni per stabilire le modalità di attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse.

[131] Ad esempio si può utilizzare la tipologia di analisi"SWOT" in cui si analizzano i punti di forza (*"strenght"),* di debolezza (*"wickness"),* le opportunità ("*opportunity"*) e le minacce ("*threat")*

Alla predetta delega ha fatto seguito il d.lgs. n. 422 del 1997 (cosiddetto decreto Burlando), che ha definito i servizi pubblici di trasporto regionale e locale quali servizi di trasporto di persone e merci comprendenti "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"[132]. Sono fatti salvi e, pertanto, sono esclusi dalla disciplina del '97, i servizi pubblici di traporto considerati di interesse nazionale[133]. Il principio cardine del decreto in oggetto consiste nel conferimento alle Regioni e agli enti locali di "tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale"[134], con particolare riguardo alla funzione programmatoria, da espletarsi principalmente attraverso la definizione degli "indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino" e la redazione di "piani regionali dei trasporti" (PRT). Questi ultimi hanno lo specifico fine di assicurare una rete di trasporti che "privilegi le integrazioni modali e favorisca quelle a minore impatto ambientale"[135].

Allo scopo di regolamentare i servizi di trasporto pubblico locale cosiddetti "minimi"[136], le Regioni sono tenute ad approvare programmi triennali dei servizi (PTS) che individuino la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria,

---

[132] Art. 1, co. 2, d.lgs. n. 422 del 1997.

[133] Come dispone l'art. 3, d.lgs. n. 422 del 1997, sono da considerarsi servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale: «*a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici; b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione; c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni; d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi. Detti servizi sono tassativamente individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora la predetta intesa non sia raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, provvede il Consiglio dei Ministri; e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari; f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti*».

[134] Sono fatte salve le competenze statali in materia di: accordi, convenzioni e trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone o merci; le funzioni in materia di sicurezza; l'adozione delle linee guida finalizzate alla riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema del trasporto pubblico (cfr. art. 4).

[135] V. C. BENTIVOGLI, R. CULLINO, D.M. DEL COLLE, Questioni di Economia e Finanza. Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale, cit., 14.

[136] Per definire i servizi minimi di trasporto pubblico locale le Regioni devono tenere conto di una serie di fattori, quali: l'integrazione tra le reti di trasporto, il pendolarismo, la fruibilità da parte degli utenti dei diversi servizi amministrativi, sociosanitari e culturali, le esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento (art. 16).

le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe e di attuazione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale.

Si può quindi sostenere che nel settore dei trasporti pubblici locali operano quattro diversi soggetti: lo Stato, che insieme alle Regioni redige gli accordi di programma; le Regioni, che svolgono un ruolo centrale (di programmazione, coordinamento e controllo) e operano attraverso i piani regionali dei trasporti (PRT) e i programmi triennali dei servizi (PTS); le Province e i Comuni, cui sono attribuite le funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale[137]; gli utenti[138].

Procedendo nel tentativo di ricostruire un quadro normativo in merito[139], bisogna osservare che l'avvenuta riforma Costituzionale del Titolo V, dal punto di vista del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, all'art. 117 Cost., pone nella legislazione concorrente l'ambito delle "grandi reti di trasporto e di navigazione" e "porti ed aeroporti civili", non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti, e specificamente al trasporto pubblico locale. La materia sembrerebbe, pertanto, rientrare nell'ambito della competenza residuale delle regioni richiamata dall'articolo 117 in virtù del quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Inoltre, la Corte costituzionale con sentenza n. 222 del 2005, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del trasporto pubblico locale, ha precisato che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., "come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 …aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale".

---

[137] G. Saputelli, Le funzioni amministrative delle province in materia di trasporto pubblico locale, in ISSiRFA, novembre 2012.

[138] http://www.fondazionecaracciolo.aci.it/fileadmin/documenti/notizie/tpl/TPL2012studiocompleto.pdf#!.

[139] G. D'Alessio, La "governance" del trasporto pubblico locale in relazione alle competenze di Stato, Regioni ed enti locali, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 171-172/2011, 189 ss.

Tuttavia, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 2 del 2014, non va dimenticato che nel settore in esame incidono svariate competenze esclusive statali di carattere trasversale (di cui all'art. 117, comma 2) che riducono drasticamente l'autonomia regionale, tra i quali: la "tutela della concorrenza"[140], per quanto attiene alle modalità di gestione e di affidamento del trasporto pubblico locale e la "tutela dell'ambiente".

Non da ultima, La legge 7 aprile 2014, n. 56 ("legge Delrio") ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province. Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a statuto ordinario: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana prevedono tra le altre cose un piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; una pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; mobilità e viabilità.

6. Mobilità sostenibile e politiche locali

6.1 Perché locali hanno maggiore importanza?

Gran parte degli spostamenti entro la città si categorizza come di prossimità. Anche i viaggi più lunghi iniziano con un trasferimento di pochi chilometri, per esempio verso la stazione o l'aeroporto, in grado di condizionare le scelte successive: da come usciamo dall'uscio di casa si decide il ritorno e spesso, la mobilità della giornata. Usciamo con la

[140] Con sent. n. 2 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, l. reg. Toscana 24 novembre 2012, n. 64, con cui la Regione aveva reiterato la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi – in particolare – al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale. Nell'occasione, il giudice delle leggi ha confermato che «[l]a disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è [...] da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e perchè strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio».

macchina e il navigatore, oppure con lo smartphone connesso e l'app con orari e prenotazioni di mezzi di trasporto diversi. La mobilità del futuro sarà condizionata dalle scelte e dalle politiche locali quanto e più di quelle nazionali, dai comuni, dal disegno delle strade, dall'organizzazione urbana, dai servizi territoriali, quanto e più delle infrastrutture di trasporto nazionali ed internazionali. Il livello locale è quello più vicino ai bisogni dei cittadini, ed è il luogo dove la generica direttiva nazional-governativa trova applicazione con la impellente necessità di adattamento al singolo contesto urbano.

6.2 Necessità di programmare per raggiungere il risultato

Lo strumento di programmazione più interessante e riconosciuto a disposizione delle amministrazioni pubbliche comunali per governare il cambiamento della mobilità nelle nostre città sono i Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile (PUMS). Nelle linee guida europee dei PUMS particolare attenzione è dedicata alla pianificazione integrata delle azioni, alla partecipazione e alla definizione condivisa di benefici, di indicatori e di obiettivi: indicatori per valutare l'efficienza e l'efficacia delle azioni intraprese e target che permettano il monitoraggio in diversi momenti del processo per poi misurare i progressi ottenuti di anno in anno. Ora, col Decreto del Ministero dei Trasporti del 4 agosto 2017 è diventata obbligatoria l'adozione dei PUMS facendo divenire gli obiettivi minimi vincolanti.

Però già ci si accorge che i PUMS, al momento non ancora implementati, non bastano più. La prima necessità di uno spazio urbano è che questo venga considerato un bene pubblico prima di tutto dalle politiche cittadine. L'inversione del processo che ha caratterizzato le città nel corso dei secoli convoglia ora nel nuovo processo per cui è la mobilità che deve adattarsi allo sviluppo urbano. Il ridisegno delle strade, l'incremento delle superfici destinate alla fruizione, alla relazione, persino al mercato, al verde, al bello, alla qualità della vita urbana, saranno in grado in modo diffuso di condizionare e modificare la mobilità delle aree urbane, piccole e grandi.

Inoltre, soprattutto nelle grandi città, si afferma la convinzione che la mano pubblica non potrà mai farcela da sola a governare il traffico, come si faceva una volta, con i sensi unici e il servizio pubblico. La mobilità nelle grandi città prevede ormai la partecipazione dei privati alla stessa organizzazione dei servizi di mobilità in sharing e

alla partecipazione all'investimento, legandolo per esempio alla valorizzazione immobiliare. Il valore dell'immobile risente in modo diretto della presenza o meno di una rete di servizi di mobilità che ne garantisca l'efficienza, proprio a dimostrare lo stretto legame tra qualità della vita e qualità della mobilità. Infatti per questa ragione l'"*European Investment Bank"* (EIB) ha dato il via al finanziamento di numerosi progetti innovativi di mobilità urbana. La mano pubblica cede funzioni, ma rafforza il suo ruolo guida; anche per gli investimenti privati coordina, caratterizza e controlla i servizi di trasporto, garantisce la redditività degli investimenti, governa e assicura la mobilità per tutti, assicurandosi anche per le fasce di popolazione più fragili, come anziani, disabili e bambini un basso costo e zero emissioni. È la mano pubblica che garantisce inoltre l'apertura delle soluzioni tecnologiche dei servizi e dei mezzi di mobilità del futuro, così come la partecipazione dal basso, la sostenibilità ambientale e sociale dei comportamenti di mobilità.

La mobilità sostenibile, nella definizione riportata nella strategia europea in materia di sviluppo sostenibile approvata nel 2006 dal Consiglio Europeo, ha l'obiettivo di garantire che i sistemi di trasporto corrispondano ai bisogni economici, sociali e ambientali della società, minimizzandone contemporaneamente le ripercussioni negative sull'economia, la società e l'ambiente.

Il tema della mobilità sostenibile rappresenta uno degli argomenti più dibattuti nell'ambito delle politiche ambientali locali, nazionali e internazionali volte a ridurre l'impatto ambientale derivante dalla mobilità delle persone e delle merci. In Italia una forte criticità deriva dal trasporto stradale che contribuisce alle emissioni totali di gas serra nella misura del 23% (di cui il 60% circa attribuibile alle autovetture), alle emissioni di ossidi di azoto per circa il 50% e alle emissioni di particolato per circa il 13%[141].

In attuazione del Decreto Ministeriale n. 8 del 19 gennaio 2015, la Divisione II della Direzione Generale per il Clima e l'Energia è competente nella gestione dei seguenti temi:

Città sostenibili, mobilità sostenibile e mobility management; Promozione della mobilità sostenibile e della riduzione dei consumi nel settore dei trasporti; redazione e supporto alla predisposizione di accordi con enti locali e soggetti privati in materia di

[141] Fonte: ISPRA, 2017)

mobilità sostenibile. A tal fine sono predisposti programmi di finanziamento e accordi con istituzioni, enti di ricerca e stakeholder finalizzati a promuovere misure rivolte alla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti derivanti dal settore dei trasporti, in linea con gli obiettivi nazionali e comunitari. La Divisione partecipa inoltre a tavoli di lavoro con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il Ministero dello Sviluppo Economico e con altri soggetti istituzionali per l'adozione di piani strategici nazionali. Inoltre, in linea con le raccomandazioni comunitarie, la Divisione promuove azioni per la riduzione degli impatti della mobilità nelle città, nelle quali coesistono criticità di congestionamento del traffico, emissioni in atmosfera inquinanti e climalteranti, incidentalità stradale.

7. Conclusioni

La concertazione pubblico privato gioca un ruolo fondamentale nel rapporto tra innovazione e territorio. Tale coordinamento permette di attrarre e gestire le innovazioni in relazione al singolo territorio. Tale potenzialità è resa possibile solo grazie ad una programmazione che tenga conto dei vari livelli territoriali e degli stakeholders coinvolti nel processo, in un'ottica di governance multilivello. Infatti, solo una corretta programmazione, intesa come sopra riportato, affiancata da una giusta apertura all'innovazione rende possibile l'implementazione di alcune politiche pubbliche volte ad incentivare fenomeni innovativi come la mobilità sostenibile.

In Italia si riscontra però un ritardo in tal senso dovuto ad una programmazione arrivata solo di recente, nel 2017 con l'obbligatorietà dei PUMS, in aggiunta alla "matassa" difficilmente districabile delle funzioni dei vari livelli territoriali e ad un problema culturale diffuso a livello generale traslato anche in questo settore. In particolare, si evidenzia una difficoltà nel programmare per via di contenziosi sulle competenze in materia tra Stato, Regioni ed Enti locali che rendono immobile e statico il cambiamento. Tale problema è forse riconducibile alla tendenziale approssimazione adottata dai legislatori nel loro produrre riforme. Infatti, dalla riforma del Titolo V è scaturita una maggiore incertezza nelle competenze riscontrabile sia dalle autorità pubbliche che dalle imprese. Nello specifico è stato evidenziato uno disequilibrio di competenze per cui al livello subnazionale è attribuito sia il potere legislativo che quello amministrativo, creando una ulteriore sovrapproduzione normativa costituente di un impianto totalmente

eterogeneo e spesse volte in contrasto. Sono diversi i casi in cui i livelli travalicano il ruolo di pianificazione loro assegnato, gestendo direttamente funzioni in modo inappropriato e sottraendo risorse ad altri livelli; questo vale sia nell'iter "*top-down"* che "*bottom-up".* Alcune imprese hanno osservato l'eccesiva attribuzione del potere a legiferare a regioni troppo piccole per poterne usufruire e in parallelo hanno contestato un sovraccarico di attribuzione per quanto riguarda il potere amministrativo a regioni troppo grandi per poterlo correttamente gestire. Certamente il rapporto con una diversificazione di soggetti risulta complesso, ma le buone pratiche passano dal governo del territorio in quanto il livello locale è quello che più da vicino riguarda le difficoltà quotidiane dei cittadini, legati in particolare al trasporto pubblico locale, allo sviluppo sostenibile e all'ambiente. In quest'ottica a mio avviso, bisognerebbe cercare di organizzare il flusso di competenze in maniera certa rivalutando una volta per tutte il contesto locale del paese e dando quindi maggiore autonomia agli enti locali. L'autonomia di gestione di alcuni settori rivolti all'imprenditoria, gestiti con un metodo "*goal oriented",* creerebbe i presupposti per una concertazione sana in grado di soddisfare i particolari bisogni della cittadinanza e giovando al bene collettivo. I processi innovativi hanno bisogno di spazio e fiducia perché diano i risultati attesi e non hanno tempo n'è bisogno di aspettare il macchinoso processo burocratico caratterizzato da una lineaa conservatrice ed osteggiante.

Nel caso della mobilità sostenibile, l'arrivo negli ultimi anni di tutti quei servizi innovativi, dal carsharing fino alla micromobilità dei monopattini in sharing, ha messo sotto tensione il sistema della governance multilivello italiana. La stretta ripartizione delle competenze tra Stato ed Enti locali ha rallentato l'autorizzazione all'implementazione di certi mezzi e certi servizi. La mancanza di una posizione univoca ha creato incertezza sia per i privati che per i cittadini. Da una parte le aziende frenate dal lungo iter del "*permitting"* e delle politiche di incentivi per lo sviluppo sostenibile, dall'altro la cittadinanza confusa dalla mancanza di una formazione e da una informazione parziale che ha per esempio portato ad un deficit di cultura in materia. Pratiche come il carsharing e il carpooling sono arrivate oramai da anni ancora devono essere interiorizzate sia dalla popolazione che dalle pubbliche amministrazioni, infatti la mentalità "una persona - una macchina" fatica a venir meno in favore dell'auto in condivisione. In conclusione, un dialogo più fluido tra pubblico e privato è a mio avviso

necessario per lo sviluppo di pratiche innovative sul territorio. Tale concertazione è subordinata in primis ad una stabile ripartizione delle competenze tra i vari livelli decisionali, dando maggior rilievo al livello locale sempre sotto un potere di indirizzo centrale ed in secondo luogo alla capacità di tale livello di incentivare le pratiche sostenibili. In questo modo le imprese avranno un terreno certo su cui poter sviluppare la propria imprenditoria o su cui poter pianificare una strategia di riqualificazione dei propri impianti produttivi.

Lo sviluppo di un tale processo di liberalizzazione dello sviluppo deve chiaramente avere il supporto di uno Stato lungimirante, richiede cioè un Governo capace di visione e di spingere realmente verso uno sviluppo delle tecnologie pulite condizionando di conseguenza l'entità degli investimenti. Nello specifico la proposta di un maggiore potere decisionale per i livelli locali non deve trasformarsi in un proliferare di politiche disorganiche in materia. Delle "spintarelle" non riusciranno a stimolare gli investimenti in misura sufficiente a modificare l'impronta ecologica di un paese e probabilmente le future aziende leader del settore della mobilità green saranno dislocate altrove. Nella mio visione di futuro auspico quindi in una governance multilivello in cui: sia presente uno Stato lungimirante in grado di imbrigliare l'importanza delle tematiche sostenibili prendendo delle posizioni salde che esprimano una chiara volontà di cambiamento in questa direzione, tassando quindi i trasporti in misura proporzionale all'inquinamento e allo spreco ed incentivando l'utilizzo da parte degli utenti di mezzi e servizi sostenibili con delle agevolazioni all'acquisto – ad esempio con un'IVA agevolata – o con possibilità di detrazioni e deduzioni ex post; un livello locale con più libertà decisionale che impronti le sue politiche verso un radicale ridisegno dell'area urbana, cioè con politiche "*society oriented"* volte a ridurre il traffico e ad ampliare lo spazio pubblico, implementando cioè il trasporto pubblico locale nella sua versione ad emissioni zero e progressivamente arrivando alla definizione di una città con politiche di mobilità "quantitative based"[142] e in cui possono circolare solo un certo numero di auto sotto un certo livello di emissioni lasciando così spazio ai cittadini, così da raggiungere il fine ultimo di aumentarne la qualità della vita.

[142] Si intendono qui degli strumenti basati sul sistema economico del "*cap-and-trade*" per è previsto un determinato tetto massimo di automobili ammesse nella città al di sotto del quale si creano dei meccanismi di scambio per le licenze alla circolazione. Tale strumento è complementare al meccanismo "*price-based"*, come quelli attualmente già in uso in città come Milano, per cui l'ingresso in città o in una determinata area di questa è condizionato da un pagamento.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Riccardo Stupazzini*

L'impatto ambientale sostenibile: una dimensione su cui ricostruire il tessuto fiduciario

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. L'impatto ambientale: una dimensione da cui ripartire - 2.1 Green Bond e Environmental Impact Bond: la finanza dal volto ambientale - 3. Città-Ambiente- Finanza: una triade virtuosa - 3.1 Città del Messico e Washington D.C.: due case studies – 4. Conclusioni

1. Introduzione

La relazione prende forma dal complesso di temi che il dialogo seminariale tra le imprese e le istituzioni ha consentito di segnalare. L'intero corso è stato strutturato dalla consapevolezza della presenza di ampi deficit fiduciari tra le imprese e le amministrazioni pubbliche nello sviluppo delle proprie azioni. La strutturazione di un ragionevole intervento di politiche pubbliche necessita pertanto di un superamento di tali deficit attraverso una piena integrazione pubblico-privato. Una lucida convergenza tra le azioni degli attori pubblici e degli attori privati richiede tuttavia una definitiva rinuncia della reciproca qualificazione antagonistica, con un pieno riconoscimento del carattere interdipendente che il rapporto deve assumere.

Al tal fine si intende ricordare che il fondamento di qualsiasi forma di legame sociale si rintraccia nella presenza di una piena e solida fiducia. Tuttavia, la stessa costruzione di un rapporto fiduciario presuppone a sua volta la sussistenza di una coerenza temporale che, nella condivisa regolamentazione delle condotte, non alteri le reciproche aspettative. Risulta pertanto sufficientemente intuitivo come, a partire da una relazionalità di base, la coesistenza di tali elementi sia necessaria per la costruzione di qualunque organizzazione sociale e dei rapporti giuridico-economici al suo interno. Difatti, come ampiamente sollevato dalle imprese coinvolte nella prima sessione, il pieno sviluppo dell'iniziativa del singolo cittadino <*che concorra al progresso materiale o spirituale della società*> (art. 4 co. 2, Cost.), risulta realizzabile solo all'interno di un quadro complessivamente stabile, che assicuri la certezza dei rapporti giuridici e dei perimetri delle responsabilità. Ambiguità, incoerenze e discontinuità della cornice normativa non possono che scoraggiare, nuocere e inibire le multiformi energie che si mobilitano all'interno del mercato.

Tra gli strumenti individuati per il superamento di tali deficit, si segnala il ruolo della programmazione, la cui sottovalutazione ha condotto negli ultimi anni ad effetti dirompenti sulla qualità dei progetti di crescita economica e sulla realizzabilità degli investimenti. Una lucida programmazione che intenda sviluppare piani di crescita con

uno stabile orizzonte di medio e lungo periodo deve dunque inserirsi all'interno della programmazione prodotta in sede europea, in modo da assicurare una maggiore coerenza al sistema complessivo. Pur dovendosi configurare secondo i lineamenti di una *programmazione integrata europea*, è necessaria la consapevolezza dell'appartenenza ad uno spazio economico globale, che sottopone le istituzioni a continui impulsi e scosse. La capacità di intercettare tali mutamenti dipenderà pertanto dalla dotazione di quote di flessibilità, che consentano a tale programmazione integrata di adattare gli obiettivi di sviluppo e crescita originariamente definiti, da un lato mantenendo una coerenza complessiva, dall'altro rinunciando a fallimentari forme di rigidità. La configurazione di questi strumenti secondo tale fisionomia potrà, tuttavia, essere possibile solo attraverso un attivo ascolto degli operatori del mercato e un ampliamento delle forme di partecipazione, che consentano alle istituzioni responsabili di assorbire le nuove istanze per la costruzione di un orizzonte di lungo termine, che regga la sfida del suo tempo. Dal punto di vista operativo pertanto le forze politiche dovrebbero privilegiare un approccio governativo che allinei l'impianto di politiche pubbliche esistenti al proprio indirizzo politico attraverso correzioni e aggiustamenti, che non debellino completamente quanto ideato e costruito in precedenza.

Attraverso la strutturazione di un sistema contraddistinto da maggiore stabilità e certezza normativa, da un lato le amministrazioni pubbliche potrebbero lasciare alle spalle il corrente processo di '*fuga dall'esercizio della discrezionalità'*, segnalato dal Presidente Pajno, che struttura un'azione amministrativa definita nella forma da atti vincolati, libera dal peso della responsabilità. Dall'altro, i soggetti economici potrebbero recuperare le quote di fiducia e ottimismo necessarie alla predisposizione di investimenti di medio-lungo termine, che richiedono fisiologicamente una stabilità sistemica.

La dialettica, articolatasi tra i rappresentanti delle imprese e delle istituzioni all'interno del corso, ha altresì evidenziato come la ricostruzione di un rapporto fiduciario tra le parti possa svilupparsi a partire da un'intensa operazione intellettuale, tesa ad individuare quale sia specificatamente la propria funzione all'interno del sistema complessivo e il modo in cui poter contribuire ad un suo miglioramento attraverso i propri poteri, possibilità e risorse. In tal senso appare particolarmente illuminante il contributo di Keynes, riportato dal Governatore Visco, che nel 1926 scriveva: <*L'azione*

più importante dello Stato si riferisce non a quelle attività che gli individui privati esplicano già, ma a quelle funzioni che cadono al di fuori del raggio d'azione degli individui, a quelle decisioni che nessuno compie se non vengono compiute dallo Stato. La cosa importante per il governo non è fare ciò che gli individui fanno già, e farlo un po' meglio o un po' peggio, ma fare ciò che presentemente non si fa del tutto>[143]. È da queste brevi ma intense parole che è possibile cogliere l'essenza della questione: un armonioso rapporto tra le parti è conseguibile solo se impostato secondo una logica di complementarietà e non di conflittualità.

Nelle seguenti pagine verranno esposte argomentazioni in supporto della qualificazione degli investimenti finanziari sensibili all'impatto ambientale come una dimensione a partire dalla quale ridefinire i legami fiduciari tra la sfera pubblica e quella privata, attraverso l'approfondimento di due strumenti finanziari: *Green Bonds* e *Environmental Impact Bonds*. Inoltre verranno riportati due casi di applicazione degli stessi istituti da parte di due grandi centri urbani, Città del Messico e Washington D.C., a dimostrazione del modo in cui le città, divenute protagoniste nella definizione di strategie per la tutela dell'ambiente, siano in grado di individuare soluzioni innovative, che seguono una traiettoria di convergenza tra gli attori pubblici e privati per affrontare le sfide dei cambiamenti climatici.

2. L'impatto ambientale: una dimensione da cui ripartire

Alla luce di tali premesse, questo lavoro intende porre in evidenza come la questione ambientale possa predisporsi come un terreno fertile all'interno del quale coltivare una pluralità di interventi, che possano favorire una piena integrazione tra gli attori pubblici e privati. Non è tuttavia questa la sede nella quale fornire adeguate argomentazioni di natura tecnica che dimostrino l'attuale centralità del tema ambientale e l'urgenza del suo inserimento nell'agenda politica. Invero, attraverso l'approfondimento di due strumenti finanziari, si forniranno evidenze di come la contrapposizione antagonistica tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente sia anacronistica. Non ci si riferisce soltanto al paradigma dello sviluppo sostenibile, ormai normativamente assorbito, piuttosto ad una modalità di perseguimento della logica di profitto che si realizza a partire dalla tutela ambientale. Il terreno in questione non si configura esclusivamente come una possibile

[143] J. M. Keynes (1991), *La fine del laissez-faire e altri scritti economico-politici*, Bollati Boringhieri, Torino

area di investimento negli specifici settori idonei a contenere il cambiamento climatico, primo fra tutti gli investimenti nello sviluppo delle fonti rinnovabili per un superamento dell'utilizzo dei combustibili fossili. Difatti, pur nell'ipotesi di un'azione di contenimento pienamente efficace, il cambiamento climatico è oramai in atto, è dunque necessario che gli investimenti vengano dirottati nella predisposizione degli strumenti idonei a fronteggiare gli effetti dei cambiamenti correnti. Ad esempio, come si approfondirà in seguito, nella costruzione di infrastrutture che rendano le città più resilienti.

Come dimostra la notevole espansione del mercato dei *Green Bond* e alla luce di tali considerazioni, lo stimolo all'investimento dall'impatto ambientale sostenibile da parte degli attori privati, non si limita pertanto alla sola ragion d'etica, che per quanto nobile rimane poco affidabile, ma si estende alle opportunità di crescita e di profitto che questa offre. Per queste ragioni tale dimensione, come anticipato dal titolo della relazione, può configurarsi come una preziosa possibilità di sviluppo di un'azione convergente, che possa ritessere il legame fiduciario tra il pubblico e il privato.

L'intenzione di identificare la dimensione ambientale come un possibile terreno di integrazione pubblico-privato è maturata a partire dal complesso di osservazioni, che i portatori di prospettive diverse hanno condiviso. Da un lato i portavoce istituzionali, preposti alla cura dell'interesse generale, hanno più volte sottolineato la centralità dell'impatto ambientale come variabile necessaria da dover tenere in considerazione nello sviluppo dell'azione individuale e collettiva. Dall'altra, sono state le medesime imprese ad aver presentato il tema degli investimenti ad impatto ambientale sostenibile come la sola alternativa di sviluppo economico percorribile. L'inesistenza di un percorso di crescita differente da quello ispirato ai criteri della sostenibilità ambientale, sta così conducendo il mondo degli attori economici a reimpostare il proprio modello di *business* secondo tale logica. Difatti, come lucidamente osservato dalla Dott.ssa Romana di *Autostrade per l'Italia S.p.A.*, un operatore economico nel settore infrastrutturale che non operi tale riconversione, difficilmente può mantenere a lungo termine una credibilità nel mercato, nella comune consapevolezza che la strategia aziendale generatrice di un impatto dannoso per l'ambiente non possa persistere negli anni. A ciò si aggiunge il miglioramento del rapporto con la pubblica amministrazione di cui l'azienda attenta a queste variabili può beneficiare, coniugando il profitto

individuale al beneficio diffuso.

In merito a tali aspetti è opportuno evidenziare che sin dal 1999 è presente nel mondo finanziario uno strumento in grado di segnalare la credibilità delle aziende nel campo della sostenibilità. Quest'ultimo prende il nome di *Dow Jones Sustainability Index (DJSI),* un indice che seleziona circa il 10% delle aziende tra i 2.500 titoli internazionali a maggior capitalizzazione, che rispettino maggiormente i criteri di sostenibilità ambientale, economica e sociale, quali assi portanti dello sviluppo sostenibile così come definiti dal *Rapporto Brundtland*.

Sempre nell'ambito degli strumenti che nel mercato finanziario offrono la possibilità di conoscere l'impatto ambientale degli investimenti, si segnala il *Climetrics Fund rating*. Si tratta di un recente sistema di rating, che, attraverso un complesso meccanismo di misurazione e ponderazione, consente ai singoli investitori di integrare nella scelta del portafoglio dei propri investimenti l'impatto sui cambiamenti climatici che gli stessi generano.

A dimostrazione della condivisione della responsabilità tra gli attori nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di un'integrazione delle azioni di questi si è posta anche l'agenzia di rating *Moody's*. In un rapporto pubblicato recentemente[144], la stessa assegna un diverso rating alle Regioni condizionatamente ai progetti di prevenzione dei rischi idrogeologici sviluppati sul proprio territorio. Una piena consapevolezza degli impatti che alluvioni e frane, condizionate dall'intensificazione dei cambiamenti climatici, hanno sulle attività economiche, infrastrutture e proprietà, fa sì che un'inattività o una debole predisposizione delle misure di prevenzione da parte delle Regioni maggiormente esposte al rischio, abbia un effetto negativo sulla possibilità di credito.

Non sorprende pertanto come segnali orientati in questa direzione siano presenti anche all'interno della lettera annuale di Larry Fink, amministratore delegato di *BlackRock*, il più grande fondo di investimento al mondo, rivolta ai vertici delle società partecipate. Dopo una lunga disamina delle difficoltà che anche le più consolidate democrazie con robusti sistemi economici stanno vivendo, viene segnalato che il ruolo delle imprese risulta essenziale per la risoluzione delle sfide del presente e del domani che colmano l'agenda politica. Lo scopo non deve pertanto limitarsi al profitto, dal momento che per

[144] Il rapporto è consultabile dal seguente collegamento ipertestuale: http://www.upel.va.it/wp-content/uploads/ItalianRLGs.pdf .

rimanere nel mercato l'azienda ha il dovere di domandarsi: <*What role do we play in the community? How are we managing our impact on the environment?*>[145].

2.1 *Green Bond* e *Environmental Impact Bond*: la finanza dal volto ambientale

Entrando progressivamente nel cuore dell'analisi, si intende ora aprire un focus su due strumenti finanziari progettati specificatamente per il finanziamento di attività ambientalmente sostenibili.

Il primo prende il nome di *Green Bond*, ovvero delle obbligazioni destinate a finanziare progetti con un impatto positivo sull'ambiente, nei settori dell'energia rinnovabile, efficienza energetica, prevenzione e controllo dell'inquinamento, gestione ambientalmente sostenibile delle risorse naturali e utilizzo del territorio, conservazione della biodiversità terrestre e marina, trasporto pulito, gestione sostenibile delle acque e delle acque reflue, adattamento al cambiamento climatico, prodotti, tecnologie di produzione e processi eco-efficienti e/o di economia circolare e infine nel settore dell'edilizia ecologica. Il rilievo assunto dalla sensibilità ambientale e la consapevolezza del carattere strategico di tale mercato hanno favorito un incremento esponenziale delle emissioni negli ultimi cinque anni, che, secondo le previsioni di Moody's[146], aumenterà del 20% nel 2019 sino a raggiungere un'emissione globale di 200 miliardi di dollari. Come anticipato nelle considerazioni precedenti, dal momento che le operazioni finanziarie sono legate all'impatto ambientale, una delicata ma fondamentale funzione consiste nell'individuazione di criteri di riferimento e della loro misurazione. Questi ultimi sono definiti all'interno delle linee guida che prendono il nome di *Green Bond Principles* e si articolano in quattro componenti principali:

Utilizzo dei Proventi;

Processo di Valutazione e Selezione del progetto

Gestione dei Proventi

Attività di Reporting.

---

[145] Il testo della lettera è consultabile dal seguente collegamento ipertestuale: https://www.blackrock.com/hk/en/insights/larry-fink-ceo-letter

[146] Tali previsioni sono presentate all'interno di un rapporto pubblicato da Moody's in data 31/01/2019, la cui anteprima è esposta nel documento di seguito consultabile: https://www.moodys.com/research/Moodys-Green-bond-market-poised-to-hit-200-billion-in--PBC_1159526?showPdf=true

A questi si affiancano i *Climate Bonds Standards* che traducono dal punto di vista tecnico-operativo i criteri del GBP negli specifici settori, il cui soddisfacimento consente all'obbligazione di ottenere una certificazione che garantisca l'impatto degli investimenti.

Il secondo strumento su cui questa relazione intende porre l'attenzione appartiene alla famiglia degli istituti *Pay by Result*, nei quali la remunerazione dell'investimento effettuato dipende strettamente dall'impatto generato dall'operazione finanziata. Ci si riferisce nel dettaglio agli *Environmental Impact Bonds*, ovvero delle obbligazioni finalizzate al finanziamento di un'attività tesa a contribuire positivamente alla tutela dell'ambiente. Al termine della manovra l'amministrazione di riferimento, quale destinatario principale dei benefici, ripaga gli investitori iniziali condizionatamente all'impatto ambientale generato, in relazione agli obiettivi predefiniti e alla misurazione effettuata da un valutatore indipendente. Seguendo una linea di evoluzione storica, gli *EIBs* rappresentano lo sviluppo e la traslazione nella dimensione ambientale dei *Social Impact Bonds*, che hanno fatto la loro prima apparizione nel carcere di Peterborough per il finanziamento di un programma di reinserimento teso a ridurre il tasso di recidiva. La comune consapevolezza di una misurabilità maggiormente agevole dell'impatto ambientale, privo delle complicazioni metodologiche ed etiche proprie del *SIB*, ha così condotto alcuni autori a progettare questo modello di finanziamento, che ha trovato la sua prima applicazione nel settembre del 2016 nella città di Washington D.C.

Il beneficio immediato che l'adozione di questo strumento di finanziamento riproduce, è di certo la preziosa possibilità per le amministrazioni coinvolte di reperire agevolmente capitale necessario al finanziamento di progetti sostenibili, condividendo il rischio con investitori privati. La stessa condivisione di un rischio e di responsabilità, nella comune volontà di perseguire il medesimo obiettivo, ovvero un impatto ambientale positivo, agevola le forme di cooperazione riprodotte da tale partnership pubblico-privato, rafforzando la reciproca fiducia delle parti. Un altro beneficio potrebbe identificarsi con il carattere economicamente vantaggioso della fornitura dei servizi, dal momento che, come osservato da D. Nicola[147], l'intimo collegamento con la performance ottenuta rappresenterebbe una monetizzazione dei risparmi sui futuri costi che l'amministrazione sarebbe tenuta a sostenere, in caso di inefficienza o di assenza di infrastrutture idonee a

[147] D.J. Nicola, (2013), *Environmental Impact Bonds*, CASE i3 working paper 1, Durham: Duke University Fuqua School of Business

prevenire i costi di un impatto ambientale negativo. Inoltre, come in parte anticipato, la stretta compenetrazione tra attori pubblici e privati favorirebbe un'intensa condivisione di informazioni e di conoscenza, nonché uno scambio di *best practices* che promuoverebbero una preziosa apertura all'innovazione.

Un approfondimento che sia dotato di realismo analitico non può tuttavia non mettere in luce i limiti e le difficoltà applicative che uno delicato strumento del genere presenta. La prima difficoltà si ravvisa nell'insieme di costi e il tempo necessario all'individuazione delle parti contraenti disponibili a prendere parte a questa articolata partnership pubblico-privata, dall'intermediario finanziario al realizzatore esecutivo del progetto, che inevitabilmente attiverebbe la complessa disciplina dei contratti pubblici. Il carattere fortemente innovativo dello strumento pone pertanto una prioritaria difficoltà nella scelta della specifica procedura da adottare.

Un secondo ordine di problemi attiene agli stringenti limiti di finanza pubblica cui le amministrazioni pubbliche sono sottoposte. La disciplina definita dal Patto di Stabilità ha ridotto i margini di spesa e la possibilità nello specifico di contrarre obblighi di tal specie a medio termine, sia al livello centrale che al livello locale. Inoltre, sempre sul piano finanziario, l'individuazione all'interno del mercato di investitori disponibili ad assumere tali ordini di rischi non necessariamente è così immediata. Infine, la sfida maggiormente intrisa di complessità risiede nella costruzione di un nucleo valutativo in grado di assicurare una misurazione dei risultati che sia effettivamente guidata dalla verifica di parametri oggettivi, che minimizzino la presenza di valutazioni strettamente personali. Un approccio impostato diversamente risulterebbe difatti suscettibile di personalismi e vulnerabile a possibili contaminazioni esogene, che potrebbero disincentivare l'incanalatura di tali energie positive del mercato e conseguentemente la costruzione di tale circuito fiduciario.

La presenza di queste difficoltà non può tuttavia condurre il lettore a constatare che si tratti di uno strumento deficitario di realizzabilità all'interno del contesto italiano. La complessità è difatti un carattere distintivo dell'intera *res pubblica*, specialmente quando è una pluralità di interessi ad essere compresente nella realizzazione di un progetto. Ciò non significa che, come l'evoluzione storica del nostro Paese può in parte di testimoniare, le amministrazioni pubbliche italiane non possano costruire un ordine e una composizione alla complessità del nostro tempo, specialmente nell'applicazione di

un istituto del genere che, tramite la stretta cooperazione con il settore privato, favorirebbe l'assorbimento reciproco di nuove ricchezze culturali, tecniche e organizzative.

3. Città- Ambiente- Finanza: una triade virtuosa

All'interno di questo paragrafo saranno approfonditi due casi di studio di attivazione degli strumenti sovraesposti da parte di due grandi centri urbani. La volontà di porre in evidenza questi esempi non è tuttavia casuale. Nell'ambito della tutela dell'ambiente al livello internazionale è difatti progressivamente maturata la consapevolezza della centralità del ruolo delle città nella predisposizione di misure idonee ad assicurare un contributo positivo alla sostenibilità ambientale. Lo sviluppo economico linearmente inteso ha generato un massiccio fenomeno di urbanizzazione, che ha proliferato la presenza di tali centri di sviluppo economico, principali collettori di risorse da un lato e fonti di inquinamento dall'altro. Il coinvolgimento delle città nella costruzione e realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale è divenuto pertanto un passaggio necessario per mantenere una prospettiva che sia in grado di scrutare un orizzonte di lungo periodo. Attraverso un insieme di impegni etero e auto determinati al livello globale si sta pertanto gradualmente costituendo una rete orizzontale transnazionale che dà forma ad un modello di politiche ambientali che, muovendo dal basso, genera un beneficio collettivo per l'intero pianeta, come in questo ambito dimostra il *Green Bond Pledge*. Con questi due casi pertanto verrà messo in rilievo come due capitali abbiano predisposto misure di protezione ambientale e di adattamento degli spazi urbani ai cambiamenti climatici, attraverso nuovi strumenti finanziari capaci così di promuovere quella convergenza tra le finalità e le azioni degli attori pubblici e privati.

3.1 Città del Messico e Washington D.C.: due *case studies*

Il primo caso che si riporta di seguito ha preso forma nella più popolosa città ispanofona del mondo, Città del Messico. Consapevole del suo peso con i suoi nove milioni di abitanti, il 7 Dicembre del 2016 la metropoli ha emesso un'obbligazione verde da 50 milioni di dollari dalla durata di 5 anni , quotata nella Borsa messicana con una cedola del 6,02%. Attraverso questa emissione, la prima città dell'America Latina a lanciare un Green Bond, ha così conquistato nel 2017 il premio *di Municipal Bond of the Year*

assegnato da *Environmental Finance*. L'aspetto particolarmente interessante risiede dunque nella destinazione di questo capitale in investimenti indirizzati a dare attuazione al proprio programma di azione per il clima di riduzione di 10 milioni di tonnellate di anidride carbonica. L'obbligazione è stata difatti finalizzata al finanziamento di opere in linea con tali obiettivi, quali installazioni per l'illuminazione stradale a LED per una maggiore efficienza energetica, la modernizzazione del sistema di trasporto pubblico con la demolizione dei microbus della città e, nell'ambito delle infrastrutture idriche, la gestione delle perdite d'acqua e la riabilitazione dei tubi della città.

Il secondo caso che si intende mettere in luce è intimamente connesso ai processi attraverso cui gli attori locali affrontano il problema della vulnerabilità delle infrastrutture urbane riprodotta dai cambiamenti climatici in corso, nell'elaborazione di strategie che rendano la città sufficientemente resiliente. L'incremento della frequenza e dell'intensità degli eventi piovosi ha profondamente messo in discussione l'efficacia dei sistemi fognari combinati, di cui la città di Washington D.C. insieme ad altre 700 realtà negli Stati Uniti è dotata, nei quali l'acqua piovana e le acque reflue condividono la medesima struttura prima di raggiungere l'impianto di trattamento. Con la sopraffazione del sistema per eccesso di acqua piovana, questa combinazione di acque finisce per contaminare i corsi di acqua locale con un impatto significativamente negativo per gli ecosistemi e la salute umana. Inizialmente la soluzione a tal problema venne individuata nella strutturazione di un tunnel che preservasse la salubrità di tali fiumi locali, ma l'eccesiva onerosità di tal piano ha condotto ben presto alla ricerca di un'altra via. La stessa è stata identificata nella predisposizione di infrastrutture verdi, che, nell'imitazione dei processi naturali, dovrebbero assorbire e rallentare il deflusso di acqua piovana, riducendo l'incidenza delle possibili contaminazioni. La costruzione di pavimentazione permeabile, *rain gardens*, tetti verdi e di serbatoi per la raccolta di acqua piovana è risultata a tutti gli effetti una formula maggiormente compatibile con le risorse a disposizione dell'amministrazione. La forte innovatività di questa ricetta e i rischi connessi a questo suo carattere, ha condotto gli attori coinvolti ad adottare come fonte di finanziamento il modello *Pay by Result*, configurandosi così come il primo *Environmental Impact Bond* degli Stati Uniti. La commisurazione del rendimento dell'investimento all'impatto ambientale ottenuto, fa sì che trascorsi cinque anni dall'emissione di tale obbligazione da 25 milioni di dollari si possano articolare tre

diversi scenari: se il deflusso delle acque piovane è ridotto di una percentuale maggiore del 41,3 % gli investitori riceveranno un bonus dall'autorità di riferimento D.C. Water di 3,3 milioni di dollari; con una riduzione compresa tra il 18,6% e il 41,3% l'autorità si limita a rimborsare il capitale iniziale; se invece la riduzione del deflusso si limita ad una percentuale minore del 18,6% si attiva un meccanismo di *Risk Share Payment* in virtù del quale l'amministrazione trattiene nelle proprie casse una quota di capitale pari a 3,3 milioni di dollari sull'importo totale dell'obbligazione da restituire.

4. Conclusioni

L'approfondimento di due strumenti finanziari come i *Green Bonds* e gli *Environmental Impact Bonds*, con l'esame di due casi di studio prelevati da altri contesti ordinamentali, Città del Messico per il primo e Washington D.C. per il secondo, è stato guidato dall'intenzione di porre in evidenza strategie di costruzione di una convergenza tra l'universo pubblico e quello privato. Nello specifico nell'ambito della strutturazione di politiche di tutela dell'ambiente, quale possibile terreno di incontro tra le due sfere, all'interno dello spazio urbano, principale collettore di risorse e simultaneamente fonte di inquinamento.

C'è da osservare che si tratta di due istituti facenti capo a domande di mercato non necessariamente della stessa ampiezza, anzi la maggiore esposizione al rischio degli *EIBs* fa sì che il suo mercato di riferimento sia maggiormente ristretto. Pur essendo accomunati da un intimo legame con l'impatto ambientale, in questi ultimi la commisurazione della remunerazione dell'investimento al raggiungimento di uno specifico risultato da sottoporre a misurazione, da un lato offre maggiori stimoli ad un'azione di tutela dell'ambiente efficace, dall'altro è fonte di riduzione della certezza del guadagno, e pertanto gli stessi *EIBs* non sono configurabili come delle obbligazioni in senso convenzionale.

Nel caso di Città del Messico, l'emissione di un *Green Bond* dal valore 50 milioni è stata finalizzata alla riduzione dell'impatto sull'ambiente di una metropoli dalla forte densità abitativa e concentrazione di infrastrutture, attraverso la predisposizione di soluzioni tese ad incrementare l'efficienza energetica, modernizzare il sistema di trasporto pubblico e a razionalizzare l'utilizzo delle risorse idriche. Washington D.C. si pone invece come un caso di studio di applicazione del modello di finanziamento

attraverso il sistema *EIB*. Si tratta di un caso interessante non solo per l'innovativa modalità di reperimento delle risorse, ma anche per la destinazione d'uso. Se gli investimenti di Città del Messico si inseriscono all'interno di un piano destinato a ridurre le emissioni di anidride carbonica, dunque per limitare l'incidenza del proprio territorio sui fattori determinanti il cambiamento climatico, la capitale statunitense ha invece dirottato queste risorse per la strutturazione di anticorpi in grado di rendere il proprio spazio urbano resiliente agli effetti dei cambiamenti climatici già in atto. Nello specifico attraverso la costruzione di impianti, che, nell'imitazione dei processi naturali, siano in grado di rallentare il deflusso di acqua piovana, riducendo i processi di contaminazione dei corsi di acqua locali.

Sia gli uni che gli altri non rappresentano una panacea per la risoluzione delle problematiche di ordine ambientale e per la ricostruzione di un armonioso rapporto tra azione pubblica e privata. Tuttavia, il messaggio che si intende condividere attraverso questa breve relazione è quello di sottolineare la ricchezza e l'ampia variabilità degli strumenti esistenti per la risoluzione dei problemi che sviliscono le potenzialità e la credibilità di questo Paese. L'apertura a nuove ricette che restituiscano una composizione al conflitto tra la sfera pubblica e quella privata rappresenta pertanto una preziosa opportunità per scongiurare qualsiasi forma di rigidità culturale e operativa, che fallimentarmente conduce all’adozione di soluzioni arrugginite e inadeguate alle sfide complesse del nostro tempo, ponendosi come un insormontabile argine all'innovazione.

Il rafforzamento di un dialogo e di una cooperazione che intensifichi il livello di fiducia tra gli attori che vivono l'ordinamento italiano, rimane pertanto l'ingrediente essenziale per recuperare le opportunità di un rilancio del nostro Paese, a partire dalla tutela e valorizzazione dei beni comuni ambientali quali elementi imprescindibili che rendono possibile l'esistenza dell'intero sistema complessivo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Sara Tardi*

La sostenibilità alla base del mercato.

La transizione energetica è la nuova sfida dell'Europa

A.A. 2019

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Le politiche dell'Ue a sostegno dell'economia – 1.2 L'Europa e le imprese – 1.3 Il sostegno dell'Ue agli investimenti – 2. Le politiche dell'Ue per il capitale umano – 2.1 Le esigenze di riqualificazione per il capitale umano – 2.2 Proposte per una nuova strategia evolutiva – 2.3 Canali di formazione – 2.4 Il ruolo della Commissione europea e il progetto LIFE

Le conferenze che si sono svolte in questo corso hanno evidenziato l'esistenza di una necessità non più trascurabile: porre la sostenibilità alla base del mercato. Le imprese hanno esplicitato che uno dei principali obiettivi dell'Europa è quello di promuovere la transizione energetica.

1. Le politiche dell'Ue a sostegno dell'economia

L'intervento dell'Ambasciatore Guariglia si è focalizzato sulle priorità europee del prossimo quinquennio:

- politica industriale
-ricerca ed innovazione
-trasformazione verde
-rafforzamento della dimensione sociale

In questa prospettiva è evidente che l'Europa sia tenuta ad adeguarsi alle nuove esigenze climatiche, nonché ad introdurre nuove fonti di energie che siano in grado di sostenere l'ambiente.

I rappresentanti di Enel hanno esplicitato gli obiettivi che si sono proposti di raggiungere nel minor tempo possibile e tra questi: la mobilità elettrica, la decarbonizzazione e lo smart working.

La realizzazione di tali nuovi politiche richiede in ogni caso una salda nozione di "Europa". Il direttore di Intesa San Paolo ha fatto notare come l'Europa sia una realtà sempre più lontana. Tale mancanza di fiducia genera un flebile senso europeista.

Creare ex novo un senso di cittadinanza europea richiede l'introduzione di manovre innovative: riqualificazione della spesa e tutela dell'ambiente.

La situazione attuale ci pone, inoltre, dinanzi ad una nuova realtà di economia: l'Europa non è più l'unico attore ad agire sul mercato, ma è tenuta a confrontarsi anche con altri competitors.

1.2 L'Europa e le imprese

La rappresentante di Autostrade per l'Italia ha esplicitato la mancanza di dialogo tra il livello nazionale ed europeo nella misura in cui le istanze dei Paesi europei difficilmente vengono valutate in tempi brevi dalle Istituzioni europee. Tale deficit deriva da un basso livello di rappresentanza e principalmente dall'assenza di un dialogo diretto con la Commissione europea.

La realtà normativa diventa sempre più complessa e l'iper-regolazione diviene un fenomeno deleterio non in grado di rispondere alle nuove istanze, quali la sostenibilità del mercato. Le imprese chiedono, dunque, un quadro normativo stabile che sia in grado di armonizzare la regolamentazione esistente al fine di evitare il rallentamento del progresso.

1.3 Il sostegno dell'Ue agli investimenti

Le nuove istanze pongono un problema di individuazione di una strategia evolutiva tale da affrontare il cambiamento economico. I fondi europei costituiscono uno dei maggiori strumenti per la realizzazione di obiettivi.

Simona Camerano, rappresentante della Cassa depositi e prestiti, ha spiegato che i più importanti cambiamenti passano per gli investimenti. L'Europa dispone di fondi che sono poi distribuiti agli Stati membri. Un esempio è proprio il piano "Juncker". La dottoressa Camerano, a tal proposito, ha tenuto a specificare che il problema non sono la mancanza di risorse, quanto la assenza di garanzie che le risorse private potessero arrivare. Inoltre, le imprese hanno anche lamentato la scarsità di progetti idonei e funzionali per l'Italia.

Il Professor Di Noia ha affermato che il nostro Paese ha utilizzato solo il 22% dei fondi territoriali e siamo al 26° posto per i fondi impiegati.

In tale prospettiva il clima di disaffezione è sempre maggiore e diventa necessario rafforzare personalità e struttura. Lo stesso Di Noia ha valorizzato il ruolo economico che l'Europa ha nel nostro sistema: attualmente le risorse dispensate dall'Istituzione equivalgono all'1% del PIL del mercato europeo a fronte del 50% di quello italiano.

2. Le politiche dell'Ue per il capitale umano

La rappresentante di Enel ha fatto riferimento all'impatto sociale che la transizione energetica richiede: riqualifica del capitale umano.

La competitività delle aziende italiane oggi si gioca su un terreno particolarmente arduo: da una parte la complessità delle sfide che le organizzazioni devono affrontare per raggiungere vantaggi competitivi e dall'altra la necessità di rispondere velocemente e in modo efficace. Tali sfide richiedono all'azienda di trasformarsi per competere e partono tutte da una costante: al di là delle tecnologie, processi e strumenti sono le persone con i loro comportamenti e le loro competenze che possono far vincere o far perdere le sfide. La formazione sta diventando quindi una leva fondamentale per la riqualificazione e lo sviluppo delle competenze strategiche del proprio management attraverso l'attivazione di processi per acquisire nuovi modelli e strumenti per il rilancio ed una più efficiente gestione aziendale.

Creare nuovi canali di formazione all'interno delle imprese stesse rappresenta ad oggi una delle risposte più reattive alle esigenze che la realtà economica ci propone. Tale continua evoluzione richiede un enorme sforzo di adeguamento: investire tempo e risorse per riorganizzare il personale di lavoro.

Quello che è certo è che il futuro della forza lavoro avrà bisogno di allineare le sue competenze per tenere il passo.

In particolare modo le imprese Enel ed Eni hanno manifestato il bisogno di valorizzare ed implementare il carattere formativo degli impiegati per migliorare non solo le competenze già acquisite, ma soprattutto per introdurre nuove mansioni all'interno dell'azienda.

2.1 Le esigenze di riqualificazione per il capitale umano

Il capitale umano è il primo motore della competitività: la sua educazione rappresenta la questione più decisiva per il Paese.

Il mondo produttivo moderno è in perenne evoluzione e lo sviluppo tecnologico ha imposto il «cambiamento continuo» come aspetto più importante a cui si deve fare fronte, in cui l'espansione dell'informazione e della conoscenza costituiscono l'elemento di fondamentale importanza ai fini della sopravvivenza e dello sviluppo. La

capacità degli individui di avere a che fare con questo tipo di mondo si fonda sia su caratteristiche di adattamento, sia su capacità di provocare il cambiamento.

Da una parte la formazione, l'istruzione e le competenze che saranno sempre più importanti per favorire la riqualificazione del lavoro ed andare ad occupare i tanti spazi aperti dalle nuove potenzialità create.

Dall'altra l''umanità' diventerà una delle chiavi di successo principali dei mondi del lavoro futuri, perché l'arte della collaborazione, i servizi alla persona e le relazioni saranno sempre più qualificanti e decisive. La capacità di fare squadra, producendo capitale sociale, sarà una delle chiavi del successo professionale.

2.2 Proposte per una nuova strategia evolutiva

La critica di un sistema in evoluzione determina la ricerca di soluzioni che siano fondate non sulle riforme, ma sul ripensamento di modelli esistenti e il riadattamento di questi all'interno della società del progresso.

La strada da intraprendere sembra quella inaugurata da Enel, la cui rappresentanza ha dichiarato ad una delle nostre conferenze che la sostenibilità del mercato si fonda su tre presupposti: protezione, prosperità e prospettiva.

Le imprese potrebbero, pertanto, introdurre corsi formativi obbligatori per consentire al personale di acquisire nuove competenze e da aggiornarsi con una cadenza trimestrale.

I corsi di formazione, inoltre, non dovrebbero solo mirare ad implementare le conoscenze, ma anche ad introdurre nuova forza lavoro così da poter incrementare la crescita del Paese e diminuire il tasso di disoccupazione.

sistema di istruzione e formazione professionale deve essere caratterizzato da pari dignità tra istruzione professionale e licei, valorizzando le istanze territoriali, da una effetti- va sussidiarietà che ampli l'area di libera scelta delle famiglie e dei cittadini, dalla centralità della domanda rispetto all'offerta e dalla promozione dell'eccellenza formativa, anche grazie alla costruzione di un efficace sistema di valutazione.

2.3 Canali di formazione

I giovani costituiscono una delle maggiori risorse per il nostro Paese e potrebbero, pertanto, costituire una valida soluzione al problema della riqualificazione del capitale umano.

In primis diventa necessario creare dei canali che consentano la pubblicizzazione di tale formazione e, poi, canali che possano coinvolgere effettivamente delle persone interessate.

Il primo obiettivo è quello di favorire la formazione di eccellenza degli universitari italiani, con particolare riferimento alle lauree specialistiche ed ai percorsi formativi post-universitari. Inoltre, si potrebbe contribuire a far emergere gli studenti particolarmente meritevoli sostenendo la creazione e la gestione di piani di studio paralleli ed intensivi, finanziando ad esempio specifiche e particolari iniziative formative dei collegi universitari di merito o erogando borse di studio.

Lo scopo è quello di stimolare un rapporto più intenso tra università ed impresa attraverso la creazione di misure di accompagnamento dei giovani verso il mondo del lavoro mediante l'attivazione di stage e tirocini di eccellenza.

Dunque, se da un lato si promuove l'acquisizione di più adeguato competenze per il capitale umano di cui un'azienda già dispone, dall'altro si creano i presupposti per una futura forza lavoro.

La necessità e l'opportunità di beneficiare dei finanziamenti europei è avvertita, ormai, da tutti i soggetti coinvolti nella soluzione di problemi ambientali o sociali. Eppure, l'Italia è sempre tra le ultime per utilizzo dei soldi ricevuti e, a due anni dalla chiusura dell'attuale programmazione, il nostro paese è riuscito ad utilizzare – secondo gli ultimi dati della Commissione Europea – soltanto il 17% delle risorse (circa 12 mld di euro, su una spesa totale prevista di quasi 76 mld). Un dato che conferma la percezione di molti attori del nostro territorio che considerano queste opportunità di finanziamento come realtà molto lontane dal proprio agire quotidiano e poco conosciute nei risvolti concreti.

Una politica per il capitale umano non può limitarsi alla formazione e all'università. È il lavoro come percorso di crescita e continuo apprendimento che genera il costante incremento di stock di capitale umano indispensabile perché l'economia rimanga competitiva. La formazione continua, ancora scelta individuale, deve diventare strategia di sistema. Soprattutto per questa via si forma una moderna e più creativa classe dirigente, anche nella pubblica amministrazione.

2.4 Il ruolo della Commissione europea e il progetto LIFE

La Commissione europea ha approvato il finanziamento di 225 nuovi progetti nel quadro del programma LIFE+, il fondo per l'ambiente dell'Unione europea. I progetti selezionati, che sono stati presentati da beneficiari di tutti i 28 Stati membri, prevedono interventi negli ambiti della tutela della natura, dei cambiamenti climatici, delle tecnologie pulite, delle politiche ambientali, nonché azioni attinenti all'informazione e alla comunicazione in materia di ambiente in tutta l'UE. L'investimento complessivo è pari a 589,3 milioni di euro, di cui 282,6 milioni di contributo dell'UE. Per l'Italia sono stati approvati e finanziati 47 progetti.

Le imprese che si sono fatte portavoce delle nuove istanze del cambiamento in merito alla transizione energetica potrebbero rendersi attrici della redazione di un progetto sulla piattaforma Life.

La riqualificazione del capitale umano e la riorganizzazione di risorse per rimanere al passo con il progresso economico è uno degli obiettivi che il programma *life* si propone. Gli strumenti di cui l'Europa dispone sono numerosi. Le istanze delle imprese possono così essere armonizzate in una proposta rivolta direttamente alla Commissione europea.

Un dialogo costruttivo ed interattivo con le Istituzioni europee può rappresentare, ad oggi, la giusta strada da intraprendere per adattarsi alle trasformazioni economiche e rispondere alle esigenze della società.

CAPITOLO SESTO:

AREA TEMATICA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA ED UNIONE EUROPEA

GRUPPO UNIONE EUROPEA

RELATORI:
CLAUDIO DE VINCENTI
VALERIO DI PORTO
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI
PIETRO TOMMASINO

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Emanuele Florio*

I finanziamenti dell'Unione europea

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione al corso – 2. Cosa sono e come funzionano i finanziamenti dell'UE – 3. Le tipologie e la gestione dei finanziamenti dell'UE –4. Perché l'Italia non riesce a spendere i finanziamenti dell'UE? – 4.1 Problemi di personale, formazione e cultura amministrativa – 4.2 Problemi di risorse – 4.3 Problemi di burocrazia e ritardi – 4.4 Problemi identitari – 4.5 Problemi localistici – 4.6 Problemi sui finanziamenti rivolti alle "azioni per il clima" – 5. I Paesi dell'UE più virtuosi nella gestione dei finanziamenti – 6. Consigli per un elaborato futuro

1. Introduzione al corso

Nella prima parte del corso "più fiducia, più dialogo e più cooperazione tra pubblico e privato come nuovo orizzonte strategico per la economia", si sono confrontate testimonianze molto qualificate sullo stato dei rapporti tra pubblico e privato nel nostro Paese. Al centro del seminario il discorso del professor De Vincenti che, ha rappresentato una ampia casistica sulle difficoltà che il sistema pubblico incontra nel governare al suo interno, verso la società, i territori e le imprese. Dalle rappresentanti delle imprese si è evidenziato come le imprese sono oggi al centro dei processi di trasformazione dei modelli produttivi, organizzativi e contrattuali. La transizione energetica, digitale, ambientale e le nuove reti insieme all'economia della conoscenza nel loro complesso richiedono una parallela evoluzione dell'azione pubblica in termini normativi e programmatici. Le stesse imprese segnalano uno stato di disagio, confusione e incertezza nel sistema giuridico, normativo, regolatorio e giurisprudenziale, con particolare riferimento alle condizioni del sistema dei contratti pubblici, per come sono vissute in concreto dalle medesime imprese. Il rappresentante della Banca di Italia, professor Pietro Tommasino, ha ricordato che i profondi problemi strutturali del Paese (demografia, alto debito e divario Nord-Sud) non consentono più margini per comportamenti non consapevoli dei loro effetti. Egli inoltre, ha messo in luce come anche in ambito europeo, dove un approccio programmatico è sicuramente riscontrabile all'interno di singole politiche, manca coerenza e convergenza tra le politiche, perfino quando esse promanano dalla medesima autorità (BCE o Commissione europea).

Nella seconda parte del corso "Qualità e coordinamento delle politiche pubbliche a sostegno dell'economia tra Stato, Regioni e Unione europea" il Presidente emerito del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno ha tracciato un quadro compiuto del rapporto tra pubblico e privato in Italia, segnalando l'esistenza di una maggiore tendenza alla

contrapposizione rispetto a quanto avviene in altri Paesi. Il seminario preparatorio del Consigliere Antonio Naddeo, Capo di gabinetto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, ha messo a fuoco il ruolo di cerniera tra Stato, Regioni e autonomie svolto dal sistema delle conferenze. Questo organismo costituisce un fattore indispensabile per il funzionamento di un complesso sistema di competenze tra loro intrecciate sulla base di una elaborata giurisprudenza costituzionale. La Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, per quanto detto dalla Ministra Stefani nella fase conclusiva del seminario, realizza costantemente, attraverso complessi processi di negoziato e di intesa, la convergenza degli interessi tra i livelli territoriali. Essa è il principale strumento per prevenire o gestire conflitti e divergenze sia per quanto riguarda l'applicazione della normativa nazionale, sia per questioni di ordine nazionale che possono insorgere dalle leggi regionali.

La terza parte del corso "Politiche dell'Unione europea a sostegno dell'economia reale" si è chiusa con la conferenza del dott. Carmine Di Noia, Commissario della CONSOB. Il dott. Di Noia ha osservato come l'Unione europea offre agli Stati nazionali molti vantaggi e sostegno allo sviluppo, più di quanto comunemente percepito e messo a frutto. Il nostro Paese, tuttavia, sembra soffrire di una difficoltà nel capitalizzare le opportunità insite negli strumenti europei di finanziamento della crescita. Partendo proprio da queste considerazioni, il seguente elaborato si prefigge il compito di analizzare le criticità di spesa dei finanziamenti UE, comparandoli con i Paesi più virtuosi e fornendo, successivamente, possibili spunti per un elaborato futuro.

2. Cosa sono e come funzionano i finanziamenti dell'UE

I finanziamenti europei sono il principale mezzo finanziario con cui l'Unione Europea persegue il fine di integrazione economica e sociale dei Paesi membri.

Tali strumenti, consistono in contributi a fondo perduto assegnati dal Consiglio dell'Unione ai Programmi Operativi ritenuti meritevoli per lo sviluppo in vari settori (salute, tecnologia, agricoltura, imprenditoria giovanile, start up) presentati da ogni Paese e rientrano nel quadro finanziario dell'Unione Europa. Il periodo di interesse per i finanziamenti in esame va dallo 01/01/2014 al 31/12/2020 in cui l'Unione Europea ha investito circa mille miliardi di euro nella crescita e nell'occupazione.

3. Le tipologie e la gestione dei finanziamenti dell'UE

Si possono distinguere due tipi di finanziamenti europei: i finanziamenti diretti e i finanziamenti indiretti.

I finanziamenti diretti (sovvenzioni, appalti) sono gestiti direttamente dalla Commissione europea con sede a Bruxelles, o una sua agenzia delegata, che eroga i finanziamenti direttamente agli utilizzatori finali e che stabilisce autonomamente i criteri di funzionamento dei vari programmi comunitari attraverso la partecipazione ai bandi.

Nei finanziamenti indiretti (o fondi strutturali quali il FESR, FES, FC, FEASR, FEAMP) invece, la gestione è affidata agli Stati membri, le risorse del bilancio dell'Unione europea vengono trasferite agli Stati membri interessati e gestite prevalentemente dalle Regioni che, sulla base dei propri programmi operativi, ne dispongono l'utilizzazione e l'assegnazione ai beneficiari finali.

Negli anni 2014-2020, per l'Italia sono stati stanziati 42,77 miliardi di euro attraverso 75 programmi nazionali e regionali per occupazione e crescita, potenziamento di ricerca e innovazione, tutela dell'ambiente e aumento della partecipazione al mercato del lavoro.

4. Perché l'Italia non riesce a spendere i finanziamenti dell'UE?

4.1 Problemi di personale, formazione e cultura amministrativa

Sebbene la maggior parte dei consulenti conosca solo i finanziamenti indiretti, capita però che le Regioni debbano restituirli perché non vengono richiesti o utilizzati nei tempi previsti. Le Regioni non sempre sono in grado di predisporre i bandi per erogare i fondi. Per accedere ai finanziamenti europei occorrono infatti, professionisti preparati sul fronte del diritto comunitario e poliglotti mentre spesso queste funzioni vengono affidate a fedelissimi del governatore di turno. Ci sono poi delle Regioni, che hanno dei problemi strutturali a livello di personale, scarse competenze in materia di euro progettazione, di formazione e cultura amministrativa. E laddove riescano a predisporre i bandi, non si raggiunge quasi mai l'accordo sulla nomina dei componenti delle commissioni di valutazione. Inoltre, laddove si riesca a effettuare il finanziamento, all'obiettivo finale del progetto arrivano pochi spiccioli.

I canali istituzionali esistenti in Italia evitano di fare una trasparente pubblicità ai

finanziamenti diretti e le Pmi vengono quindi strategicamente incanalate verso le fonti di finanziamento indiretto. Così, in un Paese che ha bisogno di investimenti e occupazione meglio non combattere con burocrazia invadente, consulenti impreparati e dunque le persone, nonostante la poca trasparenza, si rivolgono ai finanziamenti diretti.
Per i finanziamenti diretti infatti, è direttamente la Commissione europea, a stabilire i criteri di funzionamento dei diversi programmi comunitari senza intermediazioni da parte di enti amministrativi territoriali. Sono quindi svincolati da metodiche e tempistiche clientelari tipiche del contesto politico italiano. Non si assiste al gioco di scambio di favori e la valutazione del progetto viene fatta da esperti esterni indipendenti, accreditati presso l'albo della Commissione europea, che garantiscono imparzialità e competenza.

4.2 Problemi di risorse

Ci sono poi delle Regioni, invece, che hanno difficoltà nel co-finanziare i progetti. Spesso infatti, i fondi europei non coprono l'intero budget richiesto per il progetto, quindi bisogna co-finanziare. Se un ente pubblico ha problemi di budget o se non rispetta le attività previste e/o non raggiunge i risultati che ha indicato di voler raggiungere, questo crea delle difficoltà e dei problemi.
Ci sono una serie di assi d'intervento che includono la possibilità, per esempio per i Comuni o le scuole, di accedere attraverso i bandi a questi fondi con la presentazione di un progetto. Ovviamente, per presentare i progetti ci sono parametri e scadenze da rispettare, siti sui quali si possono reperire i bandi, documenti da scaricare per capire quali sono i parametri di valutazione usati e i criteri per poter finanziare o cofinanziare. Una volta stabiliti i parametri generali, i bandi vengono quindi pubblicati e sono spesso le Regioni a raccogliere le adesioni. È anche possibile che vengano ottenuti i fondi per un progetto ma poi non lo si riesca a completare. È un discorso che va preso caso per caso, cercando di capire cosa è successo a livello del soggetto o del partenariato che ha fatto domanda. Ovviamente, restando sempre in contatto con l'autorità che gestisce i fondi, queste cose vanno chiarite con gli uffici in modo trasparente.
Non è vero che della mancata spesa dei fondi europei destinati al Sud per le infrastrutture sono responsabili le Regioni del Sud. Ci sono grosse responsabilità da parte del Governo nazionale. Il regolamento comunitario, infatti, impone che per usare i

fondi europei, lo Stato italiano e le stesse Regioni, ognuno per la propria parte, devono cofinanziare le opere. Per le opere pubbliche il Governo nazionale è tenuto a erogare il 50% del costo complessivo.

4.3 Problemi di burocrazia e ritardi

Altre difficoltà in questi anni sono sorte nella fase iniziale di approvazione dei piani operativi. In questo periodo di programmazione ci sono stati tantissimi ritardi dal punto di vista dell'approvazione dei piani operativi nazionali e regionali, ritardi che hanno avuto conseguenze sull'emanazione dei bandi: certi bandi dovevano essere emanati già nel 2014 e sono invece stati aperti molto più tardi. Gli innumerevoli ritardi, sono frutto soprattutto di una burocrazia pervasiva tipica delll'Italia.

4.4 Problemi identitari

Ci vuole poi anche una particolare attenzione, in un periodo di euroscetticismo generalizzato, nel difendere una certa idea di Europa. Spesso i fondi europei vanno usati nel quadro di progetti che devono dimostrare di essere a difesa di un chiaro interesse europeo. Si deve dare un valore aggiunto europeo al tutto. Bisogna quindi guardare al di là del proprio interesse nazionale. Tuttavia, oggi si fa fatica a spiegare cosa si intenda con interesse europeo: quando progettiamo con tali finanziamenti spesso non lo si fa nell'interesse dell'Europa ma tenendo in mente quello regionale, locale o quello della propria azienda, tralasciando l'approccio europeista.

Manca quindi sul piano della "coscienza progettuale" ancora un senso forte dell'identità europea. Insomma, un approccio che adotti un europeismo metodologico convinto.

A livello politico ultimamente si critica, talvolta a ragione, l'inefficienza e l'inefficacia dei programmi dal punto di vista dell'impatto sui territori. L'Unione europea, tuttavia, continua a funzionare piuttosto bene su alcune politiche, investendo e creando una serie di benefici per molti cittadini europei. Un esempio banale è l'abolizione del roaming.

Molti sono i programmi, anche finanziati con i SIE, che mirano ulteriormente a potenziare interventi di questo tipo, che funzionano ma che noi non vediamo. Tali politiche comuni ci fanno capire quanto importante sia l'Unione Europea nel creare benefici comuni e più coesione tra Stati e Regioni.

4.5 Problemi localistici

La Commissione europea non è chiamata a giudizi, tuttavia è evidente che le politiche di coesione in Italia sono un fallimento. Questo è un problema: lo è per l'Europa, che spende di fatto a fondo perduto e lo è per gli italiani, che non riescono a capire quanto l'Ue faccia per loro. Soldi destinati per la maggior parte alle regioni del Mezzogiorno e alle isole. In generale, si vedono le amministrazioni locali litigare con quelle nazionali, non si vedono cabine di regia, si vedono tagliati fuori i Comuni. A Bruxelles, si guarda con un certo interesse all'ANCI, l'associazione dei Comuni italiani. Si pensa che andrebbero coinvolti di più. Una cosa a cui l'Italia non sembra aver mai neppure pensato.

Nel 2018 in Italia, risulta speso il 20% delle risorse del fondo sociale europeo (3,4 miliardi di euro), e il 19% delle risorse per lo sviluppo regionale (6,4 miliardi). Addirittura, non risulta speso un centesimo dalle risorse europee provenienti dal fondo per il mare e la pesca (570 milioni). Poca roba, comparata rispetto al resto della torta di soldi destinata all'Italia. Però l'Italia resta pur sempre una penisola che non spende per le attività di mare.

Al sud, c'è un problema di emigrazione che non viene colmato. La gente parte, e restano gli anziani. Il problema di un sud di pensionati, per definizione non forza lavoro fa aumentare il divario col nord, perché il nord produce e il sud non ha la forza per farlo.

4.6 Problemi sui finanziamenti rivolti alle "azioni per il clima"

A proposito della programmazione 2014-2020, tre degli undici obiettivi tematici della politica regionale europea sono rivolte alle "azioni per il clima" e riguardano il sostegno della transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio, misure per la Governance dei rischi e del cambiamento climatico, la promozione dell'utilizzo efficiente delle risorse e della tutela ambientale.

A queste priorità di investimento sono destinati, a livello europeo, 162 miliardi di euro, 114 dei quali stanziati tramite il budget dell'Ue e 48 miliardi provenienti dal cofinanziamento degli Stati membri.

Sembra proprio che l'Italia è il principale beneficiario delle risorse destinate alle azioni per il clima, con quasi 19 miliardi di euro a disposizione (di cui 11 miliardi dal budget Ue) che rappresentano più dell'11% del totale. Gli altri paesi con dotazione almeno pari

a 10 miliardi di euro sono, in ordine decrescente, Francia (14,5 miliardi), Spagna (14,36), Polonia (14,33), Germania (12,58) e Romania (10,66).

I dati sulla spesa certificata dalla Commissione europea al 31 dicembre 2018, evidenziano che per i tre obiettivi tematici considerati la spesa si attesta al 31,9% rispetto alla dotazione. Questo significa che sono stati spesi poco meno di 52 miliardi su più di 162 e restano da spendere oltre 110 miliardi, teoricamente entro il 2020 ma vi è la possibilità di certificare la spesa entro il 2023.

In definitiva, Stati e Regioni dell'Unione europea non hanno ancora deciso come allocare quasi 63 miliardi di euro per le azioni sul clima. Ci si chiede allora quali azioni potrebbero essere finanziate da questa importante quantità di risorse ancora inutilizzate. Per fare qualche esempio, è possibile investire in infrastrutture necessarie per la gestione delle risorse idriche e quella dei rifiuti, sostenendo la transizione industriale verso l'economia circolare o comunque verso modelli più efficienti nell'impiego delle risorse.

O, se possibile, utilizzare i fondi della politica di coesione per implementare o migliorare sistemi di gestione delle catastrofi naturali a livello locale e avviare attività di prevenzione e sensibilizzazione.

L'Italia, oltre ad essere il paese che riceve più risorse, è anche quello che in valore assoluto deve ancora spendere di più degli altri. Dei 19 miliardi disponibili, Stato e Regioni ne hanno speso solo poco più di 5,2 (28% del totale). Ciò implica che in Italia sarà necessario attivare circa 14 miliardi di fondi europei per le azioni sul clima.

Le cifre più importanti ancora da impegnare sono quelle dei programmi a gestione nazionale (900 milioni) e dei residui dei fondi strutturali e di investimento europei di Puglia (850 milioni) Campania (554 milioni), Lombardia (391 milioni) e Sicilia (377 milioni).

E pensare che l'Italia conta il maggior numero di procedure di infrazioni europee (17 su un totale di 72) per violazione di norme ambientali, alle quali si aggiunge il recente deferimento alla Corte di giustizia dell'UE per non aver ottemperato agli obblighi in materia di inquinamento atmosferico e di trattamento adeguato delle acque reflue urbane in quasi tutte le sue regioni: una situazione paradossale.

5. I Paesi dell'UE più virtuosi nella gestione dei finanziamenti

Tra i paesi europei la Polonia è il paese europeo che cresce di più, il 5,1% nel 2018 e il 4,2% nel 2019, escludendo Irlanda e Malta che hanno tassi crescita più alti ma non dimensioni tali da essere paragonate all'Italia che è il Paese più lento: +0,9% nel 2018 e praticamente fermo nel 2019 (+0,1%). Divergenti nella crescita, Polonia e Italia hanno una cosa in comune: sono i primi due beneficiari dei fondi strutturali europei, più di 86 miliardi la prima e poco meno di 45 miliardi la seconda nella programmazione 2014-2020.

L'analogia diventa ancora più significativa se il confronto si restringe al Mezzogiorno che rientra nelle aree meno sviluppate, come quasi tutta la Polonia, su cui si concentrano i fondi europei. Il parametro è l'intensità dell'aiuto, misurato in euro pro-capite: 239 all'anno per un polacco contro i 200 di un cittadino di Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia. Nel Mezzogiorno, però, la crescita non ha superato lo 0,6% nel 2018 e sarà ancora più bassa nel 2019 (dati Svimez).

Pur tenendo conto del fatto che, in termini percentuali rispetto al Pil delle due aree, l'incidenza degli investimenti finanziati dai fondi europei è abbastanza diversa, si può dire che la Polonia, anche grazie ai fondi europei, cresce ad un ritmo 8-10 volte maggiore di quello del Mezzogiorno.

Marc Lemaitre, direttore generale della Dg Politiche regionali della Commissione europea, che sovrintende alla gestione della politica di coesione e dei fondi strutturali ha detto: «Siamo di fronte a dinamiche molto diverse. Le condizioni di partenza della Polonia sono abbastanza uniformi, non paragonabili a quelle del Sud Italia che è parte di un sistema Paese molto più sviluppato, con un costo del lavoro molto più alto che diventa un problema serio quando si fa il confronto in termini di produttività». Inoltre, «anche quando era un Paese comunista, la Polonia aveva già una base industriale diffusa e diversificata che con l'ingresso nell'UE è stata rafforzata grazie all'apporto enorme di investimenti dall'estero, non solo dell'Unione europea, che hanno inciso fino al 10% del Pil e soprattutto hanno portato nuove tecnologie e rinnovato la base industriale esistente».

L'incapacità di sciogliere questi nodi, anno dopo anno, sta spingendo l'Italia sempre più in basso nelle classifiche dell'Unione europea.

E se a qualcuno venisse in mente di dare la colpa alla zona euro, da cui la Polonia è

fuori, la risposta è nei dati di crescita della Spagna, terzo paese beneficiario dei fondi europei: +2,6% nel 2018 e +2,1% quest'anno.

6. Consigli per un elaborato futuro

Non occorre più sprecare tempo: oggi più che mai l'accesso ai finanziamenti europei rappresenta per i piccoli imprenditori e per i piccoli centri un'opportunità da non lasciarsi sfuggire, un'occasione per poter realizzare progetti imprenditoriali virtuosi con una ricaduta sul territorio non solo dal punto di vista economico ma anche sociale e occupazionale.

In generale ,possiamo dire che l'Italia può e deve investire su tre aspetti fondamentali per una corretta gestione dei fondi europei: formazione, informazione, emulazione.

L'Italia deve formare internamente professionisti in materia di euro-progettazione attivando dei curricula, dei corsi e dei laboratori avanzati, di durata adeguata e finanziati in modo ottimale, che non siano troppo corti e nozionistici ma pratici e duraturi. Il punto cruciale è lavorare direttamente sui bandi e sui moduli per la presentazione del progetto, simulare situazioni reali del mondo del lavoro, sperimentare situazioni concrete di lavoro in team, scendere sul territorio europeo, collaborare con i Comuni, con le Regioni o con gli studi di consulenza che seguono direttamente il tutto, anche stranieri.

In contemporanea, si deve avviare una seria e concreta campagna di informazione sui finanziamenti, con maggiore traspasparenza, a partire dai piccoli Comuni e dalle Pmi, in particolare quelle del Mezzogiorno.

Infine, a volte la soluzione migliore risulta essere anche quella più semplice e in questo senso, emulare i Paesi maggiormente virtuosi nella gestione dei fondi o le stesse Regioni italiane più virtuose, può risultare la soluzione più semplice, nonché quella migliore.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Gianpiero Gioia*

Una golden rule per unire pubblico e privato

A.A. 2019

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 1. Introduzione: pubblico e privato, una questione di merito e di metodo - 2. I nodi storici della finanza pubblica tra crisi di legittimazione e incoerenze di sistema – 2.1 Il rapporto pubblico/privato – 3. Promuovere gli investimenti: una "golden rule" per l'Italia

1. Introduzione

Il presente lavoro si propone di rendere una prospettiva fedele della condizione economica del Paese partendo dall'analisi della situazione attuale della finanza pubblica. Tale impostazione di metodo è generata dall'esperienza vissuta tramite gli incontri del Corso, dai quali è emerso – per autorevole voce dei diversi relatori – il collegamento indissolubile tra salute della finanza pubblica e crescita dell'economia reale. Ciò posto, si intende ripercorrere i nodi cruciali che hanno portato alla condizione attuale, con particolare attenzione per gli effetti della dimensione del debito pubblico sull'economia reale. In ultimo, si propone di avviare una ricerca circa le modalità di risanamento della finanza statale attraverso l'uso di investimenti pubblici e una riforma europea e nazionale della disciplina di bilancio in direzione della c.d. "golden rule".

1.1 Introduzione: pubblico e privato, una questione di merito e di metodo

Il corso 2019 della Scuola per le Politiche Pubbliche ha avuto come questioni centrali il rapporto tra ruolo delle Istituzioni ed economia reale e la fiducia tra pubblico e privato. Nel corso degli incontri seminariali e delle conferenze si è avuto modo di analizzare ed interpretare la realtà economica del Paese attraverso l'esperienza di chi l'ha toccata con mano.

La condizione italiana, *in a nutshell*, è caratterizzata dalla mancanza di coerenza sistemica nelle scelte politiche, con conseguenze importanti sulla politica economica e sullo sviluppo dell'economia reale del Paese. Tra le autorevoli voci ascoltate durante il Corso, importante quella del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco. In una lucida relazione, ha esposto le modalità attraverso cui i difetti dei piani di programmazione e investimento si riflettono in modo macroscopico sull'attività di impresa dei privati. Sulla specificità di tali fenomeni si tornerà in seguito. Per ora, ciò che importa è l'assunzione del concetto per cui una visione dicotomica di pubblico e privato inficia la bontà di qualsiasi intervento politico, obliterando la realtà in maniera pericolosa. D'altronde, tale avvertimento è stato evidente nelle parole del Presidente

Violante, il quale, nella sua lezione inaugurale del corso, ha gettato luce sullo scollamento sociale dato dalla mancanza di fiducia dei privati nel pubblico e del ritiro nelle Istituzioni della classe politica, lasciando inascoltate le istanze della società civile.
Ciò premesso, si rende evidente la posizione di due questioni. La prima, di merito, circa l'impossibilità di separare il pubblico dal privato, e viceversa, a pena di dare un quadro irreale o ideologico della realtà. La seconda, di metodo, circa la necessaria priorità delle questioni di finanza pubblica: solo risolte queste potrà emergere la natura strumentale dell'intervento statale in campo economico, dismettendo così la tendenza al monadismo e rivolgendosi agli operatori del mercato in funzione facilitatrice[148].

2. I nodi storici della finanza pubblica tra crisi di legittimazione e incoerenze di sistema

Individuare gli strumenti pubblici per politiche di sostegno e sviluppo dell'economia reale è un'operazione che richiede l'analisi storica di come si è evoluto nel tempo il ruolo della finanza pubblica e di come tale ruolo abbia subito torsioni dovute alla crisi di legittimazione della classe politica.
Il primo passo verso la situazione attuale è individuabile negli anni immediatamente successivi al *boom* economico. Nel 1968 si registra, per lo meno per via contabile, la fine del grande boom: il debito pubblico è al 41 per cento del PIL, ben otto punti percentuali rispetto al 33 per cento del 1964. Perché questo? Semplicemente per via dell'abbassamento del tasso di crescita, passato dalla media del 5 per cento annuo durante il *boom* economico a circa il 3 per cento negli anni successivi. Nella sua semplicità, questi dati ci consegnano una lezione fondamentale: l'importanza della diminuzione del tasso di crescita sull'aumento del debito.
Terminato il *boom*, la fase successiva - e che senza strappi può dirsi arrivare fino ai giorni nostri - è quella della crescita inesorabile del debito (fig. 1). Molteplici le cause: la già menzionata riduzione del tasso di crescita del PIL; in materia di politica monetaria, il cambio di passo degli Stati Uniti riguardo l'inflazione e, nel 1981, la

[148] Questa visione di "Stato facilitatore" è ormai fatto propria da esponenti politici e istituzionali. Cfr. la lettera al Corriere della Sera del 3 ottobre 2016 da parte dell'ex Ministro dell'Economia e delle Finanze Pier Carlo Padoan; la relazione del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nell'occasione della Conferenza del corso 2019 della Scuola per le Politiche Pubbliche tenutasi in data 1 aprile 2019. Il riferimento principale è al superamento della concezione interventista e keynesiana (d'altronde difficilmente conciliabile con le attuali regole europee) in favore di un modello più efficiente e moderno. Si approfondirà la questione più avanti.

definitiva indipendenza della Banca d'Italia rispetto al Governo[149]; in materia di bilancio, una propensione eccessiva alla spesa tramite manovre prevalentemente in deficit[150], tendenza dovuta pure agli effetti di una riforma importante della disciplina di bilancio[151].

È in questo quadro che l'Italia arriva al 1992, anno della firma del Trattato di Maastricht. Sembra che finalmente si riuscirà a riportare ordine ed efficienza nei conti pubblici del Paese, tramite e grazie all'Unione Europea. E tuttavia, ad oggi - trascorso quasi un trentennio dalla firma del Trattato, implementata la *governance* economica europea e nazionale[152] - i dati relativi alla salute della finanza pubblica dicono il contrario. Secondo recenti valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio[153], nel 2019 il debito pubblico italiano dovrebbe toccare il 130,7 per cento del PIL, attestandosi come il secondo debito pubblico più elevato dei Paesi dell'area euro dopo quello della Grecia[154]. Anche i dati congiunturali confermano l'importanza del fenomeno: tra gli obiettivi di disavanzo nominale dei Paesi dell'eurozona, quello italiano è il più elevato (2 per cento del PIL).

Queste cifre, giustificate dalla storia della politica economica del nostro Paese, mostrano un lato significativo della crisi di legittimazione della classe politica. Difatti, analizzando il modo in cui si è formato il debito pubblico italiano, cioè attraverso cicliche manovre di bilancio in deficit, emerge come la classe politica abbia cercato di capitalizzare consenso elettorale preferendo l'utilizzo di trasferimenti diretti agli

---

[149] Rispetto al "divorzio" l'elemento più rilevante è quello circa l'interruzione dell'acquisto dei titoli di Stato invenduti da parte della Banca d'Italia, fenomeno che fino al 1981 ha permesso di mantenere bassi gli interessi sul debito con conseguente minore impatto della spesa per interessi e quindi sul saldo strutturale.

[150] Basti rilevare la crescita del debito pubblico tra il 1980 e il 1990: da poco meno del 60% del PIL a quasi il 100% (fig.1).

[151] Il riferimento è alla figura della c.d. "finanziaria", contenuta nella L. n. 468 del 1978. Concepita come strumento di contenimento del debito, nella sua applicazione la legge divenne, invece, l'occasione per il compromesso parlamentare su istanze settoriali (c.d. legge "omnibus") con effetti macroscopici in termini di crescita della spesa in deficit. Un particolare e importante caso di eterogenesi dei fini.

[152] Dopo Maastricht, in materia di *governance* ci sono stati ulteriori interventi importanti, tra cui principalmente: il Patto di Stabilità e Crescita nel 1997 e le sue parziali riforme contenute nel *Six pack* del 2011 e nel *Two pack* del 2013, il *Fiscal compact* ratificato nel 2012. Per ciò che attiene alla disciplina nazionale, la novità più importante è la riforma dell'articolo 81 della Costituzione e l'adozione della legge organica n. 243 del 2012 e sue successive modifiche.

[153] Organo istituito dalla legge n. 243 del 2012.

[154] I dati qui riportati fanno riferimento al Focus relativo ai Documenti Programmatici di Bilancio pubblicato in data 1 febbraio 2019 dall'Upb.

investimenti[155]. Questa scelta di campo della classe politica ha comportato un progressivo abbandono della volontà di intervenire in maniera coerente e sistematica sull'economia del Paese. Un esempio lampante è il fallimento delle politiche programmatorie di fine anni '60. Dagli anni '70 ad oggi si è assistito ad interventi economici di natura contrapposta, talvolta addirittura spiazzanti.

Tutto ciò è riconducibile alla evidente instabilità che caratterizza il sistema politico italiano e alla mancanza di buona prassi. Il legislatore illuminato dovrebbe riconoscere la bontà, quando sussiste, degli interventi di chi l'ha preceduto, permettendo che ad esempio determinati programmi di investimento raggiungano gli obiettivi programmati (obiettivi che spesso non si esauriscono in una legislatura e vengono sacrificati).

2.1 Il rapporto pubblico/privato

In questo contesto diventa difficile, se non impossibile, progettare un serio sviluppo del Paese e agevolare l'attività degli operatori economici.

Frequentemente, nei diversi incontri di questo corso, a lamentare la negatività degli effetti di questa situazione sono stati proprio gli operatori privati. Ritengo che questo sia un punto cruciale e che meriti una premessa.

La discussione attorno al ruolo dell'attività statale nell'economia è nata con lo Stato stesso ed ha attraversato due secoli senza spegnersi mai. Per noi, il punto di partenza è la Costituzione repubblicana del 1948. A tal riguardo, seppur molteplici siano state le letture della Carta in materia di intervento economico[156], a prevalere è stata quella dell'economia mista. In tal modo, si è cercato di trovare un punto di raccordo tra l'interventismo keynesiano e il liberismo puro. Tutto questo ha funzionato fin quando si sono mantenute le condizioni per cui tale congegno era stato concepito: un Paese da ricostruire (quindi necessità di investimenti in infrastrutture[157]), un mercato non globalizzato, la possibilità di politiche monetarie non convenzionali.

---

[155] Cfr. il caso delle c.d. "baby pensioni", uno dei provvedimenti ai quali ha corrisposto un aumento del debito pubblico senza significativo aumento della produttività.

[156] Sul punto, a titolo esemplificativo di interpretazioni "non convenzionali": U. RESCIGNO, Costituzione italiana e Stato borghese, Roma, 1975; C. LAVAGNA, Costituzione e Socialismo, Bologna, 1977.

[157] Non dimentichiamo che, proprio nel periodo del *boom* economico, il debito pubblico si è mantenuto di dimensioni contenute nonostante un relativo deficit. Ciò a causa dell'alto tasso di produttività degli investimenti in infrastrutture.

Ad oggi, quel sistema ordinamentale, seppure sostenuto da una riforma in direzione contenitiva della spesa[158], risulta inefficiente e insufficiente.

Crollato il sogno di uno Stato programmatore e tanto più, dopo i vincoli di Maastricht, quello di uno Stato imprenditore, sembra emergere un nuovo assetto sostenibile: quello dello Stato facilitatore. Tale espressione, richiamata in precedenza in riferimento a dichiarazioni dell'ex Ministro Padoan e del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, sembra essere soprattutto la sintesi delle richieste degli operatori privati. Nella sede privilegiata del corso, si è avuto modo di ascoltare come anche grandi realtà economiche del Paese soffrano di riflesso a causa delle incoerenze dell'intervento pubblico e della gravità delle condizioni della finanza pubblica.

In tale direzione, illuminanti sono stati gli interventi della Dottoressa Romano, in rappresentanza di Autostrade per l'Italia, e della Dottoressa Camerano per Cassa Depositi e Prestiti. La Dottoressa Romano ha più volte evidenziato come, in un rapporto pubblico/privato cui spetti al primo la definizione degli obiettivi e al secondo la disposizione dei mezzi, la stabilità delle decisioni pubbliche assurge a chiave di volta per qualsiasi rapporto proficuo tra Stato e privati. Di fronte alle schizofrenie legislative cui siamo stati abituati, risulta difficile reperire privati che investano seriamente nel pubblico.

Tale dinamica, d'altronde, si riflette anche nella finanza pubblica: uno dei più grossi problemi legati al debito pubblico è proprio quello delle modalità di finanziamento di quest'ultimo: la poca stabilità politica si traduce difficoltà di finanziamento del debito e tassi di interesse esorbitanti[159] (fig. 2).

D'altra parte, la Dottoressa Camerano ha specificato come diventi difficile l'attività di investimento e finanziamento di CDP nel momento in cui si trova costretta ad operare in un contesto particolare come quello italiano.

Considerate queste premesse, occorre volgere più specificamente lo sguardo alla realtà imprenditoriale italiana, al fine di individuare i punti di forza da promuovere e le debolezze da sostenere. In questa direzione si è mossa la relazione del Governatore Visco in occasione della Conferenza conclusiva del I ciclo del corso. In tale sede è emersa quale principale punto "debole" dell'imprenditoria italiana la mancata

[158] La riforma dell'art. 81 Cost. del 2012, introduttiva del pareggio di bilancio in Costituzione.

[159] Il Def 2019 prevede una spesa per interessi passivi pari a 63.984 milioni di euro, circa il 3,6 per cento del PIL. Si prevede che nel 2021 tocchi il 3,9 per cento.

accettazione della sfida della globalizzazione nei riflessi conseguenti in tema di flessibilità del lavoro, aumento della produttività e scarsissima digitalizzazione. Le cause relative vanno rintracciate nella natura stessa del tessuto imprenditoriale italiano: prevalenza di PMI dotate di poca capacità finanziaria[160], spesso a conduzione familiare (con implicazioni importanti in termini di aumento del *know-how*) costrette ad operare in un contesto "ambientale" particolarmente poco favorevole: lentezza della giustizia civile, incoerenza normativa, mancanza di infrastrutture, difficoltà nel intercettare i servizi della PA, alta burocratizzazione e una tassazione consistente.

Sul versante opposto, per quanto attiene alle qualità positive dell'imprenditoria italiana, bisogna sottolineare, in accordo con le posizioni espresse nell'incontro seminariale col Professor Di Noia di Consob, l'alta specializzazione degli operatori in settori strategici, l'alto valore aggiunto in campo manifatturiero (settimo posto al mondo), l'ampia diversificazione produttiva e l'alta qualità dell'export.

3. Promuovere gli investimenti: una "golden rule" per l'Italia

Il quadro descritto sopra lascia aperto il campo a molteplici opzioni di intervento. *Ex multis*, ritengo che un ruolo privilegiato debba essere riconosciuto agli investimenti. Nella nostra storia politica, anche in quella più recente, è evidente la carenza di investimenti strutturali, in completa controtendenza rispetto ad altri Paesi le cui condizioni sono simili alle nostre[161]. Eppure, le evidenze empiriche delle comparazioni con altre realtà e i contributi scientifici e istituzionali in tale direzione non mancano.

Un dato acquisito in modo pacifico dalla comunità scientifica è il maggior impatto degli investimenti pubblici rispetto ai trasferimenti in termini di aumento della domanda aggregata. Gli investimenti infatti non sono soggetti al risparmio privato. Una direzione perseguibile quindi potrebbe essere l'aumento degli investimenti pubblici, talora in deficit, al fine di aumentare la domanda aggregata. Sul breve periodo ciò permetterebbe di avere un tasso di crescita della produttività superiore al tasso di crescita del debito pubblico. Tuttavia, al fine di promuovere nuove opportunità dell'attività economica e lo stimolo all'innovazione sul medio-lungo periodo, evitando anche fenomeni di spiazzamento dovuti all'aumento del tasso di interesse sugli investimenti privati,

[160] Ciò per via del sistema bancocentrico italiano.
[161] Il riferimento è soprattutto al caso spagnolo.

bisognerebbe porre le condizioni per individuare gli investimenti più efficaci e quelli che possano determinare un effettivo incremento qualitativo e quantitativo sul prodotto.
Questo approccio implica due condizioni fondamentali: la presenza di un apparato politico e normativo stabile, e la fiducia dei mercati.
Quanto al primo elemento bisognerebbe ripensare alcuni istituti del nostro ordinamento. Sarebbe opportuno indagare la possibilità di stabilizzare il sistema decisionale al fine di permettere la realizzazione di programmi economici sul lungo termine, vincolando i decisori politici a raggiungere un compromesso riguardo un *core* di interventi strutturali e condivisi dalla maggioranza, ferma restando la necessità che nei processi decisionali si tenga conto delle effettive necessità del Paese. Dunque, le scelte andrebbero operate metodologicamente in ascolto dei soggetti istituzionali competenti e dei privati interessati. A seguire, durante la fase esecutiva dovrebbe sussistere un regime di tendenziale irrevocabilità, fatta eccezione per clausole di eccezionalità ed emergenza rispetto ad eventualità non previste e non prevedibili.
Quanto alla seconda condizione, quella della fiducia, l'intervento dovrebbe porsi su due piani: quello interno e quello esterno.
Sul piano interno, è necessaria una classe politica che possa sostenere e promuovere piani di investimento credibili, tali da non allarmare gli investitori privati[162] con conseguente innalzamento dei livelli di debito a causa del premio di rischio sui titoli di Stato.
Sul piano esterno, l'attenzione va alle regole europee, alla *governance* economica attuale e agli effetti di queste sulla fiducia dei mercati. Ciclicamente assistiamo all'effetto delle decisioni o comunicazioni dell'Unione Europea sugli interessi del debito. Ogniqualvolta si faccia riferimento a valori del deficit che si avvicinino al famoso 3 per cento di Maastricht, il mercato esprime la sua reazione, non sempre indolore per il Paese. In sé, questo fenomeno ha una sua ragionevolezza, così come ha ragionevolezza il valore del 3 per cento che rappresenta mediamente la condizione sopra la quale possono incominciare a nutrirsi dubbi sulla bontà di una manovra di bilancio. A maggior ragione se, come nel caso dell'Italia, il finanziamento in deficit sia utilizzato per spesa a basso impatto sulla crescita[163].

[162] Ritengo importante sottolineare ancora l'importanza degli investitori privati, dovendo l'Italia piazzare sul mercato circa 400 mld di debito pubblico.
[163] Si veda la discussione intorno al c.d. Reddito di cittadinanza e il suo impatto sulla crescita del Paese.

Tuttavia, la storia politica del rapporto tra Italia e Unione Europea ci dice anche qualcos'altro. Durante il Governo Monti - un governo tecnico la cui missione era proprio quella di riportare i valori della finanza pubblica ad una condizione di compatibilità con l'eurozona, e dunque non certo in odore di manovre populiste o demagogiche - fu avanzata la proposta di una *golden rule*, una modifica della disciplina di bilancio al fine di poter scorporare la spesa per investimenti[164]. La proposta cadde, a causa del diniego tedesco, bocciata come *moral hazard.*

Ora, se in parte sono comprensibili alcune chiusure, più difficile è capire la ragionevolezza di un diniego simile. Infatti, organizzando un sistema di valutazione coordinata e multilivello tra Governo e UE si potrebbe agevolmente individuare dei piani di investimento che, nel rispetto di vincoli quantitativi e qualitativi di spesa, possano rientrare nel *quantum* da scorporare dal bilancio, con riflessi intuibili sul limite del 3 per cento del rapporto deficit/pil.

Chi scrive è cosciente delle implicazioni che un tale sistema importerebbe, specie in termini di libertà di manovra economica sul piano nazionale. Negoziare in questo modo una manovra potrebbe restringere ulteriormente il campo di azione dell'esecutivo, con conseguenze importanti sulla stabilità del Paese. Tuttavia, si ritiene che proprio qui si annidi la nuova sfida dell'Unione Europea e dell'Italia in quanto Stato membro. Le recenti elezioni del Parlamento Europeo ci hanno consegnato un'Unione certamente lontana dal rischio di dissoluzione, e questo rassicura. D'altra parte, si è resa tuttavia evidente la necessità di una modifica degli assetti e dei rapporti tra Stati e Unione, con la consapevolezza che, laddove non dovesse trovarsi un incontro, si andrebbe certamente verso una regressione.

Ora, riconosciuta l'importanza dell'Unione - specie in materia economica[165] - è evidente la necessità che l'Unione stessa apra delle possibilità di crescita a quei Paesi che, come l'Italia, non hanno goduto dei benefici della ricetta ordoliberale europea, un poco per responsabilità proprie e un poco per la poca adattabilità di quei strumenti alla realtà economica italiana.

---

[164] A onor del vero, questa proposta fu presentata già nel 1997 dallo stesso Monti in qualità di commissario europeo. Nel 2012 fu oggetto di un emendamento al c.d. *two pack* da parte dell'eurodeputato Gualtieri.

[165] Si pensi alla dimensione e agli effetti positivi degli investimenti europei nell'esperienza del c.d. Piano Juncker e del suo "successore", il piano InvestEU.

In questa prospettiva, ed avendo fiducia negli sviluppi di cui sarà attrice l'Unione, si ritiene che l'introduzione di una *golden rule*, col supporto di sistemi procedurali da studiare e definire prossimamente, potrebbe essere il primo passo verso una nuova *governance*, più adattabile alle peculiarità di ciascun Paese. Si ritiene che tramite questa regola aurea l'Unione possa ritornare a essere vista dagli europei come vero punto di riferimento, promuovendo modelli di sviluppo efficaci, depotenziando potenziali crisi derivanti dalla sfiducia dei mercati, e responsabilizzando gli esecutivi dei Paesi membri.
Coscienti del sensibile equilibrio delle regole europee e della delicatezza del loro impianto, della presenza di problematiche economiche derivanti da una tale riforma, ci si propone di poter presentare prossimamente, sotto forma e contenuto di ricerca scientifica, uno studio compiuto della compatibilità della *golden rule* stessa con la costituzione economica europea ed italiana, augurandosi di poter definire successivamente un progetto di riforma da sottoporre al dibattito scientifico e politico.

FIGURE

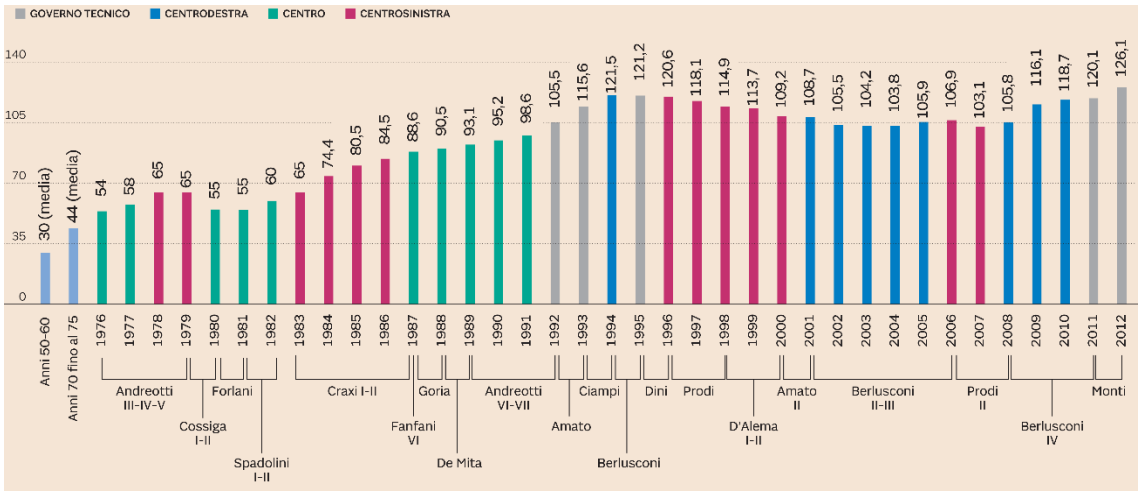


Fig. 1 (fonte Istat)

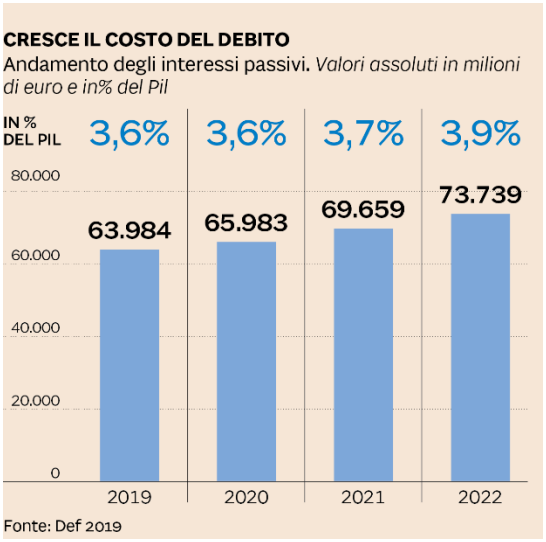


Fig. 2 (fonte Def 2019)

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Matteo Gori*

Come creare condizioni favorevoli agli investimenti in Italia a partire dagli strumenti offerti dall'Unione europea?

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Le riforme strutturali e la loro importanza per gli investimenti nel nostro Paese – 3. Lo Structural Reform Support Service della Commissione Europea – 4. L'Italia e lo Structural Reform Support Service ad oggi – 5. Possibili influenze dello Structural Reform Support Service sul policy making nazionale – 6. Lo Structural Reform Support Service come stimolo agli investimenti

1. Introduzione

Il tema degli investimenti è stato centrale in tutte le sessioni. Si è parlato molto di investimenti pubblici e di come stimolarli, valutarli (*ex-ante* ed *ex-post*) e renderli efficaci. Si è parlato anche di investimenti privati, di come l'Unione Europea abbia introdotto strumenti consistenti per azionarli, e di come l'Italia abbia tratto da alcuni di questi grande beneficio (il Piano per gli Investimenti Strategici ad esempio, conosciuto come *Piano Juncker*). Il nostro Paese, come ben delineato dal Governatore di Banca d'Italia Ignazio Visco, soffre ancora di problemi strutturali che bloccano la crescita economica, fortemente compromessa dopo la crisi finanziaria degli ultimi anni. Gli investimenti sono una componente fondamentale per guidare la ripresa, ma risultano bloccati a causa di diversi aspetti, più volte sottolineati anche dal mondo imprenditoriale: mancanza di programmazione a lungo termine, incertezza normativa, inefficienze burocratiche.

La relazione di Visco si lega molto bene a quella del Commissario Consob Dott. Di Noia, protagonista della III sessione. Diversi sono gli aspetti cruciali emersi. La globalizzazione pone sfide che l'Italia da sola non può affrontare, complici anche le sue debolezze strutturali. Il nostro Paese deve guardare all'Unione Europea come sede decisionale fondamentale per alcuni settori di politiche pubbliche che vadano ad aiutare il difficile processo di ripresa economica. I Paesi europei, e in particolare l'Italia, sono afflitti da una bassa produttività che mina la loro competitività globale al cospetto dei Paesi Asiatici o degli Stati Uniti. Per far ripartire gli investimenti, pubblici e privati, sono due i punti di partenza: recuperare la fiducia di investitori e stakeholders, venuta a mancare verso l'Italia e verso l'Europa, e puntare su innovazione e modernizzazione del sistema produttivo. Per fare questo gli Stati nazionali, così come l'Unione Europea, dovrebbero puntare soprattutto sulla loro funzione di "facilitatori".

Alla luce di questi presupposti, è nell'interesse di questa relazione approfondire se e come l'Italia possa trovare nell'Unione Europea un concreto supporto per risolvere

alcuni dei suoi problemi strutturali e dare così un forte stimolo agli investimenti pubblici e privati. Si vuole in particolare analizzare uno strumento lungamente citato nel corso della II sessione, lo *Structural Reform Support Service* (SRSS, da qui), che la Commissione Europea mette a disposizione dei singoli Stati membri.

È stato infatti rilevato da molti dei rappresentanti istituzionali e delle imprese come le carenze che frenano gli investimenti in Italia siano da considerarsi strutturali. Le riforme strutturali sono spesso al centro del dibattito pubblico ma anche citate dal mondo imprenditoriale in quanto determinanti fondamentali per la ripresa del Paese.

È dunque utile capire come lo SRSS possa effettivamente essere usato dall'Italia per risolvere i difetti che permangono a livello di Pubblica Amministrazione, Mercato del Lavoro, Sistema Finanziario e ambiente imprenditoriale, così da ridare slancio agli investimenti, accrescerne la qualità e l'impatto sull'economia reale.

2. Le riforme strutturali e la loro importanza per gli investimenti nel nostro Paese

Nel nostro Paese il dibattito pubblico in tema di investimenti è per larga parte incentrato sul tema delle riforme strutturali. Il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco ha fatto notare che spesso tale discussione risulta troppo generica e aleatoria. Non si capisce bene infatti quali siano le necessità e in quali settori sia prioritario implementare queste riforme.

L'analisi di Banca d'Italia su questi temi individua carenze specifiche nel nostro Paese relativamente al settore formazione e studio, in cui si sono accumulati evidenti ritardi. Il divario di produttività rispetto al resto dell'Europa è ampio, dovuto a un tessuto imprenditoriale parcellizzato in imprese troppo piccole e guidate da un management prevalentemente familiare, che si contraddistinguono per una bassa propensione al rischio.

Gli investimenti pubblici in Italia hanno visto una spesa non inferiore agli altri grandi paesi Europei, ma la dotazione di infrastrutture rimane minore. Gli sprechi e i ritardi nell'implementazione dei progetti approvati, oltre che i divari territoriali persistenti, impongono un miglioramento delle capacità progettuali e di programmazione della Pubblica Amministrazione italiana. Un esempio lampante di queste difficoltà, citata sia dal Governatore Visco che dal Dott. Di Noia, è la superficialità con la quale vengono

recepiti e utilizzati i fondi strutturali europei, mal gestiti nel novanta percento dei casi e ad impatto quasi nullo sul livello di sviluppo economico locale e regionale.

La politica monetaria espansiva messa in atto a partire dal 2015 dalla Banca Centrale Europea ha senza dubbio avuto un effetto positivo, specialmente nei paesi in difficoltà come il nostro. Non è tuttavia a questo strumento che l'Italia deve guardare come soluzione dei propri problemi strutturali. Prima di tutto perché la sovranità monetaria è pienamente condivisa con tutti i paesi dell'Area Euro e non può risolvere le necessità particolari di ogni Paese. In secondo luogo, gli investimenti possono ripartire solo in un contesto generale favorevole, e l'azione sul versante monetario non è da sola sufficiente se non accompagnata adeguatamente sul lato fiscale.

Occorre poi che a livello europeo si compiano quei passi avanti in materia di sovranità condivisa. Passi che oggi, per quanto necessari, sembrano molto difficili per una diffusa mancanza di fiducia e di certezze. Serve completare l'Unione dei Mercati dei Capitali e l'Unione Bancaria, tasselli fondamentali per avere spazio di azione a livello europeo più ampio e resiliente.

Gli investimenti pubblici possono svolgere un ruolo cruciale, soprattutto nelle fasi di rallentamento congiunturale, ma vanno selezionati in modo adeguato. Vanno privilegiati quelli ad alto potenziale per la crescita, e quelli che – per la presenza di esternalità o perché richiedono investimenti iniziali elevati a fronte di benefici incerti e a lungo termine – i privati non possono affrontare. Per questo, serve che lo Stato agisca prima di tutto come "facilitatore". Come scriveva ne *La fine del laissez-faire* (1926) John Maynard Keynes: *l'azione più importante dello Stato si riferisce non a quelle attività che gli individui privati esplicano già, ma a quelle funzioni che cadono al di fuori del raggio d'azione degli individui, a quelle decisioni che nessuno compie se non vengono compiute dallo Stato. La cosa importante per il governo non è fare ciò che gli individui fanno già, e farlo un po' meglio o un po' peggio, ma fare ciò che presentemente non si fa del tutto.*

3. Lo *Structural Reform Support Service*[166] della Commissione Europea

La Commissione Europea si è dotata a partire dal 2015 di un Servizio specifico che supporti gli Stati Membri nel mettere a punto le riforme strutturali nella loro fase di

[166] Vedi: https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_it

preparazione, organizzazione e implementazione. Si tratta di un aiuto tecnico e "sul campo", basato esclusivamente sulle richieste dei singoli Stati preventivamente vagliate e dichiarate idonee dalla Commissione. A partire da maggio 2017, lo SRSS ha lanciato un primo programma triennale, lo *Structural Reform Support Programme (SRSP)*, dotato di un budget pari a 222.8 milioni di euro. Visto il successo dei primi 2 anni, la dotazione finanziaria per il 2019 è stata ulteriormente aumentata[167], e il Programma ha finora fornito aiuto a 26 paesi Membri, per un totale di 550 progetti approvati. La Commissione ha proposto di integrare il Programma nel prossimo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, nella forma di un *Reform Support Programme* ben più vasto (25 miliardi di euro), avente tre componenti fondamentali: i) incentivi finanziari per l'implementazione delle riforme, ii) assistenza tecnica alle singole amministrazioni, iii) supporto ai processi di convergenza per gli Stati in via di adesione.

4. L'Italia e lo *Structural Reform Support Service* ad oggi

Il *Documento Economia e Finanza* (DEF) pubblicato dal Ministero dell'Economia è la fonte principale a cui fare riferimento per l'analisi del Piano Nazionale di Riforma con cui il Governo italiano recepisce e presenta le misure in risposta alle raccomandazioni formulate dalla Commissione e approvate dal Consiglio Europeo. Quello presentato ad aprile 2019[168] dedica al SRSP un capitolo nella sezione III. Si rileva anzitutto un cospicuo incremento di richieste di utilizzo del servizio da parte del nostro Paese, che ha presentato quest'anno 33 progetti di riforma, di cui 19 approvati, dopo i soli 11 presentati nel 2017 (con 9 approvazioni) e i 15 del 2018, anno in cui sono stati finanziati 8 progetti. I 19 interventi per i quali l'Italia riceverà assistenza nei prossimi 2 anni sono riportati nella Tabella 1. Essi sono articolati su sei aree di *policy* considerate prioritarie per Governo italiano e Commissione Europea. Di fatto, esse coincidono con quanto rilevato da Banca d'Italia e dal Dott. Carmine di Noia nel corso delle loro relazioni.

[167] Vedi: https://www.consilium.europa.eu/it/policies/structural-support-programme/
[168] Vedi: http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/03a_-_PNR_2019.pdf

Aree prioritarie	Misure di supporto	Tempi di Implementazione
1 - Gestione dei beni e della finanza pubblica, processo di bilancio, gestione del debito ed amministrazione delle entrate.	Sostegno all'implementazione della riforma dei criteri contabili ISPAS/EPSAS (*follow-up*).	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della valutazione delle politiche fiscali connesse all'IVA ed alle accise (*follow-up*)	2T/2019-2T/2020
2 - Riforme istituzionali e funzionamento efficiente ed orientato al servizio della Pubblica Amministrazione (incluse, se necessarie, misure di: *i*) semplificazione della regolazione; *ii*) di effettività della *rule of law* e del sistema giudiziario; *iii*) rafforzamento dell'anti-corruzione, dell'anti-riciclaggio e dell'anti-frode).	Innovazione delle procedure di reclutamento dei dipendenti pubblici.	3T/2019-3T/2020
	Sostegno all'implementazione della Strategia Nazionale Digitale (*follow-up*).	2T/2019-1T/2020
	Sviluppo e miglioramento del coordinamento nazionale al fini della prevenzione della corruzione.	2T/2019-2T/2020
	Definizione di nuove priorità per i fondi comunitari e miglioramento del loro assorbimento a livello locale.	2T/2019-2T/2020
3 - Ambiente imprenditoriale (in particolare per delle PMI), reindustrializzazione, sviluppo del settore privato e degli investimenti, partecipazione pubblica nelle imprese, processo di privatizzazione, commercio internazionale ed investimenti diretti esteri, concorrenza e *public procurement*, politiche settoriali di sviluppo sostenibile e supporto all'innovazione ed alla digitalizzazione.	Sostegno alle Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno (*follow-up*).	2T/2019-2T/2020
	Potenziamento del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, in particolare per quanto concerne le capacità di certificazione e di *accountability*.	2T/2019-2T/2020
	'*Rating Control Audit*' – sviluppo di un modello di razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle imprese.	2T/2019-2T/2020
	Sviluppo di un modello regolatorio per affrontare le emergenze nel settore dei trasporti.	2T/2019-2T/2021
4 – Istruzione e programmi di qualificazione professionale, politiche del mercato del lavoro (inclusi il dialogo sociale, la creazione del lavoro, la lotta alla povertà, la promozione dell'inclusione sociale, la sicurezza sociale ed i sistemi di *welfare*), il sistema sanitario, e le politiche di coesione, di asilo, di migrazione e di controllo delle frontiere.	Miglioramento della *performance* e riforma dei Cpl.	2T/2019-2T/2020
	Rafforzamento del sistema delle politiche attive del lavoro.	2T/2019-4T/2019
	Sostegno per il rafforzamento della *governance* inter istituzionale della lotta al caporalato.	2T/2019-2T/2021
	Misure di sostegno per implementare il Piano nazionale per l'integrazione dei titolari del diritto di asilo (*follow-up*).	4T/2019-2T/2021
5- Politiche per l'implementazione delle azioni: *i*) contro i cambiamenti climatici; *ii*) per la promozione dell'efficienza energetica; *iii*) per la diversificazione delle fonti di energia; *iv*) per il settore agricolo e della pesca e lo sviluppo sostenibile delle aree rurali.	Sostegno all'elaborazione di un quadro legale e tecnico per lo sviluppo dei '*Power Purchase Agreement*' per il mercato dell'energia da fonti rinnovabili.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della tassazione ambientale in Italia.	1T/2019-1T/2020
6 – Politiche per il settore finanziario (inclusa la promozione: *i*) dell'educazione finanziaria; *ii*) della stabilità finanziaria; *iii*) dell'accesso alla finanza e al credito per l'economia reale), la produzione, la fornitura ed il controllo di qualità dei dati e delle statistiche e delle politiche finalizzate al contrasto all'evasone fiscale.	Miglioramento della capacità di attrazione dei capitali nella gestione dei beni immobili pubblici.	2T/2019-3T/2020
	Miglioramento della protezione dei consumatori e dell'educazione finanziaria.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento: *i*) dell'efficienza dell'infrastruttura IT per la gestione dell'insolvenza; *ii*) delle procedure di esecuzione e del sistema di raccolta dati; *iii*) dell'organizzazione della giustizia civile per la gestione dell'insolvenza e delle procedure di esecuzione.	2T/2019-2T/2021
Contributo totale stimato per il 2019		6.788.000 euro

Tabella 1 Contributi finanziari dello SRSP concessi all'Italia nel 2019.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), Documento Economia e Finanza 2019 (p. 12) Disponibile presso: http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/03a_-_PNR_2019.pdf

5. Possibili influenze dello *Structural Reform Support Service* sul *policy making* nazionale

Appare evidente che il contributo finanziario (6.788.000 €), sebbene triplicato rispetto all'anno scorso, sia ancora di modesta entità. Tuttavia, le aree di intervento appaiono chiare e le necessità sono identificate in maniera precisa.

La Commissione Europea è chiamata a vigilare in ogni caso sui processi di riforma dei singoli Stati, specie in un contesto critico come l'Italia. Un possibile vantaggio, visto che le proposte di riforma sono *bottom-up* (dai singoli Stati alla Commissione), sta nel fatto che tramite lo SRSS si realizza fin dal principio un accordo con la Commissione su quali siano le riforme da portare avanti, riducendo al minimo la possibilità che emergano *in itinere* interessi confliggenti con quelle che sono le raccomandazioni specifiche dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia. Questo può favorire una maggiore stabilità dei processi di riforma, caratteristica molto apprezzata dal mondo imprenditoriale.

Non è inoltre da sottovalutare che con il previsto incremento del budget disponibile, e quindi della quota spettante a ogni Paese, le risorse finanziarie di supporto costituiscono un sensibile valore aggiunto rispetto a quelle che un singolo Stato può introdurre da solo. Allo stesso modo, vi possono essere rilevanti incrementi di efficienza, sia nell'elaborazione tecnica delle singole riforme, sia nella fase valutativa *ex-ante* ed *ex-post*. L'affidamento di queste due fasi al personale della Commissione, o delle società e organizzazioni internazionali con cui lo SRSS collabora, rende automatica la coincidenza tra interessi europei e nazionali.

Emergono anche delle perplessità. Uno strumento del genere rischia di diminuire la discrezione sulle scelte di riforma in mano al Paese. Sebbene il processo sia *bottom-up*, è evidente che la Commissione Europea decide sulla fattibilità delle proposte, e dunque sulla loro implementazione, approvando o meno le misure proposte, e orientando il Piano Nazionale di riforma con le raccomandazioni specifiche ad esso collegate. Si deve notare tuttavia che questa influenza sul *policy making* è inevitabile, in quanto intrinseca nell'appartenenza stessa dell'Italia all'Unione Europea.

È doveroso infine affrontare il tema delle riforme strutturali non solo dal punto di vista tecnico. Per ottenere riforme organiche e di ampio respiro, la volontà politica è fondamentale, e difficilmente può essere creata o orientata artificialmente con le misure

del *SRSP*. Si tratta, tuttavia, di una volontà consapevole dei moniti di Banca d'Italia, e che si tenga lontana da quello che può essere definito un approccio *gattopardesco* tendente al "cambiare tutto, per non cambiare nulla".

6. Lo *Structural Reform Support Service* come stimolo agli investimenti

Lo SRSS contribuisce a creare quelle condizioni di sistema per favorire investimenti pubblici e privati. Lo fa sia in maniera diretta che indiretta. Esso riconosce espressamente tra le sue aree di competenza aiuti in materia di *investment management* e *public-private partnership*. In questo ambito è utile per l'Italia guardare alle esperienze in Grecia e Slovenia, dove il supporto ha avuto un focus specifico sugli investimenti. Ma è altrettanto proficuo per il nostro Paese intervenire in quelle aree che frenano gli investimenti in maniera indiretta. In questo senso, sono cruciali quelle riforme che vanno a rendere più digitali e trasparenti i processi della pubblica amministrazione, stimolano l'innovazione nelle aziende, rendono più efficiente il sistema finanziario e rafforzano il sistema bancario, razionalizzano le misure di welfare e migliorano i sistemi di governance delle imprese. Tutti questi fattori contribuiscono sensibilmente a rendere il Paese più produttivo e attrattivo per i capitali. Il Dott. Di Noia e la quasi totalità dei rappresentanti delle imprese hanno messo in luce un altro aspetto fondamentale che lega il tema degli investimenti all'agenda europea: la sostenibilità. Questo concetto è strategico per l'Italia e per l'Europa e deve diventare pervasivo nella trasformazione del sistema economico. Sostenibilità significa attenzione all'ambiente, all'innovazione, un passaggio graduale verso l'esclusivo utilizzo di forme di energia pulita ma anche tutele sociali e in ambito lavorativo, garantendo equità intra ed intergenerazionale[169]. Il Dott. Di Noia ha rilevato che nel nostro Paese esiste uno spazio inutilizzato per investimenti in campo ambientale, che andrebbero incentivati anche a livello privato. Lo SRSS non mette la sostenibilità al centro del suo impianto teorico – preferendo affrontare il tema della crescita in senso classico – ma nella pratica offre strumenti e risorse che le amministrazioni nazionali possono orientare verso tale obbiettivo. L'Italia ha attivato due progetti di riforma in questo senso (area prioritaria numero 6, Tabella 1) e deve dunque mantenere questa direzione.

[169] Il punto di riferimento a livello internazionale sono i *Sustainable Development Goals*, che vanno ben oltre l'ambiente. Vedi: https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Manfredi Pinelli*

La spesa regionale dei finanziamenti europei: situazione attuale, cause e proposte

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione al corso – 2 La situazione – 2.1. I fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea – 2.2. Le procedure per ottenere i fondi strutturali – 2.3. La quota di finanziamento ottenuta dall'Italia nel periodo 2014-2020 – 2.4. La capacità di spesa dei fondi strutturali in Italia distribuita per aree regionali – 3. Cause – 3.1. Come si spiega il divario nella capacità di spesa fra le regioni? – 3.2. Altri problemi che riguardano i progetti e la gestione dei fondi europei – 4. Proposte – 4.1. Buone pratiche e organizzazione amministrativa – 4.2. Potenziare la formazione e i progetti di alternanza scuola-lavoro

1. Introduzione al corso

Nella prima parte del corso, "Più fiducia, più dialogo e più cooperazione tra pubblico e privato come nuovo orizzonte strategico per la economia", si sono avvicendate testimonianze molto significative che hanno illustrato lo stato attuale dei rapporti tra pubblico e privato nel nostro Paese. Il Professor De Vincenti ha illustrato la grande difficoltà che il sistema paese incontra nel governare le realtà a se limitrofe. I rappresentanti delle imprese hanno evidenziato come esse sono oggi al centro dei processi di trasformazione dei modelli produttivi, organizzativi e strategici del nostro Paese. La transizione energetica, digitale, ambientale e le nuove reti, insieme all'economia della conoscenza, richiederebbero una parallela evoluzione dell'azione pubblica in termini normativi e programmatici. Le stesse imprese segnalano invece uno stato di incertezza nel sistema giuridico, normativo, regolatorio e giurisprudenziale, con particolare riferimento alle condizioni del sistema dei contratti pubblici, per come sono vissute in concreto dalle medesime imprese. Il rappresentante della Banca di Italia, professor Pietro Tommasino, ha ricordato che i profondi problemi strutturali del Paese (demografia, alto debito e divario Nord-Sud) non riescono a dimostrare margini per comportamenti non consapevoli dei loro effetti.

Nella seconda parte del corso, "Qualità e coordinamento delle politiche pubbliche a sostegno dell'economia tra Stato, Regioni e Unione europea", il Presidente emerito del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno ha tracciato un quadro completo del rapporto tra pubblico e privato in Italia, dichiarando l'urgenza di segnalare l'esistenza di una maggiore tendenza alla contrapposizione rispetto a quanto avviene in altri Paesi. Il seminario preparatorio del Consigliere Antonio Naddeo, Capo di gabinetto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, e di altri funzionari del Dipartimento ha evidenziato come il ruolo di tramite tra Stato, Regioni e autonomie è svolto dal sistema

delle conferenze. La Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, per quanto detto dalla Ministra Erika Stefani nella fase conclusiva del seminario, evidenzia come la convergenza degli interessi tra i livelli territoriali si realizza attraverso complessi processi di negoziato e di intesa. La Conferenza è il principale luogo per poter prevenire o gestire conflitti e divergenze sia per quanto riguarda l'applicazione della normativa nazionale, sia per questioni di ordine nazionale che possono insorgere dall'applicazione delle leggi regionali.

La terza parte del corso "Politiche dell'Unione europea a sostegno dell'economia reale" si è chiusa con la conferenza del dott. Carmine Di Noia, Commissario della CONSOB. Il dott. Di Noia ha osservato come l'Unione europea offre agli Stati nazionali molti vantaggi e sostegno dello sviluppo, e che la sfruttano sopratutto coloro i quali sono entrati più recentemente nell'Unione, in paesi dell'Est Europa e in special modo la Polonia, più di quanto comunemente hanno percepito e messo a frutto. Il nostro Paese, tuttavia, sembra soffrire di una difficoltà nel riuscire a cartolarizzare le opportunità insite negli strumenti europei di finanziamento della crescita.

Partendo proprio da queste considerazioni, il seguente elaborato analizza le criticità di spesa dei finanziamenti UE, comparandoli con i Paesi più virtuosi e fornendo, successivamente, una breve introduzione su possibili soluzioni future. Sulla stampa quotidiana si legge spesso che in Italia i fondi dell'Unione europea per finanziare le politiche di coesione sociale (in gran parte investimenti a favore della crescita e dell'occupazione) non vengono spesi o vengono spesi con grande ritardo.

L'elaborato si propone di verificare la situazione (A), di ricercarne le cause (B) e di indicare proposte concrete per risolverla (C).

2. La situazione

2.1. I fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea

La politica di coesione socio-economica dell'Unione europea ha come obiettivi primari la crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie distribuite su una Programmazione settennale, che sono aggiuntive e non sostitutive delle fonti di finanziamento delle politiche di ogni Stato membro.

Per il periodo di Programmazione 2014-2020, il regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 reca disposizioni comuni ai Fondi strutturali e di Investimento (fondi SIE): Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Per quanto riguarda le risorse, l'Unione ha riservato un impegno considerevole per la durata della Programmazione: per tutti i 28 Paesi UE, l'importo è pari a 351,8 miliardi di euro, corrispondente a quasi un terzo del bilancio dell'Unione (37,5%).

Gran parte delle risorse (oltre 317 miliardi di euro) è destinata all'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", che interessa le seguenti tre categorie di regioni, distinte in base al PIL pro-capite: regioni meno sviluppate, ovvero con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE-27; regioni in transizione, con un PIL pro capite fra il 75% e il 90% della media UE; regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90% della media dell'UE. In concreto, secondo dati riportati nel sito della Commissione europea per il periodo 2007-2015, nelle regioni meno sviluppate dell'Unione europea si è registrata una crescita del PIL pro capite dal 60,5% della media UE nel 2007 al 62,7% nel 2010. Nello stesso periodo, 2,4 milioni di partecipanti alle azioni del FSE a sostegno dell'accesso all'occupazione hanno trovato un posto di lavoro nel giro di 6 mesi; sono state finanziate 141.145 start-up; sono stati creati 70.900 nuovi posti di lavoro a lungo termine nel settore della ricerca; sono stati raggiunti dalla connettività a banda larga 20,6 milioni in più di cittadini europei.

Da quanto detto si capisce anche che la politica regionale è la principale politica di investimento dell'Unione europea. Ed è stata nel complesso una politica di successo.

Per il periodo di programmazione 2021-2027 si prevedono cinque obiettivi principali:

Un'Europa più intelligente, attraverso l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole e medie imprese;

una Europa più verde, con applicazione dell'accordo di Parigi e investimenti in transizione energetica, fonti rinnovabili e la lotta contro il cambiamento climatico;

un'Europa più connessa, con trasporti strategici e reti digitali;

un'Europa più sociale , che realizzi sul pilastro europeo dei diritti sociali e sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze, l'inclusione sociale e la parità di accesso alle cure;

un'Europa più vicina ai cittadini , sostenendo strategie di sviluppo a livello locale-led e sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

Gli investimenti per lo sviluppo regionale si concentreranno sugli obiettivi 1 e 2 . Dal 65% all'85% delle risorse del FESR e del Fondo di coesione saranno assegnate a queste priorità, a seconda della ricchezza relativa degli Stati membri.

La politica di coesione continuerà a distinguere le regioni in tre categorie (meno sviluppate, di transizione, più sviluppate).

Il metodo di assegnazione dei fondi sarà ancora ampiamente basato sul PIL pro capite, salvo ad aggiungere criteri che riflettano meglio le realtà sul campo: disoccupazione giovanile, livello di istruzione basso, cambiamenti climatici e accoglienza e integrazione dei migranti.

La politica di coesione sosterrà ulteriormente le strategie di sviluppo a guida locale e conferirà potere alle autorità locali nella gestione dei fondi. La dimensione urbana della politica di coesione è rafforzata, con il 6% del FESR dedicato allo sviluppo urbano sostenibile e un nuovo programma di creazione di reti e capacità per le autorità urbane, l' iniziativa urbana europea.

2.2. Le procedure per ottenere i fondi strutturali

Le strategie, i metodi e le priorità di spesa delle risorse cofinanziate dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei sono stabilite dall'Accordo di Partenariato, predisposto da ogni Stato membro in collaborazione con le amministrazioni locali e i partner economici e sociali e approvato dalla Commissione Europea. Nell'Accordo 2014-20 Italia-UE vengono finanziati 75 programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) in diversi settori (occupazione e crescita, potenziamento di ricerca e innovazione, tutela dell'ambiente e aumento della partecipazione al mercato del lavoro). L'Accordo di Partenariato ha anche previsto l'istituzione del "Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020", composto da rappresentanti di tutte le Amministrazioni centrali capofila dei fondi e/ o titolari di priorità trasversali, da tutte le Autorità di Gestione dei programmi nazionali regionali e aperto alla partecipazione del partenariato economico e sociale. A questo vengono affiancati il Sottocomitato Mezzogiorno e il Sottocomitato Monitoraggio e Controllo.

Una volta approvato l'Accordo di Partenariato con la Commissione, la gestione dei programmi spetta allo Stato e alle Regioni. Una serie di soggetti, a partire dai Comuni e dalle scuole, possono presentare un progetto per accedere attraverso i bandi a questi fondi. Per presentare i progetti ci sono parametri e scadenze da rispettare, siti sui quali si possono reperire i bandi, documenti da scaricare per capire quali sono i parametri di valutazione usati e i criteri per poter finanziare o cofinanziare. Nella gran parte dei casi, sono le Regioni a raccogliere le presentazioni dei progetti da parte dei soggetti indicati. Una volta approvati i progetti, si passa alla fase operativa, e quindi alla spesa dei fondi europei.
Infine la Commissione interviene a controllare se e come i fondi europei sono stati spesi.

2.3. La quota di finanziamento ottenuta dall'Italia nel periodo 2014-2020

Per il finanziamento delle politiche di coesione relative al periodo di programmazione 2014-2020, l'Italia ha ottenuto dall'UE un finanziamento complessivo di circa 44 miliardi di euro (cui occorre aggiungere il cofinanziamento nazionale di 31 miliardi), ed è dopo la Polonia (che ha ottenuto dall'UE 86 miliardi) il secondo Paese per entità di finanziamenti. Per il cofinanziamento nazionale l'Italia ha istituito fondi destinati alle Politiche di coesione, cioè il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e le risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC).
Per l'Italia, gli interventi della politica di coesione europea rappresentano il 12% degli investimenti nazionali e i 2/3 degli investimenti nel meridione italiano, per il beneficio di oltre 50.000 imprese, oltreché garanzia di programmazione pluriennale con il coinvolgimento del partenariato. Purtroppo però, come vedremo ora, l'Italia non solo non sfrutta le opportunità offerte dai fondi strutturali, ma i differenziali che si sono creati in proposito fra regioni sviluppate e meno sviluppate del Paese rischiano di aumentare ancora più quelle distanze che la stessa politica europea di coesione vorrebbe superare.
Le procedure di spesa dei fondi strutturali si articolano in tre fasi: lo stanziamento, l'allocazione a specifici progetti, e l'effettivo trasferimento. Occorre però fare attenzione soprattutto alla "regola del disimpegno automatico", secondo cui, se le

risorse allocate in un certo anno non risultano spese entro la fine del terzo anno successivo all'impegno, non sono più a disposizione dello Stato al quale erano destinate. In base al Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020), l'Italia ha tempo fino al 31 dicembre 2020 per allocare tutti i fondi non ancora impegnati, e fino al 31 dicembre 2023 per spenderli.

2.4. La capacità di spesa dei fondi strutturali in Italia distribuita per aree regionali

Alla data del 31 ottobre 2018, l'Italia ha utilizzato solo il 32% dei fondi strutturali previsti nel periodo di programmazione 2014-20, e il livello dei pagamenti complessivi corrisponde al 12,6% delle risorse programmate. L'Italia si trova al 26° posto, seguita solo dalla Croazia e dalla Spagna, nella classifica dei Paesi membri dell'UE per quota di fondi spesi.

Ma più che il dato complessivo, contano i dati disaggregati per aree regionali. Al 31 ottobre 2018, i fondi per i Programmi operativi regionali (POR) delle regioni meno sviluppate (Basilicata, Campania, Calabria, Sicilia e Puglia) risultavano impegnati per il 17,69%, quelli delle regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) per il 26,29%, quelli delle regioni più sviluppate (Centro-Nord) per il 40,12%. Infine, i fondi per il Programma operativo nazionale risultavano impegnati per il 44,49 % (elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea).

Questo vuol dire che in Italia più le regioni sono sviluppate, più riescono a spendere rapidamente i fondi loro destinati dalle politiche europee, e viceversa. Il dato contraddice chiaramente la finalità stessa dei fondi strutturali, che consiste proprio nella "coesione sociale" ottenuta attraverso un riequilibrio economico a vantaggio delle regioni meno sviluppate (cui è infatti destinato il 69% dei Fondi strutturali), e soprattutto aumenta il divario economico fra le aree regionali italiane.

3. Cause

3.1. Come si spiega il divario nella capacità di spesa fra le regioni?

La risposta che viene data a questa domanda non è una sola.

a) Una prima spiegazione deriva dalla capacità degli apparati amministrativi regionali. Alcuni hanno cominciato prima a usare i fondi strutturali, e hanno tenuto corsi di

formazione e aggiornamento continuo per progettisti. Altre regioni, di solito proprio quelle meno sviluppate, non hanno nulla di tutto questo.

b) Spesso c'è anche un problema finanziario. Come abbiamo visto, i fondi strutturali UE non sono tutti a carico dell'Unione, ma sono cofinanziati con gli Stati membri (e al loro interno con le Regioni). Quando c'è carenza di fondi regionali, o la Regione non raggiunge i risultati economici che ha dichiarato di voler raggiungere, le procedure di spesa per il progetto si bloccano.

c) Il ritardo nella spesa può dipendere anche dal ritardo con cui sono stati approvati i programmi operativi regionali e il programma operativo nazionale, con la conseguenza che anche i bandi relativi ai progetti sono stati pubblicati in ritardo. Molti programmi, che dovevano essere pronti già nel 2014, hanno tardato ad essere approvati.

3.2. Altri problemi che riguardano i progetti e la gestione dei fondi europei

a) Poiché molti bandi riguardano progetti di opere pubbliche, altre difficoltà sono derivate dalla riforma del codice degli appalti, dalla incapacità delle amministrazioni di svolgere la funzione di stazione appaltante attraverso la progettazione, e da procedure nazionali che impegnano le stesse amministrazioni in tavoli di concertazione, codecisione e compartecipazione con gli altri enti e istituzioni, che durano anni.

b) Il numero dei progetti autorizzati al dicembre 2018 è di 327.713: un numero enorme, che dimostra da solo l'inevitabile presenza di "interventi a pioggia", in contrasto col fatto che i fondi europei vanno spesso finalizzati a progetti che devono dimostrare un "valore aggiunto europeo".

c) Il cattivo coordinamento fra Stato e Regioni per quanto riguarda l'attuazione delle politiche regionali e di coesione. Per rimediare alla loro lentezza e farraginosità, la l.n. 125 del 2013 ha istituito l'Agenzia per la Coesione Territoriale sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio, col compito di monitorare i programmi operativi della politica di coesione, di fornire assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono gli interventi europei, di controllare la realizzazione dei progetti finanziati con i fondi strutturali, di potenziare i risultati della strategia di coesione in termini di rapidità, efficacia e trasparenza, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia a livello statale o locale. Ma i poteri sostitutivi sono rimasti sulla carta, e il ruolo effettivo dell'Agenzia è ancora incerto.

d) I corsi di laurea, soprattutto in scienze politiche e in giurisprudenza, non preparano gli studenti alla progettazione, non prevedono corsi e laboratori avanzati, di durata adeguata e ben finanziati, in cui si lavora direttamente sui bandi. Mentre in altri Paesi europei si fanno corsi di project management addirittura alle scuole superiori, in Italia manca un serio impegno per l'alternanza scuola-lavoro, col risultato che il mondo del lavoro nell'euro-progettazione è scollegato dal mondo della formazione. Tuttavia, il discorso vale solo in parte per le Regioni più sviluppate, che perlomeno tengono da tempo corsi di specializzazione per i propri progettisti.

4. Proposte

Per quanto riguarda le regioni meno sviluppate, le cause del divario fra le regioni nella capacità di spesa (B1) si sommano ai problemi che riguardano in Italia la progettazione e la gestione dei fondi europei (B2), mentre per quelle più sviluppate valgono solo le cause B2. Evidentemente, anche le regioni più sviluppate potrebbero fare di più e meglio la loro parte nell'uso dei fondi europei. Ma il problema che ci interessa riguarda le altre.

Alcune questioni, come la mancanza di risorse per il cofinanziamento (B1b), la riforma del codice degli appalti (B2a), e in generale lo stato delle pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno, non possono essere affrontate solo dal punto di vista dell'uso dei fondi europei. Questo non vuol dire però che la situazione non possa cambiare, sia nell'immediato che a lungo termine.

4.1. Buone pratiche e organizzazione amministrativa

Nell'immediato, occorre fare in modo che le regioni meno virtuose imparino da quelle più virtuose. Se è vero, come dimostrano i dati, che alcune regioni hanno cominciato prima di altre a usare i fondi europei, che hanno fatto corsi di aggiornamento continui per i propri progettisti, che sono ben strutturate dal punto di vista gestionale, queste buone pratiche possono servire da esempio e da guida per le regioni meno sviluppate. Però manca una sede dove le buone pratiche vengono prima registrate e poi messe in circolazione. Una sede che può essere solo nazionale, come l'Agenzia per la coesione territoriale.

L'Agenzia si occupa già di tante cose. Fra le altre: promuove l'integrazione dei programmi/progetti di sviluppo strategici e sostenibili all'interno delle catene europee ed internazionali del valore; collabora alle attività di riprogrammazione e sorveglianza dei programmi nazionali, regionali e interregionali, anche in affiancamento specialistico settoriale alle relative task force territoriali attivate; fornisce supporto tecnico all'attività di progettazione anche al fine di favorire la progettazione di sistema, ovvero per filiera, transettoriale, per territorio, sia esso interregionale, nazionale o internazionale; raccoglie in forma strutturata studi, analisi e ricerche finalizzate al supporto alle amministrazioni nazionali e locali; collabora ai negoziati con la Commissione Europea e con il partenariato istituzionale e socio economico nel corso dell'attuazione dei programmi; fornisce analisi e valutazione dei contenuti dei programmi nazionali, interregionali, regionali e dei progetti speciali e proposte per il miglioramento dei processi di programmazione e gestione degli interventi.

Queste attività sono però quasi sempre "calate dall'alto" sulle regioni, col risultato che ciascuna non comunica con le altre, e continua a fare quel che può nella gestione dei fondi. Se l'Agenzia si concentrasse nella selezione e raccolta delle buone pratiche delle regioni più virtuose, e si ponesse nel ruolo di facilitatore dell'attività di quelle meno virtuose, si potrebbero affrontare i loro maggiori ritardi e problemi accumulati nella gestione dei fondi europei.

Questo riguarda soprattutto i progetti. Il solo fatto che i progetti autorizzati alla fine del 2018 erano oltre trecentomila dimostra che c'è una grande dispersione, il che vuol dire fra l'altro che i progetti non sono pensati in una logica europea: si cerca di utilizzare i fondi strutturali tenendo in mente solo l'interesse regionale, locale o della propria azienda. I progetti devono invece avere un "valore aggiunto europeo", il che significa: a) avere un impatto sulle politiche UE; b) avere un effetto moltiplicatore, cioè essere in grado di attivare altri investimenti e altra crescita; c) essere innovativi. Anche da questo punto di vista l'esempio delle buone pratiche delle regioni italiane più sviluppate può servire a quelle meno sviluppate. Occorre inoltre lavorare direttamente sui bandi e sui moduli per la presentazione del progetto, simulare situazioni reali del mondo del lavoro, sperimentare situazioni concrete di lavoro in team, collaborare con i Comuni, con le Regioni o con gli studi di consulenza e progettazione.

In questo caso il mio progetto di ricerca si propone di approfondire i compiti e le funzioni dell'Agenzia di coesione territoriale, e di compiere uno studio a campione tra singole Regioni (una delle più sviluppate e una delle meno sviluppate) per far avanzare le buone pratiche.

4.2. Potenziare la formazione e i progetti di alternanza scuola-lavoro

Quando in un'amministrazione mancano progettisti, è inevitabile ricorrere a studi privati di consulenza e progettazione: ce ne sono ormai molti, anche in Italia. E' chiaro però che questo richiede altre spese da parte di amministrazioni che spesso sono prive di risorse. La soluzione migliore per un'amministrazione è di avere progettisti al proprio interno, anche se in questo caso i risultati saranno più a lungo termine, perché per avere progettisti occorre una seria formazione professionale, che è un altro buco nero delle regioni italiane meno sviluppate.

Occorre allora che le Regioni facciano partire subito corsi di formazione per progettisti europei, e che nello stesso tempo le Università creino opportunità di specializzazione per progettisti europei nell'ambito dei corsi di studio. Infine bisogna indirizzare l'alternanza scuola-lavoro verso lo sfruttamento delle opportunità offerte dai progetti europei strutturali e di investimento.

In questo caso il mio progetto di ricerca si propone di approfondire tutta la tematica e di compiere uno studio a tappeto sulle amministrazioni che già usufruiscono di progettisti specializzati.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Fabiana Rigirozzo*

La transizione energetica: quale ruolo per Italia, Unione Europea e imprese?

A.A. 2019

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Unione europea ed energia: un interesse lungo più di 60 anni – 3. Il ruolo delle imprese nella transizione energetica – 4. Il ruolo delle istituzioni, nodi da sciogliere e possibili strategie – 5. Conclusioni

1. Introduzione

Il dialogo costruttivo instaurato in questi mesi con i rappresentanti di istituzioni e di grandi imprese italiane come Autostrade per l'Italia, Eni, Enel, Leonardo, ha sollevato numerose questioni e criticità concernenti il rapporto che oggi intercorre fra due settori complementari: il settore pubblico e quello privato, componenti indispensabili per il buon funzionamento dell'economia e del sistema Italia nel suo insieme.

I cambiamenti politici, economici e sociali di cui il nostro Paese è stato protagonista negli ultimi anni, hanno chiamato l'Italia a rispondere a una molteplicità di sfide provenienti sia dall'interno, che dall'esterno del sistema.

In questo contesto socioeconomico complesso, politica e amministrazione hanno faticato a trovare strumenti appropriati per garantire una continuità di azione e un grado di coordinazione tale da consentire non solo l'uscita dalla crisi, ma anche la stabilità necessaria allo sviluppo dell'economia italiana.

Queste gravi mancanze si sono riversate, come di riflesso, sulle imprese private che hanno progressivamente perso fiducia nel pubblico, rifugiandosi in un protezionismo dannoso sia per un settore che per l'altro. Durante le diverse fasi in cui si è articolato il corso, tra le numerose difficoltà emerse, c'è la mancanza di fiducia del privato verso il pubblico, l'incapacità di quest'ultimo di rispondere in maniera adeguata alle richieste del privato a causa di un apparato burocratico farraginoso, che rende i tempi di reazione troppo lunghi, l'assenza di adeguate sedi dove le imprese possano realmente esprimere bisogni ed esigenze.

La scarsa interazione e le difficoltà nell'instaurare un confronto costruttivo, nonché la mancanza di integrazione, da intendersi come capacità di far convogliare diverse esperienze pratiche ed aree di conoscenza teorica in un unico schema di azione per fronteggiare le criticità, ha creato uno "scollamento" all'interno del Paese e una serie di fratture che ora è necessario saldare.

A questa condizione interna al Paese si aggiunge un'ulteriore difficoltà esterna emersa durante l'ultima parte dei nostri incontri. Infatti, la mancanza di fiducia caratterizza non soltanto la dicotomia pubblico-privato, ma anche il loro rapporto con l'Unione Europea,

che invece potrebbe fungere da "collante" per la ridefinizione di un armonioso sistema dove il dialogo e la cooperazione fra le parti consentono di raggiungere gli obiettivi più impegnativi.

Sottrarre l'Unione Europea allo sterile dibattito politico e alla propaganda elettorale e focalizzare la discussione sulla natura e sulla missione che il progetto europeo persegue, è uno step necessario per poter creare nel Paese le condizioni culturali e politiche per superare l'idea di un'Europa astratta. Per costruire una solida fiducia verso l'Unione Europea è necessario sensibilizzare i cittadini su quanto l'UE sia importante e possa contribuire allo sviluppo economico.

Il nostro Paese sembra soffrire di una incapacità di partecipazione propositiva al processo decisionale europeo, nonostante l'Italia sia stato uno dei primi stati del vecchio continente a credere nel processo di integrazione europea.

Da una presenza il più delle volte passiva presso le aule di Bruxelles deriva la difficoltà italiana di capitalizzare le opportunità di finanziamento europeo, di rispondere celermente agli stimoli e alle sfide imposte dalla programmazione europea.

Questo continuo ritardo sulla "tabella di marcia" è, a mio avviso, una gravissima carenza, considerando il momento storico in cui viviamo, dove non è possibile garantire un solido sviluppo senza innalzare l'asticella delle *performances* statali sul fronte economico della produzione e della competizione.

Le diverse esperienze, maturate sia nel pubblico che nel sistema delle imprese, riportate dagli interlocutori, hanno dimostrato come solo una conoscenza acquisita mediante il contatto diretto con la realtà possa restituire una visione non distorta del funzionamento, delle dinamiche e delle criticità del reale. Il passaggio dall'astrazione all'azione strategica per il raggiungimento di obiettivi è stato uno degli aspetti salienti dell'intero corso. Grazie alle testimonianze dei nostri illustri interlocutori il quadro dei rapporti fra Italia e Unione Europea, nonché fra pubblico e privato è stato egregiamente delineato, suscitando in me la volontà di approfondire in una successiva tesi di laurea gli aspetti concernenti i rapporti fra l'Unione Europea, l'Italia e le imprese. L'obiettivo della mia ricerca è quello di individuare delle strategie che consentano al nostro Paese di acquisire le *skills* necessarie dal punto di vista normativo, amministrativo e culturale per poter raggiungere, senza rimandare, gli obiettivi che l'UE prefissa per gli Stati membri. Vista la praticità del corso e la possibilità concessa di poter attingere all'esperienza, la

relazione che segue, sullo sfondo dei rapporti Italia-Unione Europea, a cui si è accennato, e prendendo spunto dalle testimonianze degli *speakers* di Enel, si prefigge di evidenziare gli aspetti prettamente strategici (tralasciando volutamente i tecnicismi che non interessano questa sede) che consentiranno al nostro Paese attraverso le imprese, di adattarsi con dinamicità e di rinnovarsi per rispondere a sfide sempre nuove in un ambito importante come quello energetico.

L'assunto su cui la trattazione si basa è che la collaborazione di tutti i soggetti che saranno coinvolti nella transizione energetica, imprese, istituzioni, diversi livelli di governo, *stakeholder*, cittadini, è di fondamentale importanza per poter raggiungere gli obiettivi fissati nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima del 2021-2030. I rapporti istituzionali sarà la chiave che consentirà di aprire le porte dell'innovazione in campo energetico, portando a conclusione il passaggio dal carbone alle fonti rinnovabili entro il 2025.

L'attenzione sarà rivolta agli obiettivi che l'Italia, nel rispetto della *regulation* europea si è prefissata di raggiungere e sulle difficoltà che le imprese come Enel, stanno incontrando nel cammino verso la decarbonizzazione.

2. Unione europea ed energia: un interesse lungo più di 60 anni

L'Unione Europea, fin dalla nascita delle prime Comunità, si è occupata di energia e ha spinto i governi nazionali a porre l'attenzione su temi di rilevanza internazionale come l'inquinamento, il riscaldamento globale, i cambiamenti climatici e la decarbonizzazione, attraverso una legislazione in materia alla quale con più o meno celerità gli stati europei si sono adeguati. Nel 1950, le nazioni europee cercavano ancora di risollevarsi dalle conseguenze devastanti della Seconda guerra mondiale, conclusasi cinque anni prima. I governi europei giunsero alla conclusione che mettere in comune gli interessi economici avrebbe contribuito ad innalzare i livelli di vita e sarebbe stato il primo passo verso un'Europa più unita. La nascita della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA) non deve essere considerata solo la prima di una serie di istituzioni europee sovranazionali che avrebbero condotto a quella che oggi è l'Unione europea, ma in campo energetico, come il primo momento in cui l'UE si è iniziata ad occupare di energia.

Nel 1957 con la firma dei Trattati di Roma, l'energia tornò ad essere al centro del dibattito europeo con l'istituzione della Comunità Europea dell'Energia atomica (EURATOM). Gli eventi storici, come il disastro di Chernobyl, nonché l'evoluzione delle istituzioni europee, accompagnata da una progressiva espansione dei settori di competenza, hanno consentito la definizione, in campo energetico, di una legislazione di settore e di una programmazione che oggi impone agli stati membri un'impegnativa sfida per il rinnovamento. Nel novembre 2016, la Commissione europea ha varato il "Clean Energy for All Europeans" (o "Winter Package"): un pacchetto di proposte legislative che interessa i settori delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica, del mercato elettrico, della governance dell'Unione e della mobilità. In sintesi, l'Unione dell'Energia dovrà basarsi, su un sistema energetico integrato a livello continentale che consenta ai flussi di energia di transitare liberamente attraverso le frontiere, che si fondi sulla concorrenza fra le imprese che agiscono nel mercato, su un uso ottimale delle risorse per la realizzazione di un'economia sostenibile, a basse emissioni di carbonio e rispettosa del clima, concepita per durare nel tempo. L'obiettivo è quello di consentire la creazione di un'Unione dell'Energia che possa rendere disponibile ai consumatori dell'UE energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. Per raggiungere questo risultato la Commissione ritiene necessario operare una drastica trasformazione del sistema energetico europeo. La volontà di creare un'Unione dell'Energia è legata alla frammentazione della normativa in materia, infatti, nonostante le norme di efficienza energetica siano fissate a livello europeo, nella pratica convivono 28 quadri normativi nazionali diversi.

L'inadeguatezza dell'infrastruttura energetica europea, ormai vecchia, e la sua incapacità di far fronte ad un aumento di produzione di energia da fonti rinnovabili, saranno ben presto evidenti. Inoltre, la mancanza di investimenti è dovuta alla struttura del mercato stesso e a delle politiche nazionali che non sembrano offrire né gli incentivi adeguati né una sufficiente prevedibilità per i potenziali investitori. Quindi una messa in comune delle risorse potrebbe permettere lo svecchiamento di un sistema infrastrutturale ormai obsoleto.

La strategia europea si articola in cinque dimensioni fra loro interconnesse: sicurezza energetica, efficienza energetica per contenere la domanda, decarbonizzazione dell'economia, ricerca innovazione e competitività. L'*outcome* che l'UE desidera

consiste in un miglioramento della competitività dell'approvvigionamento energetico, il miglioramento della sicurezza, la sostenibilità.

Nella transizione verso al decarbonizzazione un ruolo chiave per il perseguimento degli obiettivi comunitari verrà svolto dai Piani energetici e climatici dei singoli Stati membri, di cui l'Italia si è già dotata. Questi piani definiranno le traiettorie strategiche volte alla promozione dell'utilizzo delle Fer e dell'efficienza energetica, in ossequio al principio "Efficiency first", enunciato nel Pacchetto.

Nel raggiungimento di questi obiettivi un ruolo di rilievo sarà attribuito alle imprese europee del settore, le quali dovranno essere innovative e competitive, nella costruzione di un'economia basata sull'efficienza energetica che dovrà lentamente prendere le distanze da combustibili fossili. Al fianco delle imprese dovranno agire le istituzioni degli Stati, supportando, attraverso la scelta di strumenti normativi e finanziari adeguati, questo processo di transizione.

La complessità dell'implementazione delle politiche pubbliche in campo energetico risiederà proprio nell'eterogeneità e nella numerosità dei soggetti coinvolti nell'intera filiera energetica, tra cui: istituzioni nazionali e locali, produttori, fornitori, regolatori e utenti. Questi ultimi, oltre a trarre vantaggio dalle nuove tecnologie saranno inseriti all'interno di un mercato che cercherà di tutelare maggiormente quelle categorie di cittadini più vulnerabili. Dopo aver definito gli obiettivi prefissati dalla Commissione europea e il contesto entro il quale si muoveranno istituzioni, imprese e cittadini è utile soffermarsi sul contesto italiano, prestando particolare attenzione alle politiche e pratiche degli attori pubblici e all'approccio utilizzato per affrontare gli ostacoli allo sviluppo energetico con particolare riferimento al punto di vista dei protagonisti di questo cambiamento: le imprese.

3. Il ruolo delle imprese nella transizione energetica

Nel contesto italiano gli obiettivi del Pacchetto europeo sono stati recepiti nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima 2021-2030, presentato alla Commissione europea lo scorso gennaio. Il PNIEC, che dovrà essere adottato entro il 31 dicembre 2019, guiderà l'azione italiana in campo energetico fino al 2030 su cinque ambiti fondamentali: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia e della ricerca, innovazione e competitività. La sostituzione della

Strategia Energetica Nazionale del 2017 con il PNIEC segna un importante step per il nostro Paese verso l'elaborazione di nuove strategie per il passaggio alle fonti rinnovabili. Il PNIEC fissa un obiettivo molto ambizioso che vede, entro il 2030, il 55.4% del consumo energetico lordo provenire da fonti rinnovabili elettriche.

Per raggiungere questo risultato sarà necessario rinnovare l'intero asset di gestione e produzione energetica.

Come emerso nel dibattito con Enel, impresa italiana protagonista di questa rivoluzione, lo sviluppo delle reti di trasmissione e distribuzione sarà indispensabile per l'integrazione dei rilevanti volumi di energia rinnovabile necessari al raggiungimento dell'obiettivo.

Investimenti in questi due ambiti (trasmissione e distribuzione) sono indispensabili per garantire un adeguato livello di *hosting capacity* in grado di accogliere le nuove installazioni rinnovabili. Il processo di evoluzione del sistema energetico nazionale ed europeo interessa anzitutto il sistema di gestione delle reti in un'ottica *smart grid* e di reti energetiche integrate, per gestire e monitorare la generazione, la trasmissione distribuzione e usi finali dell'energia elettrica.

La chiamata delle Fer non programmabili a partecipare stabilmente al mercato dei servizi di dispacciamento comporta, inoltre, la necessità di servirsi degli accumuli più evoluti (principalmente elettrochimici) per gestire l'eccesso di produzione elettrica rispetto alla domanda in particolari ore del giorno e zone del Paese, immagazzinando energia da immettere, su richiesta, nel sistema. Mentre nell'ambito della distribuzione di energia, lo scambio tra grande produzione e centri di consumo avverrà sulle reti già esistenti, risultando inefficace e inefficiente la costruzione di nuove reti, sul piano infrastrutturale è necessario operare un importante rinnovamento dei parchi produttivi, per tutte quelle imprese, Enel compresa, che hanno diversificato il loro portafoglio investendo sulle rinnovabili.

Lo sviluppo interessa prevalentemente gli impianti fotovoltaici ed eolici, perché tecnologie caratterizzate da un basso Lcoe (*Levelized Cost of Energy*) che è diminuito e tenderà ancora a decrescere nei prossimi anni. Il fotovoltaico, ad esempio, ha visto una riduzione delle tariffe e dunque, del costo di produzione, di circa otto volte tra il 2010 ed oggi, dovuta però a circostanze straordinarie fra cui il generoso livello di incentivi, l'ingresso sul mercato dei moduli delle aziende cinesi, l'investimento di operatori

finanziari in impianti fotovoltaici ad elevatissimo rischio. La stessa tendenza decrescente ha riguardato anche l'eolico, per il concatenarsi di un insieme di fattori fra cui la riduzione del costo di costruzione degli impianti, l'introduzione di nuove turbine più efficienti, riduzione del costo di manutenzione e gestione.

Oggi, sfruttando le diverse tecnologie di realizzazione disponibili, per il raggiungimento dell'obiettivo, è necessario raddoppiare la potenza eolica e triplicare la fotovoltaica, se si vuole arrivare a una potenza di 40 *giga watt* con gli impianti di rinnovabili. Questo processo è eseguito dalle imprese attraverso l'ottimizzazione delle reti di produzione già esistenti, per un limite strettamente connesso alla morfologia del territorio della penisola italiana e per una serie di limitazioni imposte dalla normativa vigente di cui si dirà in seguito. Per fare un esempio pratico, con riferimento all'eolico, i migliori siti ventosi e accessibili, per lo più situati nel sud Italia (tra le quali spiccano Daunia e Fortore, tra Puglia e Campania), sono quelli che sono stati occupati per primi e, dunque, ospitano gli impianti più vecchi. Questi parchi producono al di sotto delle loro potenzialità perché sfruttano tecnologie obsolete, turbine installate anni e anni fa. Per poter registrare la migliore performance possibile, nell'ottica del soddisfacimento degli obiettivi del Piano Nazionale e del Pacchetto europeo, è necessario attuare, in queste aree, interventi di manutenzione e ammodernamento tecnologico come il *revamping* o il *repowering*, per rendere l'impianto nuovamente performante.

Un intervento di revamping effettuato, per esempio, su un impianto eolico può consistere nella sostituzione di una pala obsoleta con una dal profilo migliore che consenta di sfruttare meglio il vento. Il *repowering*, invece, prevede la sostituzione, non di un singolo elemento, ma dell'intera dotazione. Ad esempio, se in un parco sono presenti dieci pale eoliche ognuna da 660 *kilowatt*, sostituendole con sole cinque pale eoliche di nuova generazione, con una potenza maggiore, non solo si avrà un aumento della produzione di energia, ma anche una limitazione del cosiddetto "effetto selva" poco gradito alle numerose associazioni a difesa dell'integrità paesaggistica.

Le imprese che si occupano della produzione, della gestione e distribuzione dell'energia, come Enel, sono le protagoniste indiscusse di questo processo di rinnovamento energetico. Per non disattendere le aspettative di Bruxelles è necessario un coordinamento e un dialogo che coinvolga tutti i soggetti interessati a livello nazionale, in grado di consentire un adeguato sviluppo dei sistemi gestionali e delle

infrastrutture che condurranno l'Italia a raggiungere l'obiettivo del 55.4% di produzione di energia *green*.

4. Il ruolo delle istituzioni, nodi da sciogliere e possibili strategie

Il ruolo delle istituzioni nazionali e dei governi locali e il loro appoggio allo sviluppo energetico sono di fondamentale importanza per portare a termine il processo di rinnovamento infrastrutturale di cui l'Italia ha bisogno. Questo cammino verso la decarbonizzazione deve essere intrapreso fianco a fianco da istituzioni, imprese e cittadini. Un lavoro di squadra fra tutti gli *stakeholder* sarà indispensabile per il successo della transizione energetica e quindi il raggiungimento degli obiettivi europei.

Uno dei compiti delle istituzioni a tutti i livelli di governo è quello di rendere i cittadini-consumatori consapevoli rispetto ai propri comportamenti energetici e dell'impatto di essi sull'ambiente, nell'ottica di uno sviluppo *micro-grid*. La rivoluzione culturale deve precedere quella energetica, creando il sostrato di conoscenza e informazione necessario a far si che i cittadini, come individui o come associazioni, non ostacolino il cambiamento, ma si costituiscano parte attiva di esso.

All'amministrazione centrale spetta l'arduo compito di adeguare la legislazione nazionale alle normative europee e la formulazione delle politiche pubbliche necessarie a sostenere lo sviluppo delle rinnovabili. Il processo di formulazione e decisione che precede l'attuazione di queste politiche di regolazione, deve essere supportato non solo da un'adeguata valutazione ex ante (VEA), per valutare le conseguenze attese e l'impatto sulla realtà energetica italiana, ma anche da un serrato monitoraggio in fase di implementazione (Valutazione in itinere, VI) che consenta di introdurre gli eventuali correttivi necessari.

I veri attori protagonisti della transizione sono i governi regionali e locali, impegnati nei processi autorizzativi per la costruzione *ex novo* o il *repowering* degli impianti, perché spetta loro evitare che il *permitting* si trasformi in un processo lungo e burocratizzato, al termine del quale le tecnologie più avanzate divengono obsolete e quindi inadatte a massimizzare la produzione.

Analizzare le criticità e gli ostacoli che il settore pubblico deve affrontare per poter consentire alle imprese di potare avanti un'efficace programmazione energetica che

consenta di raggiungere l'obiettivo fissato dal PNIEC, è utile per poter definire alcune possibili soluzioni.

L'aspetto più controverso, che presenta il maggior numero di nodi da sciogliere riguarda proprio le autorizzazioni, oggi poste sotto assedio dall'eccessiva pluralità di consensi richiesti.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto all'articolo 117 un ampio elenco di materie concorrenti fra Stato e Regioni, fra cui "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Il fatto che l'energia rientri in questo elenco ha alimentato l'incertezza normativa e la frammentazione del processo autorizzativo, rendendolo lungo e farraginoso.

Il D.lgs. 104/2017 che, in attuazione della direttiva europea 2014/52, ha modificato il Testo unico sull'ambiente (D.lgs. 152/2006), prevede per gli impianti con una potenza superiore ai 30 megawatt una Valutazione di Impatto ambientale (VIA) statale presso il Ministero dell'Ambiente, per tutti gli altri impianti la VIA è regionale. Nell'ambito di un tentativo di semplificazione e velocizzazione del rilascio delle autorizzazioni per gli impianti da 1 a 30 *megawatt* è stata prevista una procedura semplificata, introdotta dal decreto legislativo 387/2003. Il Procedimento Unico di autorizzazione Regionale (d.lgs 387/2003) comprende, in un unico atto, "tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti nulla osta o assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto". Lo stesso decreto all'art. 12, nel porre l'accento sulla "razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative", definisce "le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (…) di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti", consentendo l'esproprio di quei terreni identificati come idonei ad ospitare parchi eolici o fotovoltaici.

La concessione regionale dell'autorizzazione è strettamente connessa al rispetto delle "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili", emanate a livello nazionale dal Ministero dello Sviluppo economico (decreto del 10 settembre 2010) successivamente recepite e interpretate da ogni regione per la definizione dei criteri che individuano le aree non idonee alla realizzazione di impianti.

In questo quadro normativo vasto e in continuo aggiornamento, le imprese sono chiamate a fronteggiare non solo i lunghi tempi di attesa per le autorizzazioni, ma anche

il particolarismo regionale riguardo i criteri di identificazione delle aree che richiedono una conoscenza delle singole normative regionali.

Le soluzioni alle criticità sopra elencate sono molteplici anche se è chiaro che non tutte le alternative sono immediatamente praticabili soprattutto se considerate in termini di accettabilità politica. Vale tuttavia la pena elencarne alcune.

I tempi di attuazione delle politiche pubbliche nel settore energetico devono essere celeri, occorre, quindi, una modifica del *policy style* italiano che deve essere non reattivo ma attivo e anticipatore per poter far fronte ai progressi comportamentali della società civile.

La Riforma del Titolo V ha attribuito il potere legislativo a tutte le regioni italiane, in equa misura sia alle più piccole come la Basilicata, il Molise, la Campania, che alle più grandi, come la Lombardia. Questa scelta ha contribuito a creare una frammentazione normativa senza precedenti. Ad apparati regionali sovradimensionati si contrappongono apparati amministrativi che faticano nella gestione di un territorio ampio con un'alta densità di popolazione. È chiaro che sottrarre il potere legislativo alle regioni più piccole e aumentare le competenze delle più grandi sia una soluzione impraticabile, perciò si potrebbe procedere attribuendo un maggior rilievo a quella che oggi appare l'unità amministrativa più adatta a fronteggiare le criticità: la provincia.

Per quanto concerne la numerosità degli "addetti ai lavori" per il rilascio delle autorizzazioni, nonché per le tempistiche e la quantità di norme a cui fare riferimento, sarebbe opportuno proseguire sulla scia di alcuni dei decreti sopra citati, che riconoscendo la necessità di implementare l'utilizzo delle rinnovabili, promuovono un sostanziale snellimento delle procedure. La costruzione di nuovi parchi o il *repowering* di quelli già esistenti, rappresenta il fattore infrastrutturale abilitante per portare a termine il processo di transizione energetica e raggiungere l'obiettivo del 55.4% nei tempi stabiliti dal PNIEC. Sarebbe, quindi, necessaria l'adozione di autorizzazioni dai vincoli meno stringenti sia dal punto di vista della collocazione fisica dei singoli elementi dell'infrastruttura, sia dal punto di vista della durata temporale del permesso. Nella pratica si verifica spesso una situazione paradossale: ottenuta l'autorizzazione la tecnologia ha fatto passi da gigante e quella "autorizzata" non viene più prodotta, rendendo inutile il permesso ottenuto. A causa di queste criticità l'obiettivo ambizioso fissato dal PNIEC e dal Pacchetto europeo non convince molte delle imprese del settore,

considerando che l'installazione degli impianti fotovoltaici è spesso ostacolata dai governi locali, mentre l'opposizione più ferrea all'eolico è portata avanti dalle sovraintendenze dei beni culturali sostenitrici di stringenti vincoli paesaggistici. Infine, per quanto concerne le Linee guida, queste più che identificare quelle che sono le numerosissime aree "non idonee" ad ospitare parchi eolici o fotovoltaici dovrebbero definire a livello nazionale le aree idonee così da velocizzare il processo di individuazione delle aree da parte delle imprese e intraprendere velocemente l'iter di cui si è parlato. Queste strategie, in particolar modo nell'ambito del *permitting*, dovrebbero consentire all'Italia di dotarsi nel tempo necessario di un nuovo apparato per la produzione di energia, ma soprattutto dovrebbero evitare che la transizione energetica rimanga vittima del particolarismo normativo e ostaggio dei governi locali spesso non abbastanza competenti in materia da poter, con lungimiranza, comprendere l'importanza di questo cambiamento.

5. Conclusioni

Al termine di questo breve elaborato è possibile trarre alcune momentanee conclusioni. L'Europa ha imposto ai suoi stati una sfida ardua, che necessita la predisposizione a livello nazionale di un quadro normativo chiaro ed esaustivo e nel pratico della realizzazione di una nuova rete infrastrutturale. Questo *input* che viene da Bruxelles potrebbe segnare il riavvio dell'economia italiana nel settore infrastrutturale fermo ormai da anni.

Accogliere ed affrontare questa sfida è compito delle istituzioni e delle imprese che devono impegnarsi per l'elaborazione di una strategia comune basata sul dialogo e sulla cooperazione. Solo attraverso un coordinamento multilivello le imprese del settore riusciranno a portare a compimento l'ampio progetto di "ristrutturazione" necessario per poter aumentare la produzione da fonti rinnovabili. Fronteggiare il processo verso la digitalizzazione, sarà necessario per garantire, in linee con l'obiettivo europeo un'energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili. La digitalizzazione influenzerà tutti i comparti e assemblerà e disassemblerà l'offerta e la domanda di energia in un mercato sempre più fluido e riguarderà anche le modalità di gestione della rete di trasporto e distribuzione, in un lungo cammino verso la "modernità elettrica" già intrapreso da altri stati europei. L'unica strategia, a mio avviso, percorribile non può

prescindere dal prevedere una partecipazione attiva ma maggiormente selettiva e organizzata degli *stakeholders* a livello locale e nazionale. Ogni attore coinvolto, nel rispetto del suo ruolo, sarà chiamato ad attivarsi per il rinnovamento energetico che potrebbe rappresentare un primo ambito in cui ridisegnare il rapporto fra Stato, imprese e Unione Europea, stimolando la rinascita di un rapporto di fiducia interrotto da troppo tempo. Essenziale è la promozione di un dialogo strutturato, nonché la formazione, nel pubblico e nel privato, di una classe dirigente italo-europea, in grado di recepire le sfide ed indirizzare l'agire dell'Italia in ambito energetico e non solo. In questo processo di cambiamento il settore pubblico può essere un abile mediatore fra UE ed imprese, nonché motore dello sviluppo economico e sociale del Paese, in grado di riavviare un processo che si autoalimenta per la ripresa dell'intero sistema.

Nel pratico è necessario che i governi centrali prendano in considerazione un ulteriore snellimento della normativa vigente nell'ambito del *permitting*, per consentire di sanare velocemente il *gap* infrastrutturale e creare le condizioni necessarie ad un aumento della produzione di rinnovabili. Nell'ambito di questa "ristrutturazione" normativa è necessario prevedere, almeno nel breve periodo, la possibilità di introdurre "autorizzazioni" con vincoli meno stringenti e ricondurre all'unità l'eccesiva frammentazione normativa dovuta al potere legislativo e al particolarismo regionale. Una recezione regionale delle Linee Guida Nazionali più omogenea, basata su una maggiore standardizzazione dei criteri, sicuramente semplificherebbe l'individuazione delle aree su cui implementare la produzione di rinnovabili, una definizione delle aree idonee invece che delle non idonee, in numero maggiore, velocizzerebbe l'intero processo.

Agli stessi governi centrali spetta la definizione di una programmazione strategica ben strutturata, nonché l'introduzione di politiche pubbliche adeguatamente formulate e implementata attraverso i mezzi di valutazione necessari alla verifica delle relative conseguenze attese e degli impatti prevedibili, onde evitare di lasciare il cambiamento energetico privo di un sentiero ben definito da seguire.

Ultima questione, non meno rilevante, alla quale si è già fatto precedentemente riferimento è l'introduzione di opzioni di intervento volontarie che abbiano come destinatari i governi locali, con lo scopo di sensibilizzare i vertici politici e le comunità al progresso e all'innovazione, da percepire come opportunità e non come minaccia. La

creazione di un consenso attorno ad un'unica linea di azione che sottragga il progresso energetico al particolarismo normativo, discrezionale e autorizzativo sarebbe utile per evitare che gli investimenti delle imprese del settore in ricerca e nuove tecnologie, anziché produrre un cambiamento tangibile, rappresentino il fallimento economico e l'incapacità del Sistema Italia di conseguire obiettivi prefissati a livello europeo e nazionale.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lodovica Rocco di Torrepadula*

Programmazione e regolazione nel mercato: l'art. 41 della Costituzione in Italia e in Europa

A.A. 2019

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Quadro generale di riferimento – 2. Programmazione e regolazione: lo Stato azionista e lo Stato regolatore – 3. La rivalutazione dell'art. 41 per una maggiore efficienza del mercato – 4. Programmazione e regolazione nella dimensione europea

1. Quadro generale di riferimento

La partecipazione agli incontri di *Italiadecide* ha concesso a giovani ed inesperti studenti e lavoratori agli albori della loro carriera di accostarsi al contesto politico ed amministrativo italiano dei nostri giorni ed esser testimoni della realtà che li circonda.

Il tema, prescelto dalla Scuola per il corso di conferenze di quest'anno, è il dialogo e la cooperazione tra società, sistemi pubblici ed imprese nel quadro dei più ampi rapporti tra pubblico e privato.

Ogni tematica affrontata è stata analizzata sotto tre diversi punti di vista e rispettivamente collocata: nel quadro dell'attività di programmazione e di regolazione svolta dallo Stato; nell' ambito dei rapporti tra le Autorità centrali e le autonomie territoriali; nella dimensione sovranazionale, europea, in cui l'Italia si muove.

L'istaurazione di un dialogo trilaterale tra alte personalità politiche ed amministrative, i rappresentanti delle imprese e i giovani "allievi dei libri", ha consentito l'instaurazione di un dialogo funzionale a rendere ogni tema oggetto di laboratorio ed elaborazione e ha permesso ad ognuno dei partecipanti di sentirsi parte del "pensiero".

Al quadro emerso, talvolta eccessivamente grigio, talvolta colmo di luce e di speranze, non si è mai guardato in maniera statica. Qualsiasi problema e tematica emersa è stata inserita in una dimensione dinamica, di elaborazione, coordinazione e miglioramento.

Nell'ambito del tema attinente al coordinamento tra le attività di programmazione e regolazione, è emerso il contesto di incertezza normativa e macroeconomica in cui "fluttuano" le imprese italiane. E' emersa la lentezza del decisore pubblico nell'assecondare i processi di innovazione e cambiamento che prepotentemente hanno investito l'Italia e che hanno, le nostre imprese, come primi protagonisti. E' emersa l'esigenza di coordinare, nell'ambito di un più apio quadro programmatico, il sistema pubblico, politico ed istituzionale. Si è parlato, in proposito, della necessità di operare il

coordinamento tra le funzioni e l'istituzione, il bene organizzativo che, oggi, manca nella nostra Italia e che si ritiene imputabile a tutto il sistema nel suo complesso[170].

Nel quadro degli investimenti, si è avvertita l'esigenza di imporre dei criteri a presidio della "qualità" nelle politiche in merito attuate, capace di far crescere il paese (in tema di produttività e sviluppo tecnico-ambientale) e il suo grado di competitività. In proposito si è evidenziata la necessità di creare un quadro efficiente di cooperazione tra il pubblico e il privato che potesse esser funzionale al raggiungimento di obiettivi "qualitativi" e "quantitativi" nel settore degli investimenti. Essi, si è sostenuto, infatti, che qualora siano improntati al rispetto di rigide scadenze e alti *standard* di qualità, costituiscono "la chiave di volta" dello sviluppo del paese.

Si è ritenuto necessario a tal fine considerare degli strumenti di valutazione che consentano una misurazione affidabile, oltre che della qualità, anche del grado di essenzialità dell'investimento che si propone. Necessaria si è ritenuta possa essere in proposito, una graduazione dei fini, per evitare che importanti scelte di lungo periodo siano esposte ai mutamenti di instabili maggioranze. La soluzione cui si è pervenuti è la creazione e la diffusione di una base conoscitiva su cui possa basarsi un proficuo confronto tra la politica, l'apparato amministrativo e l'opinione pubblica. Pertanto per garantire un avanzamento nel settore degli investimenti, si è suggerita l'ipotesi di istituire un'Autorità che sia preposta ad valutazione dello progetto, a sua volta, improntata ad un accertamento del rispetto di determinate scadenze e soglie di qualità

Per quanto concerne la collocazione del rapporto tra il pubblico e il provato all'interno della dimensione territoriale sono emerse ulteriori difficoltà. Lo sfruttamento delle reti locali è minacciato (e talvolta impedito) dal profondo solco che separa l'Italia del Nord da quella del Sud. Il principale problema evidenziato risiede nella mancanza di un coordinamento efficace tra gli enti, che consenta loro di inserire la propria attività di gestione del territorio all'interno di un quadro programmatico e sistematico d'azione. Tale difetto di relazione si riverbera in una gestione, spesso disorganica e disomogenea, del territorio italiano nel suo complesso, da parte del governo centrale. Quest'ultimo appare, infatti, inadeguato garante dell'autonomia regionale, essendo indotto, dal quadro disfunzionale sopra elencato, talvolta ad adottare decisioni centraliste, talvolta ad

[170] Esemplare è il riferimento che, più volte, si è compiuto in merito all' "autoreferenzialità" di cui è connotata l'attività degli apparati tecnico-amministrativi, prima ancora della politica e che affligge il nostro sistema pubblico.

adottare un atteggiamento agnostico che induce le stesse autonomie ad eccessi di autotutela ed autoreferenzialità.

La mancanza di un dialogo verticale tra il potere centrale e i poteri locali e, orizzontale, tra le diverse autonomie, si impone oggi quale un prepotente nodo da dover sciogliere perché possa realizzarsi una politica che sia ispirata e risponda ad esigenze di programmazione, coordinamento e sistematicità. Questo bisogno risulta ancor più impellente se si considera che l'Italia si confronta oggi nel panorama internazionale con Paesi che riescono a coniugare un grado di autonomia territoriale, spesso anche superiore al nostro, con una politica improntata ad un quadro strategico chiaro all'interno del quale si muovono le autonomie locali nella gestione dei servizi sul territorio. L'istituzione di un quadro certo e programmatico all'interno del quale inserire l'autonoma attività governativa dei poteri locali, assurge a principio esegetico cui orientare la lettura degli art. 1, 114 e 117 della nostra Costituzione. La Repubblica, pare talvolta necessario ricordare, è organismo composito formato dallo Stato e dall'insieme delle autonomie, e pertanto, nei suoi risvolti applicativi, da un governo di matrice centrale ed uno locale.

2. Programmazione e regolazione: lo Stato azionista e lo Stato regolatore

Il rapporto pubblico privato risente profondamente delle discrasie emerse nei tre ambiti precedentemente riassunti. Si ritiene, in questa sede, che la matrice comune delle "sofferenze" che attanagliano il rapporto tra l'istituzione e il privato operatore del mercato, attengano soprattutto alle carenze nella programmazione e (solo conseguentemente, anche) nella regolazione in materia di politiche pubbliche.

Si è imposta, quale prepotente esigenza, la necessità di ricercare un dialogo ed una sintonia tra le imprese e le istituzioni durante l'attività di programmazione e di regolazione delle ultime e, questo, è il tema su cui ci si propone di indagare per migliorare le criticità cui si è incorsi e per realizzare un rapporto tra il pubblico e il privato improntato a maggiore fiducia, dialogo e cooperazione.

In primo luogo, come detto, ciò che appare carente, nel rapporto Stato-imprese, è l'elemento psicologico della fiducia. Questa, si ritiene essere la prima conseguenza

derivante dall'elaborazione di progetti di programmazione disfunzionali agli obiettivi che ci si prepone e un piano regolatore incerto ed inadeguato[171].

Pare opportuno, affrontare sistematicamente il tema operando una distinzione tra i due ambiti in cui si dispiega l'azione dello Stato e i due diversi ruoli che esso è suscettibile d'assumere quale programmatore e regolatore, individuando le criticità che in entrambe si annidano.

Nell'ambito della sua attività di regolazione le istituzioni spesso, per un convergere e concatenarsi di cause, non sono in grado costruire un quadro normativo sistematico improntato alla tutela del principio di certezza del diritto e alla coordinazione delle sue varie fonti. L'errore dello Stato, tuttavia, si genera in questa sede, nel ritenere che l'attività dello stesso si esaurisca alla sola regolazione[172]. In questo modo sottovalutando la propria funzione programmatoria, le istituzioni si espongono a interessi precostituiti, che pongono il sistema in balia dell'una o dell'altra forza.

Si ritiene pertanto che un possibile primo passo possa essere effettuare una rivalutazione della funzione di programmazione dello Stato, rendendo lo stesso consapevole dell'importanza dell'esercizio di tale funzione per dare stabilità alle proprie scelte. In proposito è emersa la necessità che ogni governo, dia (indipendentemente dalla maggioranza di cui, talvolta, è espressione) continuità amministrativa ai governi precedenti, tentando di implementare la normativa già esistente invece di lasciarsi sedurre dall'ambizione di scardinare e riformare l'intero sistema.

Quest'ultima, infatti, pare essere solo un'altra delle cause generatrici dell'impianto normativo incerto e frammentario in cui si muovono ed operano le imprese, il quale è suscettibile di divenire terreno ostile per il crescere di quelle che già esistono ed il proliferarne di nuove.

Ed è in questo contesto che occorre rivalorizzare la figura dello Stato azionista. Attenendo più ad una dimensione programmatoria che regolatrice, in questo sua veste lo Stato si avvicina alle imprese, entrando anch'esso nel mercato, come attore prima che come regista. Nella propria attività di regolazione lo Stato si pone come soggetto *super*

---

[171] Il Prof. Tommasino, in uno dei nostri incontri, ha sostenuto che la principale causa dell'assenza di fiducia sia da imputare all'evidente insostenibilità delle risorse che vengono proposte.

[172] Si ritiene che quest'errore sia, in sostanza, l'esito della "deformazione prospettica" che attanaglia la politica ed, in termini assoluti l'"idea" nel nostro secolo, determinando un ribaltamento dei due piani dell'*essenza* e dell'*apparenza*.
Il punto è stato magistralmente affrontato dal Presidente Violante nel corso di una delle sue conferenze.

partes rispetto alle dinamiche concorrenziali del mercato e, da esterno, spesso si dimostra incapace di coglierne i problemi e le potenzialità. Nello svolgimento di queste sue attività, lo Stato potrebbe superare la convinzione che l'impresa sia suo "mero braccio esecutivo", ponendosi rispetto ad esso quale, pari operatore del mercato concorrenziale. In questa prospettiva, il potere centrale, probabilmente si orienterebbe verso una regolazione "più consapevole" che sia in grado di sollecitare le energie positive delle imprese e di incanalarle in degli interessi "superiori", trascendendo dal particolare al generale.

Questo si ritiene sia il punto focale cui debba improntarsi il rapporto pubblico - privato. Gli interessi particolaristici del privato, operatore del mercato, devono essere inseriti in un quadro programmatorio che si proponga di realizzare il bene pubblico (nel caso di specie consistente in un andamento concorrenziale del mercato in grado di implementare le potenzialità delle imprese italiane e porle su un piano di concorrenzialità mondiale).

Diverse le soluzioni che possono proporsi in merito.

3. La rivalutazione dell'art. 41 per una maggiore efficienza del mercato

Nel corso delle conferenze, è emersa, prepotente, la necessità di costituire un diaframma tra management e stato azionista. Nel quadro di un'illustrazione dei ruoli che, nel succedersi degli anni, lo Stato ha assunto, si è suggerita una focalizzazione sulla figura dello stato facilitatore e sulla sua attività riformatrice. In proposito si è evidenziato che, nello svolgimento della propria attività di regolazione lo Stato deve tener conto del fatto che non è più necessario spingere il risparmio verso un certo investimento, bisogna, piuttosto, governare il mercato in modo che il risparmio si orienti autonomamente. Il quadro emerso dall' autorevole voce di grandi amministrativisti ed uomini di politica, insegna che lo Stato produttore non può sostituirsi al mercato, ma il mercato non può funzionare senza lo stesso.

Pertanto il progetto che in questa sede vuole proporsi è orientato ad una rivalutazione dell'attività dello Stato nella sua funzione programmatoria[173] e nella sua attività di regolazione del mercato, in modo che sia funzionale al perseguimento di una politica pubblica organica e chiaramente orientata nella propria linea d'azione.

[173] E, conseguenzialmente, nella sua veste di libero operatore del mercato.

Si ritiene che, a questo fine, necessario sia ripartire dalle "origini" della nostra Repubblica, guardando alla madre e alla severa custode d'ogni prerogativa e dovere dello Stato: la nostra Costituzione.

L'art. 41 della Costituzione riassume il dualismo, il binomio inscindibile che caratterizza la nostra economia di mercato: l'attività di programmazione e regolazione del mercato e la libera iniziativa economica dell'impresa:

Articolo 41

L'iniziativa economica privata è libera[174].

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana[175].

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali[176].

La libertà di iniziativa economica si colloca all'interno di un'attività delle istituzioni di programmazione, tuttavia, la formula d'incipit, *"l'iniziativa economica privata è libera"*[177], è presidio a garanzia di un sistema economico di mercato il quale, al contrario delle economie pianificate, si affida a meccanismi decentrati di decisione in virtù dei quali ciascuna opzione relativa all'attività di produzione[178] è il risultato della somma di un numero imprecisato di libere scelte individuali, rispettivamente di produttori e di consumatori.

E' qui, dunque, la risposta: nella somma.

In proposito, dobbiamo ricordare che alla base dell'economia vi è la matematica e nessuna operazione aritmetica può svolgersi dove non vi sia una pluralità di elementi (nel nostro caso di operatori economici). Un'economia che riduca all'uno non è un'economia che può portare ad un risultato in termini di profitto, efficienza e utilità.

Da qui la necessità a che quell'uno, il legislatore, coinvolga nelle sue attività di programmazione e regolazione la pluralità di soggetti (il cittadino, l'impresa, le autorità

---

[174] L'impresa
[175] Lo Stato programmatore
[176] Lo Stato regolatore
[177] Art. 41, comma 1, Cost.
[178] "che cosa", "come", "dove" e "quanto" produrre.

indipendenti) di cui è strutturalmente costruito il mercato e la nostra società civile in quanto tale.

Questo si ritiene debba essere considerato il punto di partenza per attuare una rivalutazione dell'attività di programmazione e di regolazione dello Stato: considerare il legislatore quale *demiurgo* d'un sistema in cui il particolarismo degli interessi non venga soffocato, ma sapientemente convogliato in un più ampio, trascendente, comune interesse.

Nei suoi risvolti applicativi, un tale approccio potrebbe, in ipotesi, concretizzarsi nella redazione di quadri programmatori specificatamente indicati nelle loro linee essenziali, improntati al dialogo tra i vari progetti di riforma oltre che tra gli organi preposti ad attuarli.

In secondo luogo, tale proposta troverebbe sede nella redazione di una regolazione di settore, organica e sistematica, ispirata a principi certi ed univoci che ne consentano un'interpretazione univoca[179] e funzionale alla realizzazione di specifici obiettivi.

4. Programmazione e regolazione nella dimensione europea

I due progetti sono qui proposti in una dimensione nazionale tanto quanto europea.

L'applicazione dell'articolo 41 cost. non deve assurgere a *contro-limite* opposto dal governo italiano per l'attuazione della politica europea, ma esso dev'esser direttamente tutelato al livello comunitario.

Infatti, ancora attuale è il ricorso alla c.d. "teoria dei contro-limiti", che si concretizza in una "resistenza" degli Stati membri[180] a trasporre nel proprio ordinamento la normativa europea che sia suscettibile di generare delle antinomie con taluni principi consacrati quali fondamentali per l'ordinamento nazionale. I valori che, nell'attuazione di tale teoria, pertanto, ci si propone di tutelare, non sono estranei all'ordinamento comunitario ma, al contrario, sono ormai ben radicati nella coscienza europea. Ciò che ancora induce gli Stati a ricorre ad una tale pratica, si ritiene che sia l'assenza di un adeguato meccanismo, elaborato in seno all' Unione, che si erga a tutela di tali principi ormai pacificamente riconosciuti come meritevoli di garanzie.

Pertanto, per dare un risvolto pratico a quanto proposto nelle pagine precedenti, si ritiene che anche al livello europeo, debba rafforzarsi (o addirittura istituirsi) un

[179] Per quanto, chiaramente, la lingua italiana lo consenta.
[180] In particolare è un fenomeno che ha interessato l'Italia e la Germania.

meccanismo di tutela di quei valori ormai pacificamente riconosciuti come meritevoli di garanzie. Questo si ritiene possa produrre quale risvolto pratico, una maggiore apertura degli Stati nazionali alla normativa elaborata in sede europea. L'esito potrebbe, in astratto, generare una maggiore fiducia nell'attività programmatoria e di regolazione dell'Unione. Essa, infatti, si considererebbe finalmente improntata al rispetto di quei principi che, ognuno degli Stati nazionali ritiene invalicabili e protegge oggi, ancora, autonomamente.

In ultima analisi si pensa che una rivalutazione dell'attività programmatoria e di regolazione dell'Unione europea che sia improntata alla tutela dei principi e dei valori comunemente sentiti come tali dalla comunità europea, condurrebbero ad una maggiore identificazione del cittadino con il "sistema Europa", all'interno del quale si sentirebbe protetto e adeguatamente tutelato in quei diritti fondamentali, il cui unico baluardo di difesa è oggi lo stato nazionale.

In conclusione, il riconoscimento di meccanismi di tutela efficaci, che riconoscano ai valori ed ai principi, già comunemente accolti dall'ordinamento europeo, il rango di diritti fondamentali, e l'elaborazione di una politica legislativa che ad essi si ispiri, si ritiene potrebbero essere un buon punto di partenza per l'abbattimento dei muri innalzati da quel diffuso sentimento nazionalista che non consente oggi, un' integrazione che sia adeguata a porre l'Unione su un piano di concorrenzialità mondiale.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Federica Selvaggio*

Migliorare i rapporti interni per migliorare i rapporti con l'Europa

A.A. 2019

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Qualità e coordinamento delle politiche pubbliche a sostegno dell'economia tra Stato, Regioni e Unione Europea – 2. Crisi italiana e crisi europea, due facce della stessa medaglia – 2.1 Indebolimento del rapporto pubblico-privato, vulnus per l'agire delle imprese – 2.2 Venir meno di una prospettiva strategica di integrazione economica e monetaria in campo europeo – 3. Partecipazione dell'Italia come sistema paese all'Unione Europea – 3.1 Comitato Interministeriale degli Affari Europei (CIAE) – 3.2 La Rappresentanza Permanente a Bruxelles – 3.3 Il Parlamento Italiano – 4. Sviluppo del processo di integrazione Europea. Possibili scenari futuri – 5. Necessario miglioramento della comunicazione e della formazione sull'attività dell'Unione Europea

1. Qualità e coordinamento delle politiche pubbliche a sostegno dell'economia tra Stato, Regioni e Unione Europea

Il Corso 2019 della Scuola per le Politiche Pubbliche, ormai volto al termine, ha ripreso il filo di alcuni ragionamenti recenti di Paolo de Ionanna, secondo il quale "le politiche pubbliche tengono insieme Stato, società ed economia, politica e amministrazione, settore pubblico e settore privato".

Un aspetto fondamentale per la qualità delle politiche pubbliche, considerate nel loro insieme, è il loro coordinamento e l'integrazione in una strategia pluriennale che consente scelte allocative razionali e trasparenti. Questo aspetto è fondamentale soprattutto ai fini della loro legittimazione democratica, rendendo le scelte stesse valutabili dalla opinione pubblica e dagli elettori in rapporto alle possibili alternative.

Solo tornando a valorizzare ed investire sull'insieme delle politiche pubbliche e sulla loro qualità permetterà all'Italia di tornare ad essere competitiva anche in Europa, essendo questa il principale scenario strategico per l'economia del nostro Paese.

Competitività che si traduce nella individuazione dei giusti indirizzi da seguire in ambito europeo per favorire il potenziamento delle politiche europee strategiche per il sostegno alla economia reale.

Sono esse che, in questa situazione di complessiva difficoltà politico istituzionale, possono essere decisive ai fini del rilancio della Unione Europea a seguito di una crisi di carattere produttivo e commerciale.

Necessaria è una concreta ridefinizione del rapporto tra pubblico e privato in una economia europea in evoluzione.

Nella seguente relazione vedremo come per governare le politiche pubbliche e per valorizzarle siano necessari strumenti strategici e programmatici che le correlino tra loro.

In una democrazia come l'Italia disegnare costantemente la linea di un orizzonte strategico per il futuro sostanzia l'essenza del principio di responsabilità ed è un dovere democratico di chi governa verso i cittadini.

2. Crisi italiana e crisi europea, due facce della stessa medaglia

Sempre riprendendo il pensiero del promotore dell'Associazione, è proprio nella crisi italiana che si evidenziano le maggiori cause della crisi europea.

Poiché l'Europa fa parte della politica italiana e l'Italia è interdipendente con la politica europea, tenere distinta l'una dall'altra è un errore.

Il Corso ha toccato più volte il tema di come le difficoltà dell'economia italiana si ripercuoto in ambito europeo.

L'obiettivo dell'Italia deve essere quello di rafforzare i suoi interessi in Europa, soprattutto in tre aree:

- il mercato, poiché l'Italia ha bisogno del mercato unico per crescere economicamente;
- la moneta, intesa come unione monetaria funzionante e legittima; è ingiustificato sostenere che l'euro è la causa dei nostri problemi, proponendo di ritornare alla vecchia moneta nazionale. Infatti, anche fuori dall'Eurozona, dipenderemmo comunque dalle scelte di Francoforte, senza poterle però condizionare dall'interno.
- Le istituzioni. È infatti interesse dell'Italia che il Parlamento europeo eserciti un ruolo anche in politiche pubbliche che sono ora monopolizzate dai governi nazionali, come la politica migratoria, e che sia dotato di un potere legislativo in senso proprio.

Le principali cause delle difficoltà dell'economia italiana hanno la loro origine nell'indebolimento del sistema pubblico e nel consequenziale venire meno di una prospettiva strategica di integrazione economica e monetaria in campo europeo.

2.1 Indebolimento del rapporto pubblico-privato, vulnus per l'agire delle imprese

Come rilevato dalle lezioni del Ministro De Vincenti e del professor Tommasino, le difficoltà del sistema pubblico di governare al suo interno portano le imprese nazionali ad una condizione di disparità nella competizione internazionale per mancanza di

coerenza, sistematicità e programmabilità delle politiche pubbliche; un disorientamento che ostacola le strategie imprenditoriali all'interno dei mercati.

Per questo motivo, anche la mancanza di coordinazione tra enti e livelli territoriali risulta essere un problema per l'economia nazionale, compromettendo gli obiettivi pubblici e condizionando gravemente l'agire delle imprese.

Come segnalato anche dalla rappresentante di ENEL, il dialogo e la trasparenza nel rapporto tra pubblico e privato devono essere considerati condizioni per un confronto che abbia come oggetto non solo gli interessi ma anche la visione del bene comune o della strategia di sviluppo che si propone guardando anche all'Europa.

La precarietà e l'incertezza del quadro normativo e il mancato adeguamento di fronte ai processi innovativi impediscono la costruzione di un contesto efficiente per le imprese.

Le rappresentanti delle imprese hanno denunciato il gap crescente tra azione pubblica ed esigenze delle imprese più esposte alla competizione internazionale e alla trasformazione dell'economia sul terreno tecnologico e ambientale. È stato individuato il maggior divario non tanto nella mancanza di ascolto o di risposte, ma nella estemporaneità di queste risposte, nel carattere puntuale e oscillante a favore di singole esigenze spesso opposte, nel loro mancato inserimento in un quadro ordinato, coordinato e programmatico.

Se le imprese oggi possono solo partecipare attraverso i "gruppi di pressione", è necessaria invece una maggiore partecipazione delle imprese anche attraverso la cooperazione con le amministrazioni statali.

Infatti per le imprese, l'UE può anche essere un fattore di svantaggio quando la regolamentazione crea ostacoli o imbroglia la loro azione.

A fronte di della difficoltà del governo di svolgere il suo lavoro di sintesi e formazione della posizione nazionale, gli attori economici e sociali hanno reagito talvolta sostituendosi alle istituzioni interne.

Anche dalla Newsletter predisposta ogni settimana la delegazione di Confindustria presso l'Unione Europea emerge chiaramente come in certi casi ci sia una carenza di coordinamento tra gli attori nazionali italiani a Bruxelles.

Gli attori nazionali spesso cercano di surrogare purtroppo in ordine sparso le lacune dell'azione di coordinamento del governo, tanto più in una fase come quella attuale in

cui gli interessi di alcuni degli stakeholders sono addirittura divergenti rispetto alla line di governo.

Le imprese hanno voce nell'Unione Europea e quindi riescono a far parte del processo decisionale della Commissione europea, mentre con il Parlamento e il Consiglio l'interazione è più destrutturata, perché non esistono degli strumenti di interazione precisi ed\o efficienti.

A livello nazionale, sarebbe importante creare più sinergie e più contraddittorio, soprattutto nella fase ascendente di definizione della volontà dello Stato membro con un maggior coordinamento con il tessuto produttivo-industriale italiano.

I processi di cambiamento dell'economia mettono oggi in maggiore evidenza la convenienza di tutti gli attori del sistema territoriale verso una maggiore convergenza sulle opzioni strategiche e verso una programmazione nazionale condivisa.

Il sistema Paese deve portare a far valere le istanze dei cittadini e delle imprese all'attenzione dei decisori europei quando le regole vengono scritte. Grazie a un ruolo importante in questa fase è possibile infatti ottenere misure adatte alle esigenze del nostro Paese e ottenere più facilmente le risorse messe a disposizione dalla Unione europea.

2.2 Venir meno di una prospettiva strategica di integrazione economica e monetaria in campo europeo

Dalla testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco è emerso come le politiche europee difettino di coerenza e coordinamento, con una programmazione ed una regolamentazione europea che poche volte tiene conto delle caratteristiche degli ordinamenti nazionali.

Anche De Ioanna, convinto europeista, rivolge una critica alle politiche europee del passato decennio a guida tedesca. Ambiguità, ambivalenza e rigidità su linee irrisolte hanno determinato una grande instabilità di sistema.

L'unione dovrebbe migliorare la propensione a sostenere efficacemente il percorso dei paesi membri verso riforme strutturali più utili per occupazione e crescita sostenibile.

Le politiche europee, in generale, dovrebbero assicurare un quadro più coerente e facilitare lo svolgimento delle funzioni di programmazione e regolazione interna.

3. Partecipazione dell'Italia come sistema paese all'Unione Europea

L'Italia necessita di una partecipazione alla definizione delle politiche europee in modo coerente ed effettivo ma la Rappresentanza permanente italiana a Bruxelles non riceve istruzioni chiare da Roma, non riuscendo quindi a coordinarsi in modo efficace con gli europarlamentari italiani e le categorie produttive.

Manca, di fatto, di una cornice entro cui coordinare la posizione degli attori a Bruxelles.

L'attuale modello di partecipazione italiana all'unione europea prevede il coinvolgimento principalmente di tre strumenti:

- il Comitato Interministeriale degli Affari Europei (CIAE);
- la Rappresentanza Permanente a Bruxelles;
- il Parlamento Italiano.

3.1 Comitato Interministeriale degli Affari Europei (CIAE)

Il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), istituito dalla Legge 234\2012, è lo strumento fondamentale per la definizione della posizione nazionale nei processi decisionali sulle politiche europee. Esso svolge un’attività di coordinamento, di indirizzo e di impulso politico su materie trasversali e strategiche per il Paese.

Infatti una volta definite in sede CIAE le linee generali, le direttive e gli indirizzi sono comunicati al Dipartimento Politiche Europee che predispone la definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione Europea.

Il CIAE è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e ad esso partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti delle tematiche all'ordine del giorno. Possono partecipare anche il presidente della Conferenza delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dell'Unione delle province d'Italia quando vengono trattate materie di loro competenza.

La predisposizione delle Relazioni annuali rappresenta uno dei principali adempimenti del Dipartimento per le Politiche Europee. Ogni anno, il Governo presenta al Parlamento una informativa sulla partecipazione italiana al processo d'integrazione europea.

L'informativa prevede una relazione programmatica ed una relazione consuntiva.

La Relazione consuntiva, da presentare entro il 28 febbraio, offre un quadro del contributo dato e delle posizioni sostenute dal nostro Paese in sede europea nel corso dell'anno precedente, con una particolare attenzione al seguito dato e alle iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere, nonché alle osservazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

La Relazione programmatica, da presentare entro il 31 dicembre, è destinata ad illustrare gli orientamenti del Governo sugli sviluppi, attesi per l'anno successivo, dei profili generali di funzionamento dell'Unione Europea e delle sue politiche. La Relazione è, dunque, volta a offrire un quadro illustrativo dell'azione del Governo nell'ambito dell'Unione Europea con l'obiettivo di renderla più trasparente e di permettere al Parlamento di valutarla.

A supporto del CIAE agirà il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV), nel cui ambito sono individuati collegialmente i temi prioritari e le modalità di trattazione degli stessi.

Il Comitato raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni sulle proposte europee; istruisce e definisce le posizioni che saranno espresse dall'Italia in sede di Unione Europea, previa deliberazione del CIAE, ove necessario; trasmette tali posizioni ai rappresentanti italiani incaricati di sottoporle all’attenzione delle istanze europee; assicura i seguiti delle decisioni prese in seno al CIAE.

È composto da rappresentanti delle Amministrazioni designati dal proprio Ministro. Quando sono trattate materie di competenza delle regioni e delle province autonome, il CTV è integrato da un rappresentante di tali autorità nominato dal presidente dell’ente e, per le questioni di interesse locale.

L’attività di coordinamento svolta dal CTV-CIAE consente una rapida e puntuale circolazione delle informazioni tra le Amministrazioni coinvolte nella fase “ascendente” dei dossier europei, favorisce la risposta alle Consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione e sostiene la presentazione di documenti di posizione nazionali che, trasmessi alla Commissione europea, influenzano il processo di elaborazione delle proposte.

Le ultime riunione del Comitato si registrano il 5 luglio 2018, il 24 ottobre 2018 ed il 30 gennaio 2019.

La varietà di temi trattati, sommata però al ridotto numero di riunioni nell'ultimo anno, rivela come le potenzialità di questa sede di coordinamento a livello governativo, che dovrebbe essere anche di coordinamento con il Parlamento e gli attori economici e sociali, sia veramente modesto ed in questa legislatura anche più modesto rispetto a quella precedente.

Il sottosegretario Gozi aveva tentato di vitalizzare il ruolo del CIAE ma trovò una forte resistenza delle amministrazioni di settore a farsi coordinare da un ministro che pur delegato dal presidente del consiglio è pur sempre, nella errata concezione italiana, un ministro senza portafoglio di secondo grado.

3.2 La Rappresentanza Permanente a Bruxelles

Obiettivo principale della Rappresentanza Permanente è quello di promuovere e difendere le posizioni italiane nell'ambito dell'Unione Europea, in particolare nelle istanze preparatorie delle diverse riunioni del Consiglio dei Ministri quali il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, il Comitato Politico e di Sicurezza ed il Comitato Speciale Agricoltura.

Questa svolge un ruolo centrale nei rapporti fra le Autorità italiane e le Istituzioni dell'Unione Europea: conduce i negoziati nelle apposite istanze del Consiglio dell'Unione Europea e cura le relazioni con le altre istituzioni, in particolare il Parlamento Europeo e la Commissione Europea.

Alle relazioni con il Parlamento Europeo è preposto un apposito settore della Rappresentanza Permanente, l'Ufficio Relazioni con il Parlamento Europeo (URPE).

Obiettivo principale dell'ufficio è quello di seguire e monitorare l'attività del Parlamento Europeo, assicurando uno stretto raccordo con gli Europarlamentari (in particolare con quelli eletti in Italia) anche in funzione della migliore tutela degli interessi italiani nei temi al centro dell'agenda parlamentare.

In questo quadro, l'URPE garantisce un flusso costante di informazioni (anche mediante l'organizzazione di apposite riunioni) fra i vari funzionari ed esperti della Rappresentanza e gli Uffici dei Parlamentari europei.

Inoltre la Rappresentanza Permanente si compone anche di un Ufficio Relazioni con il Comitato delle Regioni (URCR) e un Ufficio Relazioni con il Comitato Economico e Sociale Europeo (URCESE), che seguono le attività rispettivamente del Comitato delle Regioni e del Comitato Economico e Sociale Europeo.

La Rappresentanza Permanente assicura infine il monitoraggio della presenza dei funzionari italiani nelle Istituzioni europee, allo scopo di verificare che i diplomatici stiano facendo il loro mestiere.

È composta da personale del Ministero degli Affari Esteri e da "esperti" provenienti da altre Amministrazioni.

3.3 Il Parlamento Italiano

In base alla legge n. 234/2012, fanno capo al Governo specifici obblighi di trasmissione e di informazione nei confronti delle Camere. In particolare, il Governo trasmette alle Camere, contestualmente alla loro ricezione, i progetti di atti normativi e di indirizzo delle Istituzioni europee, le eventuali modifiche e gli atti preparatori.

Ha altresì l'obbligo di predisporre, entro 20 giorni dalla trasmissione dei medesimi progetti, una relazione tecnica che dia conto del rispetto dei principi dell'UE in materia di competenze, delle prospettive negoziali nonché della valutazione dell'impatto sull'ordinamento interno.

In capo al Parlamento è invece previsto l'istituto della riserva di esame parlamentare, attivabile su iniziativa di una delle Camere o del Governo, su ogni progetto o atto dell'UE per cui vige obbligo di trasmissione alle Camere da parte del Governo.

È previsto che il Governo informi i competenti organi parlamentari in via preventiva sulla posizione che intende assumere in occasione delle riunioni del Consiglio europeo e, su richiesta degli organi parlamentari competenti, delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE.

Il Parlamento deve essere informato, in via consuntiva, sui risultati delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri dell'UE, su iniziative o questioni relative alla politica estera e di difesa comune.

Il Governo è tenuto, infine, ad assicurare l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE agli uffici della Camera e del Senato

presso le istituzioni dell'UE, secondo modalità stabilite d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti delle Camere.
Entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo presenta al Parlamento una relazione sugli orientamenti e le priorità che il primo intende assumere per l'anno successivo e tale relazione alla Camera è esaminata congiuntamente con il programma legislativo delle Istituzioni europee.
Entro il 28 febbraio di ogni anno, invece, viene predisposta una relazione in cui sono illustrate, a consuntivo, le attività svolte nell'anno precedente e tale relazione alla Camera è esaminata congiuntamente con il disegno di legge di delegazione europea.
Il Governo ha l'obbligo di assicurare che la posizione rappresentata in sede di Consiglio ovvero presso altre istituzioni od organi dell'UE sia coerente con gli indirizzi delle Camere.
La vera funzione degli obblighi di informazione alle camere non è tanto quella di rendere onore alle prerogative del parlamento riempiendolo di dati e informazioni sui singoli progetti legislativi, sull'azione del governo in ambito europeo e sui seguiti dati agli atti di indirizzo, ma è anche e soprattutto quella di obbligare il Governo a fare il suo mestiere.
La legge 234\2012 è l'unica legge nazionale, insieme alla legge tedesca del 2009 da cui ci siamo ispirati, che prevede la trasmissione alle Camere di documenti e relazioni prodotti dalla Rappresentanza Permanente. Prima di questa legge erano considerati, alla stregua dei messaggi della rete diplomatica, esclusivamente disponibili al Ministero degli Esteri, alla rete dei consiglieri diplomatici della Presidenza del consiglio, della Presidenza della Repubblica e dei Ministeri. Ora anche il parlamento ha accesso a questi atti.

4. Sviluppo del processo di integrazione Europea. Possibili scenari futuri

L'Unione Europea ha gli strumenti per tenere conto della situazione reale in cui l'Italia si trova in questo particolare momento storico ma è necessario che l'Italia e l'Unione agiscano per renderli attivarli o renderli più efficienti.
L'Italia deve, come ribadito dal Dott. Di Noia, rafforzare la Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione Europea moltiplicando l'attivismo di tutti i suoi organi, già a

livello nazionale, per riuscire ad agire con efficacia nel quadro delle regole e delle procedure esistenti.

È necessario un maggior coordinamento tra tutti gli attori istituzionali ed esponenziali delle categorie produttive nella formazione e nella rappresentazione della posizione nazionale nelle sedi negoziali europee.

Occorre riattivare il dialogo e il negoziato su questioni concrete e questo richiede specifiche skills che l'Italia, allo stato attuale, non ha in misura adeguata. Andrebbe innanzitutto rafforzata la collaborazione tra le amministrazioni nazionali anche utilizzando meglio gli strumenti disponibili nell'ambito della stessa Commissione europea e in altri organismi internazionali come l'OECD. Una possibile risorsa utilizzabile per migliorare la qualità delle politiche è il programma della Commissione per il supporto alla progettazione di politiche strutturali nazionali (Servizio di assistenza per le riforme strutturali, SRSS).

Un'altra via per interagire meglio con la Commissione è quella di rafforzare e qualificare l'esercizio della Rappresentanza di interessi nel concorso tra governi ed imprese attraverso una mirata politica del personale negli organi legislativi europei e un rafforzamento della Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea.

Sarebbe necessario anche rivedere la *governance* europea, estendendo il voto di maggioranza e introducendo un meccanismo di controlli e bilanciamenti. Ma solamente chi riconosce l'importanza delle istituzioni sovranazionali potrà impegnarsi per riformarle.

5. Necessario miglioramento della comunicazione e della formazione sull'attività dell'Unione Europea

La strategia di comunicazione sulla conoscenza dell'UE e del ruolo dell'Italia nelle sue politiche dovrebbe orientarsi al coinvolgimento del maggior numero possibile di giovani delle scuole e delle università nelle iniziative di approfondimento e sensibilizzazione, al coinvolgimento dei professionisti appartenenti alle amministrazioni pubbliche nelle iniziative di informazione e formazione.

Sarebbe opportuno sviluppare nuovi modelli di comunicazione, anche *online*, in grado di agevolare il dialogo con i cittadini e il coinvolgimento di *stakeholders* e società civile.

Solo attraverso il rafforzamento di un solido consenso democratico intorno al progetto europeo sarà possibile costruire un'Europa più forte, più solidale e più vicina ai suoi cittadini.

In linea con la strategia complessiva di incoraggiare una migliore conoscenza della storia e della cultura dell'Unione Europea, per le elezioni europee dello scorso 26 maggio si potevano promuovere iniziative ed eventi ispirati alla ricorrenza dei 40 anni dalla prima consultazione elettorale per il Parlamento europeo, unica istituzione europea a suffragio diretto, nel 1979.

Invece il dibattito politico sull'Europa è stato, come si registra ormai da anni a questa parte, tutto interno: si parla dei problemi del Paese ponendo in secondo piano la sensibilizzazione dei cittadini sulle riforme europee e sulle prospettive di cambiamento e di miglioramento.

Evidente è come i politici nazionali utilizzino l'UE come paravento su cui scaricare la responsabilità delle scelte più difficili da presentare all'opinione pubblica: «È l'Europa che ce lo chiede/impone» è diventato un ritornello in tutte le capitali.

Questa retorica non aiuta a mettere l'Europa in buona luce e a far chiarezza sul suo impatto sulla vita dei cittadini.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Camilla Simi*

L'utilizzo delle risorse comunitarie.

Dalla gestione dei fondi europei ad una nuova strategia di azione

A.A. 2019

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

Sommario

1. Illustrazione sintetica del corso – 2. Dialogo e cooperazione in un'ottica sovranazionale: l'Unione Europea – 3. I fondi Europei – 4. La politica di coesione – 5. L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea – 6. La normativa italiana in tema di programmazione – 7. Soluzioni proposte – 8. Conclusioni

1. Illustrazione sintetica del corso

Il tema centrale scelto quest'anno dalla Scuola per le Politiche Pubbliche, promossa dall'associazione Italia Decide, è stato " Dialogo e cooperazione tra società, sistema pubblico ed imprese: politiche pubbliche e strategie d'impresa". Suddetto attraverso diverse conferenze è stato analizzato intorno ai livelli territoriali sia in ambito sovranazionale rispetto all'Unione Europea, sia in campo nazionale rispetto alle autonomie regionali e locali.

Nel primo ciclo di conferenze si è confermato come sia difficile ancora ad oggi il rapporto tra settore pubblico e privato e come manchi la fiducia reciproca fondamentale per attuare una buona e solida cooperazione che permetterebbe al paese di essere maggiormente competitivo. Lo stesso Presidente Violante ha delineato in modo puntuale i fattori che hanno contribuito a questa sfiducia quali la costruzione dell'unità incentrata sull'espansione di una burocrazia civile e militare, l'affermarsi del regime fascista che ha evidenziato l'abuso di potere verso la società, la monopolizzazione del sistema partitico e lo scandalo "tangentopoli" che diede l'idea che il rapporto tra pubblico e privato generasse corruzione. Al fine di superare ciò occorre migliorare i processi di attuazione delle leggi e soprattutto frenare la tendenza di farne sempre di nuove senza adottare quelle già presenti. Diventano necessari un maggiore dialogo e cooperazione tra pubblico e privato ed una riattivazione dei corpi intermedi quali i sindacati proprio per ricostruire quel rapporto ormai mancante e per porre fine a quei comportamenti disfunzionali che non sono più compatibili con le esigenze dell'economia contemporanea.

Anche il discorso tenuto dal professor Claudio De Vincenti, attraverso l'illustrazione della sua esperienza di governo, ha confermato la difficoltà che il sistema pubblico incontra nel governare non solo al suo interno ma anche e, forse, soprattutto verso la società, i territori e le imprese. Tra le cause di questo fenomeno si sono evidenziate la presenza di aree di tolleranza, autoreferenzialità e mancanza di accountability.

Illuminanti nella prima sessione sono stati anche gli interventi dei rappresentanti di diverse aziende quali Enel, Eni ed Autostrade per l'Italia. Questi hanno evidenziato come le imprese sono al centro di processi di trasformazione sia produttivi che organizzativi e come la transizione energetica ed ambientale a cui assistiamo richieda una vera e propria evoluzione dell'azione pubblica dal punto di vista normativo, regolatorio e programmatico.

In particolare diventa fondamentale una giusta alleanza tra pubblico e privato, un quadro normativo certo ed un vasto consenso sociale verso gli investimenti.

Uno dei problemi maggiormente espostoci non è il mancato ascolto ma quanto il ritardo nella risposta e il suo carattere estemporaneo e l'importanza della trasparenza delle regole che crea fiducia nel decisore pubblico.

Proprio l'incertezza normativa secondo Pietro Tommasino, rappresentante della Banca d'Italia, fa sì che le imprese riducano i loro investimenti e che le famiglie aumentino il risparmio, a danno del consumo, determinando così una crescita del debito pubblico.

Per questo motivo a suo avviso la prima cosa da chiedere al sistema pubblico è più conoscenza e coerenza cioè un approccio maggiormente programmatico e sistematico per tutte le politiche e che migliori la qualità dei comportamenti proprio in materia di spesa.

Grazie alle interessanti conferenze ho potuto constatare come la stessa difficoltà si è riscontrata anche a livello territoriale in quanto soprattutto vi è maggiore contrapposizione piuttosto che cooperazione tra i livelli e più autotutela da parte dei singoli interessi invece che visione d'insieme rivolta ad interessi collettivi.

Ciò dipende da diversi fattori quali i difetti di coerenza nello svolgimento delle politiche pubbliche, la separatezza delle amministrazioni, l'accentuarsi del divario tra Nord e Sud, la sottovalutazione della programmazione, l'instabilità ed incoerenza del piano normativo e la difficoltà nei processi decisionali.

Su questo punto ancora una volta le imprese lamentano eccessivo e variabile carico normativo e ben poca attenzione al fattore tempo ed alla qualità dei servizi.

Queste hanno posto l'accento soprattutto sulla "better regulation" cioè il diffondersi di una legislazione adeguata allo scopo al fine di ridurre tempi e costi e l'affermarsi di uno stato regolatore che sia in grado di chiarire e semplificare le norme per garantire un effettivo sviluppo dell'attività imprenditoriale. Su questo punto proprio la Dottoressa

Chiaramonte, rappresentante di Enel, ha chiarito che ogni intervento di semplificazione deve fondarsi su tre elementi:

Better regulation
Una “cabina di regia” per monitorare
Maggiore valutazione delle instanze

Si potrebbe così incentivare uno sviluppo strutturale garantendo cioè un processo più snello per la produzione e dare vita ad uno Stato che effettivamente ed attivamente cooperi con le aziende.
Per ciò che concerne i problemi territoriali una delle maggiori cause è la mancanza di strategie che siano in grado di ripartire i diversi ruoli per il raggiungimento di obiettivi comuni.
Assumono così ruolo centrale per ovviare a questi problemi le Conferenze ed in particolare la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie la quale non dovrebbe essere unicamente sede negoziale ma anche luogo per elaborare politiche strategiche.
Questa tenta di far convergere i diversi interessi attraverso un dialogo continuo ed intenso ma allo stesso tempo il fatto che non può svolgere un ruolo di coordinamento e programmazione disincentiva la sua attività. Ancora una volta è perciò lo spirito di leale collaborazione tra Stato e Regioni, pubblico e privato, che diventa fondamentale al fine di gestire in modo adeguato la complessità dell’economia contemporanea e i processi di trasformazione in corso.

2. Dialogo e cooperazione in un ottica sovranazionale: l’Unione Europea

Questa mancata cooperazione e collaborazione non si riscontra unicamente a livello nazionale ma anche sovranazionale rispetto all’Unione Europea di cui l’Italia è stato uno dei paesi fondatori nel lontano 1957. L’unione nacque proprio per farsi che l’area occidentale del mondo fosse competitiva, soprattutto sul piano economico, rispetto agli Stati Uniti ed al continente Asiatico, ed ancora oggi l’obiettivo primario è proprio riuscire a ridurre il gap di produttività rispetto a queste grandi potenze economiche mondiali. La crescita del Mercato Unico Europeo deve necessariamente basarsi sulla collaborazione tra pubblico e privato e sulla sinergia tra investimenti privati e politiche

pubbliche in quanto solo in questo modo si realizzerà uno sviluppo sostenibile, maggiore coesione sociale e crescita omogenea del mercato.

Carmine Di Noia, Commissario della CONSOB, ha posto l'accento sulla creazione di un *Capital Markets Union* che consenta alle imprese di ricorrere più facilmente ai fondi e superare le inefficienze dovute alla frammentarietà dei mercati nazionali. Inoltre ancora una volta la regolazione deve necessariamente essere semplificata e condivisa ugualmente da tutti gli stati e si deve porre l'accento sulla fiducia da parte dei cittadini che secondo Fabrizio Guelpa, rappresentante di Intesa San Paolo, può essere conquistata e riqualificata solo attraverso l'aumento della spesa pubblica verso cui questi avvertono i benefici. Secondo Antonio Vella, portavoce Eni, occorre colmare le divisioni esistenti tra gli Stati Europei e l'unico modo è quello di ridurre l'austerità e la burocrazia incentivando la sostenibilità e gli investimenti.

All'interno dell'Unione il nostro Paese non è fortemente incisivo e deve notevolmente migliorare la sua capacità negoziale e di intervento.

3. I fondi Europei

Durante uno degli incontri della terza sessione ho avuto il piacere di ascoltare le parole dell'Ambasciatore Riccardo Guariglia, che sono state per me particolarmente illuminanti. Ci ha puntualmente illustrato come l'Italia pur essendo contributore netto dell'Unione non sfrutta a pieno i fondi, anzi addirittura vi è un notevole avanzo, mentre al contrario paesi come la Polonia si dimostrano super fruitori di questi.

Innanzitutto i fondi europei rientrano nel quadro finanziario dell'Unione e sono il principale mezzo con cui questa persegue il fine di integrazione economica e sociale dei Paesi membri. Sono inoltre contributi a fondo perduto assegnati dal Consiglio dell'Unione ai Programmi Operativi ritenuti meritevoli e presentati da ogni Paese. Si possono distinguere due tipologie di fondi europei: i fondi gestiti direttamente dalla Commissione europea e i fondi la cui gestione è demandata direttamente agli Stati Membri attraverso le loro amministrazioni (nazionali, regionali o locali).

Nel caso dei finanziamenti europei a gestione diretta è la Commissione europea con sede a Bruxelles, o una sua Agenzia delegata, che eroga i fondi direttamente agli utilizzatori finali e che stabilisce autonomamente i criteri di funzionamento dei vari programmi comunitari attraverso la partecipazione ai bandi.

I fondi diretti si dividono in programmi intracomunitari, che coinvolgono i Paesi membri dell'Unione e riguardano politiche interne di interesse europee e in programmi di cooperazione esterna, che promuovono la cooperazione dei Paesi membri con Paesi terzi rispetto all'Unione.

Inoltre le risorse vengono veicolate attraverso due fondi:

il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), volto a sostenere programmi per lo sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di ricerca e sviluppo.

il FSE (Fondo Sociale Europeo), un fondo che si concentra su programmi di "inclusione sociale" e che, secondo il sito della Commissione Europea, è volto a "trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti".

Vi sono poi i fondi strutturali, cioè quelli a gestione indiretta, in cui le risorse finanziarie del bilancio dell'UE vengono trasferite agli Stati membri, in particolare alle Regioni, che sulla base dei programmi operativi ne dispongono l'utilizzazione e l'assegnazione ai beneficiari finali.

La Commissione viene coinvolta nella fase di monitoraggio, si impegna nel pagare le spese approvate ed effettua verifiche attraverso un sistema di controllo. Tuttavia, la selezione dei progetti e la relativa gestione sono di competenza esclusiva delle autorità nazionali e regionali. Una volta selezionati, i progetti ricevono un finanziamento misto: nazionale e comunitario. I programmi, infatti, sono sovvenzionati in parte con fondi europei e in parte con fondi nazionali (pubblici e privati). L'obbiettivo principale di questi è quello di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le varie regioni europee.

Esistono tre diverse modalità di gestione di questi fondi:

i PON (Programmi Operativi Nazionali) sono quei programmi di spesa che hanno come autorità di gestione un'amministrazione centrale nazionale, come ad esempio in ministero;

i POR (Programmi Operativi Regionali) sono invece i programmi di spesa gestiti dalle autorità regionali;

i POIN (Programmi Operativi Inter-Regionali) sono programmi di gestione congiunta, sia regionale che centrale e nazionale, e coinvolgono diverse regioni nell'ambito dello stesso programma di finanziamento.

Come già detto in precedenza l'Italia è il quarto contributore netto al bilancio UE, versa cioè più di quanto riceve. Nel 2017 ha versato circa 12 miliardi di euro ricevendone quasi 9,8. La Germania è il Paese con lo scarto maggiore (19,6-11), poi seguono Gran Bretagna (10,6-6,3) e Francia (16,2-13,5).

Dal 2001 al 2017 l'Italia è sempre stata nella posizione di contributore netto, con scarti tra il dare e l'avere che hanno raggiunto un picco passivo nel 2011 di quasi 5 miliardi. Andando a ritroso, tuttavia, il nostro Paese è stato beneficiario netto per tutto il periodo che va dalla metà degli anni Settanta agli anni Novanta, ricevendo più di quanto versasse. Una parte importante del bilancio va a finanziare la Politica agricola comune, della quale beneficia soprattutto il nord del nostro Paese**.**

4. La politica di coesione

È opportuno soffermarsi anche sull'altra parte maggioritaria del bilancio, ovvero quella relativa alla politica di coesione**.** Per quanto riguarda le risorse di queste, il bilancio dell'Unione ha riservato un impegno considerevole per la durata della programmazione: complessivamente, per tutti i 28 Paesi UE (Fondi: FESR e FSE), l'importo previsto è pari a 325,14 miliardi di euro (37,5% del bilancio dell'Unione). La politica di coesione socio-economica ha come obiettivi primari la crescita sostenibile, inclusiva e intelligente degli Stati membri e la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie distribuite su una programmazione settennale.

La politica di coesione per il Periodo 2014-2020 mira all'attuazione di due obiettivi cioè "Investimenti per la crescita e l'occupazione", che interviene su tutto il territorio dell'Unione, graduando l'assistenza finanziaria a seconda che si tratti di regioni più sviluppate, in transizione o meno sviluppate e la **"**Cooperazione Territoriale Europea"**,** che interviene in aree di frontiera interna o esterna all'UE o in ambito transnazionale.

Per quanto riguarda il loro utilizzo in Italia, le risorse finanziarie complessive per la politica di coesione relative ai Fondi strutturali (FESR e FSE) per il 2014-2020 ammontano complessivamente a poco più di 55 miliardi di euro. La gestione è attuata attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 nazionali (Programmi Operativi Nazionali – PON) e 47 regionali (39 Programmi Operativi Regionali – POR e 8 Programmi di Cooperazione Territoriale – PO CTE). Tuttavia, a fronte di 55,1 miliardi

di euro disponibili, si registra un ammontare di risorse impegnate pari a 14,15 miliardi di euro corrispondente al 25,7% circa del programmato e un livello dei pagamenti ammessi pari a 5,39 miliardi di euro, corrispondente a meno del 10% del programmato.
Ciò vuol dire che progettiamo poco rispetto alle risorse disponibili e portiamo a compimento ancora meno rispetto a quanto abbiamo progettato.
Inoltre vi è anche una distinzione a livello territoriale sulla gestione di questi fondi in quanto vi sono regioni più virtuose di altre, tra cui quelle del nord Italia come Lombardia e Veneto, in cui vi è una vera e propria cultura amministrativa attenta all'utilizzo di questi e strutturata in modo da gestirli al meglio. Al contrario altre regioni, spesso quelle del meridione, hanno notevoli problemi strutturali, limitate risorse e scarsa cultura e formazione amministrativa che non consentono di sfruttare al meglio i fondi comunitari. Guardando alla Programmazione 2007-2013, si evince un elevato tasso di utilizzazione dei Fondi in esame da parte di diverse Regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche, Toscana, Sicilia), mentre la Calabria ha registrato un'attività più ridotta, che ha determinato una contrazione del cofinanziamento statale. Fenomeno quest'ultimo che ha interessato, peraltro, anche la Sicilia, la quale, tuttavia, nella fase finale ha speso quasi il totale delle risorse assegnate.
Al fine di evitare sprechi nella gestione e sfruttamento dei fondi da parte delle regioni si attiva un controllo della Corte dei Conti. Viene presentata una sintesi delle analisi e dati emersi dalle attività di ogni Sezione regionale di controllo su come ogni singola regione ha usato i fondi comunitari. In questo modo si è in grado di comprendere i livelli di efficienza e di produttività dei fondi stessi nei territori e il grado di operatività nella loro gestione da parte delle istituzioni di governo locale, evidenziando le eventuali criticità.

5. L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea

L'accordo di Partenariato è stato adottato il 29 ottobre 2014 ed è un documento strategico predisposto dallo Stato membro in collaborazione con le istituzioni centrali, locali e i partner economici e sociali, per definire le strategie e le priorità di spesa delle risorse dei Fondi. Testimonia la necessità di prevedere una gestione più tempestiva ed efficace ed inoltre ha introdotto importanti novità come una programmazione più trasparente e verificabile, previsione di strumenti di programmazione settoriale a livello nazionale utili al soddisfacimento delle condizionalità ex ante; previsione del Piano di

Rafforzamento Amministrativo (PRA) per ogni Amministrazione coinvolta nella gestione dei Fondi; possibilità di riprogrammazione delle risorse del cofinanziamento in caso di inadempienze gravi e reiterate, ma sempre destinate al territorio di prima assegnazione; previsione dell'ipotesi di sostituzione delle Autorità di gestione in caso di gravi ritardi e inadempienze; monitoraggio permanente e creazione di task force specifiche di supporto alle situazioni che presentano maggiori difficoltà di gestione.
Il contenuto di questo rispondeva all'esigenza di ovviare alla programmazione molto spesso inadeguata e aggravata dalla scarsa capacità amministrativa e tecnica presso le Amministrazioni responsabili della gestione delle risorse, ma, come suddetto, neanche questo istituto è riuscito a migliorare la situazione.

6. La normativa Italiana in tema di Programmazione

Con la legge di stabilità 2014 (legge n.147/2013, art. 1, commi 240 e 241) l'Italia ha, infatti, stanziato, in corrispondenza delle quote di risorse comunitarie previste per la Programmazione 2014-2020, la quota di "cofinanziamento nazionale" per un importo di circa 24,5 miliardi. All'attuazione delle politiche di coesione concorrono anche gli interventi della cosiddetta "Programmazione complementare". L'esperienza della Programmazione 2007-2013 ha fatto emergere criticità dovute ai forti ritardi nell'utilizzo delle risorse comunitarie, conducendo molto spesso all'impossibilità di poterne beneficiare perciò, con la stessa, (legge n.147/2013, art.1, comma 242) si è previsto che le risorse di cofinanziamento concorrono, nei limiti delle disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione di "interventi complementari", rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali dell'UE 2014-2020. Cioè rende possibile utilizzare i fondi avanzati della precedente programmazione nella nuova.
La legge di stabilità del 2015 ha introdotto, per la programmazione delle risorse del Periodo 2014-2020, disposizioni che hanno innovato i principali elementi di governance e di procedura, riservando alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di indicare Obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali per l'impiego delle risorse del FSC 2014-2020 e prevedendo l'incarico di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, ed una nuova Cabina di regia, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali.

7. Soluzioni proposte

Tra i rimedi necessari per cercare di invertire questo trend vizioso, al primo posto v'è sicuramente la necessità di migliorare decisamente la capacità di programmazione; purtroppo, questo è un rilievo che la Corte dei conti rinnova puntualmente e che altrettanto puntualmente viene disatteso.

I rischi sono molteplici: il primo fra tutti è sicuramente la mancata realizzazione degli obiettivi programmati; il secondo, la perdita di finanziamenti europei essenziali per perseguire le politiche di sviluppo sociale e produttivo; il terzo, ma non meno importante, è quello di "perdere di vista" somme ingenti del bilancio nazionale e regionale a seguito del "passaggio" di progetti importanti da una fonte di finanziamento all'altra.

Sarebbe anche utile rivedere i principali meccanismi di governance delle politiche finanziarie, semplificando e centralizzando le procedure, così da ottenere concreti miglioramenti nella fase di attuazione, salvaguardando allo stesso tempo le prerogative regionali in termini di assegnazione delle risorse e di criteri premiali. Soprattutto ciò garantirebbe un ritorno di fiducia nei valori dell'Unione Europea, elemento essenziale per garantire la sopravvivenza dell'intero sistema.

Da qui si potrebbe poi partire per costruire una vera e propria "coscienza progettuale" cioè utilizzare i fondi non sono per un interesse locale o regionale ma soprattutto per un interesse collettivo infatti solo un approccio europeista potrà distribuire vantaggi e opportunità su una scala più ampia, tra partner di diversi Paesi.

Un utile strategia potrebbe essere anche quella di creare un istituto ad hoc che gestisca e controlli la ripartizione dei fondi, soprattutto a livello regionale, ed il loro effettivo utilizzo. Potrebbe dotarsi di premi ed incentivi per indurre le singole realtà territoriali a sfruttare al meglio le risorse ricevute e si occuperebbe di valutare i diversi progetti, controllare tutta la fase di attuazione e di stilare una valutazione dell'operato. In questo modo si scongiurerebbe l'eventualità di non utilizzare tutti i fondi a disposizione.

Si potrebbe addirittura permettere a questo istituto di varare norme, unicamente in questo ambito specifico, che sarebbero valide allo stesso modo per tutte le regioni e si potrebbe creare piattaforme telematiche nazionali dove enti e beneficiari andrebbero ad operare in modo da avere una maggiore agilità nella gestione e nel controllo.

8. Conclusioni

L'Unione Europea continua ad essere ed è fondamentale per la crescita e stabilità dei paesi che ne fanno parte soprattutto grazie ai fondi che mette a disposizione. Questi consentono agli stati di attuare progetti e determinare uno sviluppo economico a livello locale e regionale di cui beneficia l'intera Unione. Fondamentale perciò utilizzare a pieno queste risorse soprattutto per realtà come la nostra dove ancora il meridione fatica ad essere competitivo e dove l'economia è in perenne stato di allerta.

Nell'attuale dibattito sul futuro della UE la politica di coesione ha un ruolo fondamentale, con risorse che rappresentano un terzo del bilancio europeo. La politica di coesione non si limita a distribuire risorse ma le incanala in un quadro strategico, in obbiettivi concreti da realizzare a livello aggregato e in regole comuni nell'utilizzo dei fondi.

Perciò il dibattito politico dovrebbe partire da questi presupposti, muoversi lungo due diverse vie.

La prima, mettere l'intero apparato statale nelle condizioni di utilizzare al meglio i fondi che noi stessi versiamo all'UE e che rientrano come finanziamenti. La seconda**,** condannare tutti quegli Stati che ricevono più di quanto versano, ma che calpestano impunemente le regole di base del progetto europeo, regole che tutti devono rispettare. A questo proposito questo istituto ad hoc consentirebbe di utilizzare totalmente ed efficacemente i fondi comunitari e permettere al nostro paese di attuare una reale crescita economica e di essere finalmente competitivo a livello Europeo.

CAPITOLO SETTIMO:

AREA TEMATICA SMART WORKING

RELATORI:
VALERIO DI PORTO
ENI S.P.A.
ENEL S.P.A.
ALESSANDRO PALANZA
MASSIMO RUBECHI

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Saverio Bellocchio*

Il ruolo dello Stato nel processo di innovazione del mercato del lavoro

A.A. 2019

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Le innovazioni digitali nel mondo del Lavoro nel quadro politico-istituzionale attuale – 2. Smartworking, quando lo Stato interviene nel processo innovativo – 3. Il dialogo nell'innovazione del Lavoro con l'Europa – 4. Alcune considerazioni conclusive sul ruolo del Diritto e sull'importanza dei principi per lo Stato Legislatore

1. Le innovazioni digitali nel mondo del Lavoro nel quadro politico-istituzionale attuale

La Scuola per le Politiche Pubbliche ha permesso con estrema chiarezza di comprendere quanto importante sia ristabilire la fiducia fra i soggetti che rappresentano gli interessi della collettività nel continuo sviluppo e mutamento del contesto economico. Il quadro che ci è stato presentato dagli illustri Relatori denota un forte contradditorietà *in primis* fra le istituzioni pubbliche, ove la mancanza di coordinamento anzitutto fra i livelli territoriali impatta negativamente sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Le imprese denotano nell'estemporaneità della decisione politica e nella difficoltà nel costruire un dialogo costruttivo col decisore pubblico mali a cui urge trovare rimedio. Il Prof. Di Noia ha dipinto un futuro in cui, se si vogliono cogliere le opportunità di rilancio della nostra economia, l'attenzione dovrà essere costantemente rivolta oltre i confini nazionali. D'altronde un tema fondamentale che è emerso con continuità è la potenzialità infinita dell'innovazione digitale che stiamo vivendo e che per sua stessa natura fugge dinnanzi a rigidità concettuali e di collocazione spaziale. Affinché diventi la pietra miliare per la riscoperta della cultura del dialogo nel nostro paese, è più che mai necessario integrare le novità che la tecnologia propone all'interno di un sistema già improntato sul recupero della fiducia fra i vari soggetti coinvolti. Risulta allora più che mai attuale interrogarsi sul ruolo che può assumere lo Stato legislatore nel processo di transizione digitale che stiamo vivendo. È proprio in quest'ottica che il Gov. Visco ha fortemente sottolineato la necessità di ridiscutere il *modus essendi* dello Stato, nel senso cioè di valorizzare e predisporre una azione pubblica che faciliti il dialogo fra i soggetti impegnati nel processo innovativo. Lo Stato non ha un compito semplice, perché si trova ad interloquire con un mercato composto da privati, imprese, che sono già massimamente in grado di produrre l'innovazione. In questa relazione si propone una riflessione che indaga le fattezze del legislatore statale dinnanzi, in particolare, alla nuova tecnologia che penetra nel mondo del lavoro, un settore complesso e con implicazioni sociali da sempre in primo piano nell'opinione pubblica del Paese. I rischi

di fronte a cui è posto il lavoro riguardano innanzitutto il pericolo di disoccupazione tecnologica e il timore che l'innovazione determini un incremento delle diseguaglianze economiche fra professionisti qualificati e lavoratori le cui mansioni si caratterizzano per un basso tasso di conoscenza. L'emergere di nuove professioni necessitano di una regolamentazione capace di garantire diritti e tutele adeguati. Il quadro è complesso e assai articolato ma non deve spaventare, approcciare con la giusta attitudine alle nuove tecnologie offrirebbe significative opportunità per combattere il male atavico della disoccupazione che da troppo tempo ormai ci perseguita.

2. Smartworking, quando lo Stato interviene nel processo innovativo

Recentemente il legislatore italiano ha introdotto, con la legge 81 del 2017, una disciplina legale dello *smartworking* definendolo, all'art. 17, come una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa". L'intervento normativo attesta la ormai acquisita consapevolezza del Parlamento che il tessuto sociale va proponendo una nuova forma di organizzazione dell'impresa tracciando la via per il superamento della concezione fordista dell'attività imprenditoriale. Siamo dunque di fronte ad un esempio concreto, probabilmente finora il più eclatante, di come lo Stato sia intervenuto nel processo di transizione tecnologica, regolandone un frammento decisivo: la subordinazione esiste anche senza la specificazione del tempo e del luogo di lavoro. L'innovazione digitale rende irrilevante e non necessaria, per la prestazione di lavoro svolta in modalità agile, la definizione ad opera del datore di lavoro del *dove, quando e per quanto tempo* questa deve essere eseguita. Si opera una lettura assolutamente rivoluzionaria del potere direttivo che deriva dall'art. 2094 del codice civile. La legge 81 del 2017 è figlia di un progressivo avvicinamento dell'apparato legislativo statale alle dinamiche del lavoro *smart*, che già da qualche anno veniva sperimentato in grandi aziende grazie ad accordi sindacali e che in larga misura sono stati presi in considerazione come base di partenza per la disciplina legale. Possiamo chiaramente convenire che per gli addetti ai lavori l'intervento normativo ha in buona sostanza confermato e legittimato quello che la prassi negoziale aveva già sancito come uno strumento attraverso cui incrementare la

produttività delle imprese, conciliando altresì i tempi della vita privata e di lavoro. Lo *smartworking* pone un enorme interrogativo sul tema della salute e della sicurezza dei lavoratori che svolgono l'attività lavorativa al di fuori dei locali aziendali[181]. L' art. 22 della legge 81/2017 individua in capo al datore l'obbligo di informare il lavoratore sui rischi connessi alla modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Fin dal dibattito parlamentare ci si è interrogati se l'informativa costituisse l'unico adempimento richiesto all'imprenditore. La questione è di fondamentale importanza perché il d. lgs. 81/2008, "Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro", coordinato con l'art. 2087 del c.c., determina una serie di garanzie per il lavoratore circa l'incolumità personale che difficilmente si conciliano con una semplice comunicazione annuale. Il risultato è che le imprese sono ben lontane dal poter sfruttare appieno le potenzialità del lavoro agile. Come sottolineato dall'avv. Domenico Polizzi, responsabile legislazione e contenzioso lavoro di Eni, il deficit normativo in termini di sicurezza decrementa notevolmente l'effetto utile dell'intero sforzo legislativo compiuto. A due anni dall'emanazione della legge sembra ormai essere maturata la certezza che una revisione della legge appare più che mai doverosa per colmare l'incertezza rilevata. Che l'operatore pubblico sbagli non è che una constatazione valida ed estendibile a tutte le attività umane. È proprio in queste dinamiche che valorizzare il dialogo fra pubblico e privato all'insegna della cooperazione permette di risolvere la mancanza di coordinamento fra la decisione dell'Istituzione e la realtà circostante in cui la si deve applicare.

3. Il dialogo nell'innovazione del Lavoro con l'Europa

Un tema come quello della innovazione digitale ha una portata che non può essere limitata solo all'interno dei confini nazionale. Che lo Stato dialoghi e cooperi con le istituzioni sovranazionali appare più che mai fondamentale. Il Prof. Di Noia ha espresso l'idea, condivisa in toto da tutte le imprese che abbiano partecipato alle conferenze della Scuola, che un miglioramento tangibile nella cooperazione con le Istituzioni europee è il fulcro per permettere all'Italia di avere un ruolo da protagonista nello scenario della economia digitale. Un'azione concertata e condivisa che si relazioni sistematicamente tanto con le istanze dei soggetti privati quanto con le indicazioni che, sotto varie vesti,

[181] G. Santoro-Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli Editore, 2017.

provengono dall'Unione Europea permetterebbe un'integrazione la più inclusiva possibile delle nuove tecnologie nel mondo del lavoro. È interessante notare come finora l'Unione Europea nel confrontarsi con la portata rivoluzionaria dell'innovazione digitale nel campo dell'economia del mercato interno solo raramente ricorra a fonti normative vincolanti per gli Stati membri e solo quando abbia piena cognizione dell'effetto della regolazione. Il Regolamento 679 del 2016 *General Data Protection Regulation* (GDPR) può essere un buon esempio da cui sviluppare alcune riflessioni. La rapidità dell'evoluzione tecnologica ha richiesto un quadro più solido e coerente per assicurare una più equa tutela dei dati personali e assicura il rafforzarsi di alcuni principi cardine nella gestione delle informazioni private. Il testo normativo individua nel lavoratore un soggetto a cui applicare le recenti innovazioni della materia. In particolare, la tutela della *privacy* nel luogo di lavoro e nelle dinamiche del mercato del lavoro (ad es. il trattamento dei dati personali dei *curricula* dei candidati per la selezione del personale) è stato oggetto del parere 2/17 del Gruppo dei Garanti europei per la *privacy* che delinea l'applicazione nel rapporto datore di lavoro-lavoratore delle disposizioni generali espresse nel regolamento[182]. L' esigenza di intervenire con la fonte derivata maggiormente penetrante negli ordinamenti nazionali è emersa in concomitanza con la regolazione di un diritto ritenuto fondamentale nel quadro normativo europeo, il diritto alla privacy. D'altronde la garanzia della riservatezza della vita privata e l'uso adeguato dei dati personali potremmo definirlo un principio generale di diritto riconosciuto e tutelato in tutte le moderne democrazie e l'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo è lì a testimoniarlo. Fra gli atti di indirizzo programmatico, meritevoli di essere citate sono le Conclusioni del Consiglio Europeo "Accrescere la competitività digitale ed economica e la coesione digitale in tutta l'Unione", adottate il 7 giugno del 2019. Si articolano sulla base di 20 punti di carattere generale che dovrebbero costituire le fondamenta per la promozione e la regolazione delle dinamiche della *digital* economy a partire dal 2020. Nell'ambito della politica del lavoro emerge, al punto numero 14, la necessità di assicurare uno sviluppo digitale inclusivo e fondato sull'acquisizione delle competenze specifiche per le nuove forme d'occupazione e ponendo altresì al centro dell'aspettative dell'Istituzione la tutela dei diritti sociali dei lavoratori. Altrettanto recente, datata 8 aprile 2019, è la pubblicazione

[182] F. Carinci, A. Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2018.

della Commissione Europea dello studio sull'impatto della trasformazione digitale nel mercato del lavoro europeo: "The impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets". Ovviamente si tratta di un'elaborazione non vincolante per gli Stati membri ma di notevole interesse perché permette di dedurre quale sia l'indirizzo che l'Istituzione ritiene necessario perseguire. Un primo approccio guarda al potenziamento delle competenze individuali dei lavoratori. È chiaro che la digitalizzazione determina la trasformazione delle professioni esistenti, contribuendo a crearne delle nuove. Non deve essere sottovalutata l'importanza di programmare un sistema all'insegna del dialogo anche e soprattutto fra le imprese e le Istituzioni politiche, proprio al fine di predisporre strumenti per indirizzare la forza-lavoro dov'è maggiormente richiesta. A tal proposito, non è casuale che una grande impresa come Eni stia compiendo un'analisi introspettiva volta ad individuare quali siano le figure professionali cui maggiormente sente la necessità di avere in organico, proprio alla luce dei cambiamenti nella configurazione dell'impresa che la rivoluzione digitale sta determinando. L'avv. Paola Branciforte, responsabile Legislazione per il Lavoro di Eni, individua nell'apprendistato un valido supporto per le imprese per formare i giovani e ridurre il tempo di attesa fra la fine degli studi e l'ingresso nel mondo del lavoro. Ad oggi però soprattutto gli apprendistati definiti di primo e terzo livello (cioè rivolti rispettivamente a studenti che siano in procinto di terminare gli studi per il diploma di scuola superiore o universitario) si articolano in una serie infinita di adempimenti burocratici che le imprese sono chiamate a svolgere e che denotano spesso e volentieri una scarsa comunicazione fra le Istituzioni dei vari livelli territoriali. L'effetto finale che si produce è di deterrenza e scarsa fiducia nei confronti di un istituto di *placement* che, alla luce anche delle indicazioni di matrice europea, va rivisto e potenziato. Non deve stupire una unione d'intenti che sembra emergere fra i vertici europei e le imprese: la condivisione dell'idea di rafforzare il bagaglio di competenze di chi si affaccia al lavoro digitale assicura livelli di competitività sempre più crescenti per le aziende permettendo altresì al lavoratore di emergere come risorsa appetibile sul mercato. Fondamentale è avvertita anche l'esigenza di avvicinare il lavoratore con contratto di lavoro atipico al lavoratore subordinato dipendente, che nella tradizione giuridica europea gode di un novero di garanzie più ampio, attraverso la istituzione di un sistema di protezione sociale neutrale, in un'ottica di diffusione sostenibile delle nuove forme di impiego offerte dalla *Gig*

Economy. Senza dubbio lodevole è la rotta in parte già tracciata dal legislatore interno che con la legge 81/2017 ha affermato e iniziato a perseguire l'esigenza di tutela del lavoratore autonomo debole[183], proprio nell'ottica di distaccarsi dalla tradizionale concezione per cui quest'ultimo veste i panni del professionista che non necessita di particolari garanzie da parte dell'ordinamento. Tutto ciò non può non tener conto di una innovazione che deve abbracciare anche una nuova era del dialogo sociale, sempre con riferimento alle indicazioni che provengono dallo studio citato. L'importanza dei corpi intermedi è crescente nelle fasi, come questa, in cui si assistono a veri e propri stravolgimenti della realtà socio-giuridica. Le rappresentanze sociali sono chiamate a rinnovare i propri modelli organizzativi e partecipativi. Un associazionismo digitale che sfrutti maggiormente la rete e i *social media* per la diffusione delle istanze collettive potrebbe costituire una buona base da cui partire. Si potrebbe pure aggiungere che una dilatazione del raggio d'azione delle relazioni sindacali, se conduce a risultati positivi e apprezzati da tutte le parti, creerebbe un ulteriore flusso positivo di fiducia dell'organo statale nei confronti dell'autonomia negoziale collettiva, cosicché l'azione legislativa verrebbe concentrata principalmente su profili che per natura abbisognano dell'intervento pubblico.

4. Alcune considerazioni conclusive sul ruolo del Diritto e sull'importanza dei principi per lo Stato Legislatore

Seppur è impossibile prevedere con estrema precisione gli sviluppi futuri dell'innovazione digitale, ciò che è chiaro è che non si può prescindere da un ruolo centrale dello Stato nel processo di rinnovazione del mondo del lavoro. Deve emergere con forza la convinzione che un buon processo legislativo parte da lontano, dalla conoscenza profonda delle dinamiche sociologiche della realtà su cui si va ad incidere. Si deve evitare il rischio dell'autoreferenzialità della norma. Richiamando ancora le parole dell'Avv. Polizzi, il decisore pubblico non può permettersi di rimanere nella torre d'avorio, men che mai quando alle porte bussa una innovazione tecnologica che può sconvolgere la società nella sua interezza. A mio avviso, l'assunto da cui partire è che la formula più cooperazione e più dialogo, per risultare assolutamente vincente nel medio-lungo periodo, deve assumere la forza di un principio che orienti tanto il modo d'agire e

[183] L. Fiorillo, *Un diritto del lavoro per il lavoro che cambia: primi spunti di riflessioni*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n° 368, 2018.

di coordinarsi del pubblico col privato quanto, e soprattutto, le interazioni fra le stesse Istituzioni politiche, anche sovranazionali. Insistere sulla ricerca di un'azione sistemica e olistica sembra emergere concretamente anche da quanto raccolto in questa breve relazione. Aiutano le considerazioni del Prof. Gunther Teubner[184], sostenitore convinto dell'importanza del diritto c.d. riflessivo[185], cioè di quella legislazione che è frutto delle relazioni e dei conflitti fra i vari sistemi e sottosistemi sociali che comunicano fra di loro. Solo se il diritto è un prodotto che prende vita da queste premesse può assumersi come giusto strumento regolatore della società e non di sé stesso[186]. Davanti alla complessità del futuro del lavoro lo Stato legislatore non deve sentirsi solo. I vari input che provengono dall'Unione Europea sembrano testimoniare due aspetti che dovranno maggiormente essere messi a fuoco. In primo luogo la nuova era digitale deve accrescere la consapevolezza dell'importanza degli investimenti sulle competenze e sul saper fare dei lavoratori. Nessuno chiede allo Stato di ipotizzare quali saranno le future professioni che sostituiranno le presenti, ma è necessario fornire ai cittadini tutti i mezzi possibili affinché la tecnologia sia un'opportunità da cogliere e non un demone da combattere. Tanto più che sia le imprese, sia la Commissione europea denotano un bisogno urgente di riqualificare e formare una forza lavoro pronta per il futuro. D'altronde l'art. 4 della nostra Costituzione ci ricorda che: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Ecco che spontaneamente emerge l'altro punto: l'importanza di poggiare su solidi principi, su solide fondamenta. Se lo *smartworking* comunque si inserisce all'interno dello schema tradizionale del lavoro subordinato, non possiamo non tener conto del diffondersi delle piattaforme digitali che sollecitano ancora di più il bisogno di ridefinire i concetti di impresa e organizzazione del lavoro. E probabilmente con il definitivo ingresso dei robot intelligenti all'interno delle imprese un ulteriore contestualizzazione delle categorie tradizionali del pensiero giuridico si renderà necessaria.

Nelle dinamiche ancora oscure e per certi versi difficili da decriptare dell'innovazione tecnologica deve essere la Costituzione il faro che illumina la via dello Stato legislatore,

[184] Sociologo e teorico del diritto, già professore di Diritto privato e Sociologia del diritto presso la London School of Economics e l'Università di Francoforte.
[185] G. Teubner, *Il diritto come sistema autopoietico*, Giuffré, 1996.
[186] F. Scardamella, *La riflessività giuridica come categoria di mediazione tra individuo e diritto*, in *Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza artificiale*, Dicembre 2011.

perché solo così è plausibile contemperare le esigenze dei singoli, dei lavoratori, dei cittadini ma anche delle imprese. Un approccio costituzionalmente orientato all'innovazione tecnologica permette in definitiva quella visione sistemica e inclusiva tanto dei diritti personali-individuali quanto della libera iniziativa economica. Se invece prevalesse un intervento dello Stato estemporaneo, poco lungimirante e avulso dal contesto sociale e Istituzionale con cui è chiamato a dialogare, potrebbe prodursi come conseguenza indesiderata uno svantaggio difficile da colmare rispetto ad altre realtà economiche nel processo di integrazione digitale.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Diani*

Smart working: ritorno al passato o rivoluzione possibile?

A.A. 2019

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

Sommario

1. Che cos'è lo smart working – 2. Il "lavoro agile" in Italia – 3. L'Italia rispetto agli altri Paesi UE – 4. Il lavoro a domicilio, una realtà radicata nel nostro Paese – 5. L'esperienza di due grandi aziende : Enel ed Eni – 6. Vantaggi e svantaggi dello smart working – 7. Sviluppi futuri

1. Che cos'è lo Smart Working

Lo smart working o "lavoro agile" è una modalità flessibile dello svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori della postazione lavorativa classica, grazie al supporto della tecnologia, ma è anche un modo nuovo di ripensare il mondo del lavoro e soprattutto il rapporto tra datore-azienda e dipendente. Lo smart working, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia informatica, permette di lavorare in luogo remoto e in modo asincrono. Dalla fine degli anni Settanta si è cominciato a parlare della "variabile tempo" nel workplace. Negli ultimi decenni è cresciuto molto l'interesse per il benessere del lavoratore collegato a quello dell'impresa. Molteplici studi e articoli si interessano al tema, suggerendo soluzioni smart contro lo stress lavoro-correlato che affligge moltissimi lavoratori. L'obiettivo dichiarato dalle pratiche di smart working è la realizzazione congiunta dell'aumento di produttività e degli spazi di conciliazione vita-lavoro dei soggetti coinvolti nel processo lavorativo.

2. Il "lavoro agile" in Italia

In Italia lo smart working è disciplinato dalla legge n°81 del 22 maggio 2017.[187] La legge definisce "lavoro agile" la "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e, senza una postazione fissa, in parte all'esterno, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva" (art. 18 L. 81/2017).

L'approccio integrato allo smart working richiama l'utilizzo, come riferimento applicativo, di best practices, coerentemente adattate in base ad analisi delle esigenze

[187] https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/13/17G00096/sg
Legge n. 81 del 22 maggio 2017, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 135 del 13 giugno 2017.

dei collaboratori, espresse sia in termini tecnici sia in termini di fabbisogno di conciliazione vita-lavoro e diffuse nell'organizzazione per mezzo di adeguati percorsi di formazione.

Dobbiamo precisare però che il lavoratore agile non è considerato una nuova figura contrattuale, ma muta soltanto il rapporto di lavoro subordinato con specifiche peculiarità. Il lavoratore agile ha diritto alla stessa retribuzione e allo stesso trattamento giuridico dei lavoratori tradizionali, a parità di ore lavorate. Infatti l'orario lavorativo è flessibile ma non può mai superare i limiti di legge. La moderna tecnologia svolge un ruolo essenziale nel rendere possibile questa tipologia di lavoro. Infatti per controllare il lavoratore nella sua attività lavorativa all'esterno dell'azienda spesso si ricorre all'istallazione di uno specifico software sui dispositivi in dotazione agli smart workers, che sono in grado di geolocalizzare il luogo nel quale si trova il lavoratore a distanza. Tra gli scopi espliciti della norma indicati dal Ministero del Lavoro vi è "accompagnare il profondo cambiamento culturale nella concezione del lavoro (subordinato): il passaggio al lavoro per obiettivi, dove al lavoratore viene lasciata ampia libertà di auto-organizzarsi a patto che porti a termine gli obiettivi stabiliti nelle scadenze previste". La normativa attua una deregolamentazione del rapporto di lavoro, dando al lavoratore la possibilità di autodeterminare il suo orario di lavoro e superando il sistema retributivo orario e introducendo un sistema retributivo misto tra orario e a risultato. I lavoratori smart in Italia sono circa 250.000, (il 7% della complessiva popolazione operante nelle aziende con più di 10 addetti) l'incremento misurato sull'ultimo biennio si attesta attorno al 40%. Un'indagine promossa da ADP, società leader nelle attività di human capital management, evidenzia che circa il 40% dei lavoratori dipendenti italiani gradirebbe lavorare da casa per una parte del tempo e circa il 25% vorrebbe poter gestire in maniera flessibile il proprio orario. Lo smart working nella Pubblica Amministrazione è ancora nella fase iniziale, solo il 5% delle pubbliche amministrazioni italiane coinvolte nella ricerca ha progetti strutturati di lavoro agile, mentre il 4% dice di praticarlo informalmente. Il Comune di Milano spicca per la sua attenzione al tema, da qualche anno infatti per sensibilizzare ed informare i cittadini sullo smart working, esso dedica una settimana nel mese di maggio al lavoro agile : "settimana del lavoro agile." I lavoratori della Provincia Autonoma di Trento invece, possono utilizzare uno dei dodici telecentri presenti sul territorio per lavorare da remoto.

Questi telecentri sono attrezzati con computer, stampanti, telefono o scanner, e permettono, anche a più persone contemporaneamente, di operare come se fossero in sede.

3. L'Italia rispetto agli altri Paesi UE

Con la risoluzione del 13 settembre 2016 (principio generale n°48) il Parlamento Europeo sostiene il lavoro agile. Le modalità di regolazione e la diffusione del lavoro agile variano nei vari Stati, in base alle differenti caratteristiche individuali, in termini culturali, alla diffusione delle tecnologie e della legislazione del lavoro. Anche la terminologia utilizzata è differente : Flexible Working, Telework, Agile Working, Work 4.0, Mobile Working, Activity Based Working, New Ways of Working. Il termine Flexible Working è più diffuso in Inghilterra, il primo Stato a dotarsi di una legge apposita nel 2014 la Flexible Working Regulation, che consente a tutti i lavoratori con anzianità di servizio pari a 26 settimane il diritto di richiedere forme di lavoro flessibile. I Paesi Bassi hanno regolamentato il lavoro flessibile con il Flexible Working Act nel 2016. In Francia la recente riforma della Loi Traval del 31 agosto 2017, rende flessibile il telelavoro. In Germania, sulla spinta del piano Industrie 4.0, il Ministero Federale del Lavoro e Politiche Sociali ha adottato il documento "Arbeiten 4.0" (Lavoro 4.0) che ha introdotto modelli di flessibilità per accompagnare la trasformazione digitale del mercato del lavoro. Il Belgio invece non ha una normativa sul tema, ma stanno avendo grande diffusione nuove pratiche di lavoro mirate ad aumentare la motivazione, la produttività e la soddisfazione (New Ways of Working o New World of Working).

A livello europeo l'Italia si colloca all'ultimo posto, superata di poco dalla Grecia, nella classifica della percentuale di smart workers (7%). L'Italia risulta essere il Paese più restio all'attuazione di modelli gestionali non tradizionali. Questa resistenza è segno della persistenza di una barriera culturale da superare. La realtà economica italiana è composta per la maggior parte da piccole e medie imprese a conduzione familiare, finanziate soprattutto a debito delle banche, questo è certamente uno degli ostacoli più grandi per l'introduzione di metodi innovativi e altamente tecnologici. Infatti la percentuale di piccole e medie aziende che non conoscono il lavoro agile o non sono affatto interessate a sperimentarlo è elevata. A livello europeo la media di utilizzo dello

smart working si aggira intorno al 17%. I Paesi maggiormente attivi sono la Danimarca (37%, pari agli Usa), seguita da Svezia e Paesi Bassi.

4. Il lavoro a domicilio, una realtà radicata nel nostro Paese

Se si riflette attentamente sul tema, si comprende come in realtà nel nostro Paese sia sempre esistito il lavoro a domicilio basato sul risultato. Una realtà così consolidata che ha portato ad un'apposita legge n° 264 sulla «Tutela del lavoro a domicilio» del 13 marzo 1958.

I lavoratori a domicilio erano principalmente le donne, che nel frattempo si impegnavano anche nella cura della casa e della prole. Il lavoro a domicilio è stato un elemento molto importante durante il "boom" economico degli anni Sessanta in Italia. La condizione delle donne lavoratrici è d'interesse collettivo fin dai tempi della redazione della Costituzione. Le prime da sempre ad essere vittime dei licenziamenti indiscriminati in tempi di crisi, sono tutt'oggi penalizzate nella retribuzione salariale, molto inferiore ai colleghi di sesso maschile. Nel corso dei decenni molto è stato fatto per conciliare la sfera privata, dove persiste la tradizionale divisione dei ruoli nel nostro Paese, con quella lavorativa. Il mondo del lavoro è ovviamente mutato notevolmente dagli anni Sessanta, ma sicuramente il lavoro agile, grazie alla componente tecnologica essenziale, potrebbe essere lo strumento più adatto ad aiutare soprattutto le donne a conciliare la loro realizzazione professionale con la cura della casa e della famiglia.

5. L'esperienza di due grandi aziende : Enel ed Eni

Enel ha avviato un progetto pilota nel 2016, precedente alla legge, sul lavoro subordinato asserendo che maggiore flessibilità e autonomia del lavoratore corrispondono a maggior fiducia e responsabilizzazione sugli obiettivi da parte dell'azienda. L'introduzione di questa modalità lavorativa è definita dall'azienda un valore aggiunto. Inoltre Enel pone l'attenzione alla sostenibilità e alla responsabilità sociale. Il lavoro agile varia il luogo della prestazione lavorativa, ma non modifica il trattamento, la remunerazione e gli obblighi dei dipendenti. L'azienda sta gradualmente ampliando il programma di smart working a tutti i dipendenti ritenuti idonei e che ne facciano richiesta. Al momento dell'accordo individuale il lavoratore deve affrontare un corso di formazione, inoltre riceve un'informativa safety (annualmente) sui rischi

connessi a questa tipologia lavorativa. Enel attua un programma di un giorno alla settimana di smart working, escludendone dall'accesso i neoassunti (nel primo anno), i part time e gli apprendisti. Enel segue una filosofia open power e quindi non monitora i lavoratori agili con speciali sistemi di controllo, ma si basa soltanto sul raggiungimento degli obiettivi e sulla responsabilità individuale. I valori fondanti di Enel sono la fiducia, come motore delle relazioni che intrattiene., l'innovazione, la proattività e la responsabilità che assumono una concretezza nuova dentro una scelta organizzativa reale di lavoro smart.

Anche Eni dal 2017 ha studiato un programma di smart working indirizzato principalmente ai neogenitori nei primi tre anni di vita del bambino. Il progetto iniziale è stato pensato principalmente per le neomamme, ma con grande sorpresa hanno aderito maggiormente i neopapà. Attualmente il piano "welfare" genitoriale, si è ampliato anche agli altri dipendenti Eni (es. personale affetto da patologie), diventando smart working organizzativo, che coinvolge 1100 lavoratori. Dopo la valutazione preventiva il lavoratore idoneo (no turnisti o personale molto operativo) che richieda di accedere al programma, può lavorare fuori dall'azienda per due giorni lavorativi a settimana.

Il lavoro agile è un cambiamento che però fa emergere delicate questioni, che occorre dirimere, soprattutto sui temi di salute e sicurezza (le coperture assicurative a fronte del rischio di infortuni sono state uno degli esempi più discussi). Entrambe le aziende indicano ai lavoratori i luoghi non idonei per la prestazione lavorativa (luoghi pubblici, sotterranei ecc). Inoltre esse fanno molto affidamento alla responsabilità individuale, basandosi sul risultato dei lavoratori agili.

Altre grandi aziende italiane stanno sperimentando il lavoro agile. Tra queste Barilla ha proposto lo smart working a tutto il personale amministrativo per un massimo di quattro giornate al mese, attualmente i lavoratori agili dell'azienda sono circa 1200, per la maggior parte donne (dai 30 ai 55 anni). La multinazionale ha stimato che ampliando il piano sul lavoro agile avrebbe un risparmio di 2136 euro per ciascun impiegato, somma che verrebbe reinvestita a favore del lavoratore. L'obiettivo del gruppo Barilla è arrivare al 2020 rendendo disponibile lo smart working per il 100% del tempo lavorativo e a tutti i dipendenti. Mentre Intensa San Paolo attua il lavoro agile per non più di otto giornate al mese. Una delle grandi multinazionali pioniera nella sperimentazione del lavoro agile (iniziato dal 2005) è stata la Microsoft che ha ripensato totalmente il suo sistema di

performance management. Anche la Ferrero ha iniziato un programma di lavoro agile dal 2017, partendo da un centinaio di dipendenti, per un giorno a settimana. L'azienda ha riscontrato notevoli miglioramenti del work-life balance e della produttività individuale, è aumentata la capacità di pianificazione e lo spirito di squadra.
Tra le altre grandi aziende ad attuare piani di lavoro agile troviamo anche Sisal, Vodafone, Tim, Philips e Nestlè.

6. Vantaggi e svantaggi dello smart working

I vantaggi del lavoro agile sono molteplici. Lo smart working riduce i costi sia per le aziende che per il lavoratore che non è costretto a spostarsi quotidianamente per raggiungere il posto di lavoro, riduce lo stress e anche le emissioni dannose per l'ambiente. Il lavoratore trae benefici psico-fisici, godendo maggiormente della famiglia e risparmiando tempo da dedicare ad altre attività.
L'azienda risparmia sui costi dei buoni pasto per i lavoratori che ne hanno diritto, e sui costi della postazione, potendo ridurre le postazioni attuando una redistribuzione ciclica, sul costo dei locali aziendali (affitti) e sulle spese costanti (energia). Inoltre guadagna in termini di produttività con dipendenti più sereni e motivati.
Si stima che una sola giornata a settimana di remote working fa risparmiare 40 ore all'anno di spostamenti (riduzione di 135 Kg di CO_2 all'anno, considerando che le persone percorrono in media 40 km per raggiungere il posto di lavoro). Inoltre il lavoro agile contribuisce notevolmente a contrastare l'assenteismo.
La possibilità di individuare strumenti di controllo, condotte e sanzioni per il singolo lavoratore è un'eccezione al normale regime che prevede un unico regolamento aziendale valido per tutti i dipendenti. Il dubbio interpretativo, che solo la giurisprudenza potrà sciogliere, è se la specifica approvazione dell'accordo di lavoro agile da parte del singolo lavoratore sarà sufficiente a rendere legittima una diversa regolazione del potere datoriale (strumenti di controllo, condotte sanzionabili o sanzioni) in situazioni simili e nell'ambito della stessa azienda.
Per evitare quella che è stata definita "time porosity", ovvero il rischio che il lavoratore subordinato sia sempre reperibile, e che il lavoro assorba tutto lo spazio e il tempo invece di svincolarsi da essi, si configura il cosiddetto "diritto alla disconnessione", che indica i tempi di reperibilità per non snaturare l'essenza stessa dello strumento smart

working. Il lavoro agile differisce dal telelavoro per le possibilità di gran lunga superiori offerte dalle più moderne tecnologie e per la flessibilità spaziale e temporale che offre.
Tra gli svantaggi rientra il possibile rischio della solitudine lavorativa, anche se le possibilità di interazione offerte dalla tecnologia possono ovviare a ciò. I limiti dati dalla normativa all'autonomia privata sembrano essere molto ampi, sia riguardo alla retribuzione, sia riguardo al potere di controllo, pertanto tale strumento potrà essere usato per ottenere vantaggi di riduzione dei costi del personale, riduzione del rischio imprenditoriale e sperimentazione di nuovi modelli gestionali.
Secondo il Politecnico di Milano, l'introduzione nel nostro Paese di esperienze di smart working, consentirebbe un notevole vantaggio a livello economico pari a "27 miliardi di euro in più di produttività e 10 miliardi di euro in meno di costi fissi."

7. Sviluppi futuri

Lo smart working fa parte degli approcci innovativi all'organizzazione del lavoro, ma imprese e lavoratori devono imparare a utilizzare e gestire al meglio i vantaggi che questo offre, riducendone i rischi. Gestire al meglio la mobility è il primo passo da compiere per le aziende che vogliono lavorare in modalità smart e attuare il passaggio da Activity Management a Results Management. Sicuramente il fatto che in Italia si è arrivati in ritardo ad una specifica normativa sul tema influisce sui tempi dilatati della sua introduzione. Un altro fattore centrale di questo ritardo rispetto alla media europea è senz'altro di ordine culturale. Infatti in Italia persiste un radicamento ai metodi tradizionali di lavoro ed inoltre una certa diffidenza che caratterizza i rapporti tra datore e lavoratore. Ci si auspica quindi, in futuro di migliorare il rapporto di fiducia tra le parti nell'ottica di una maggior responsabilizzazione finalizzata alla produttività aziendale e al benessere dei soggetti e dell'intera collettività. Sono sempre di più le aziende che sperimentano lo smart working mirando a maggior efficienza ed efficacia.
Il Rapporto Future of Jobs presentato a Gennaio 2016 a Davos al World Economic Forum stima che nel 2020 la metà delle persone lavorerà al di fuori dei locali aziendali. Secondo le attese (Osservatorio Smart Working, 2016) i benefici possibili riguardano l'aumento di produttività (stimato fino al 20%), l'aumento di occupazione femminile, la riduzione dei costi di gestione (spazi fisici e annessi) e, in generale, il miglioramento del vissuto cittadino (minor traffico, minore inquinamento, ecc.).

Le aziende continueranno ad investire in questa modalità di esecuzione, e a renderla disponibile ai lavoratori, solo se le prestazioni saranno comparabili almeno a quelle ottenute mantenendo il lavoratore in sede. Da parte loro, i lavoratori dovranno dar prova di autonomia e responsabilità nel gestire obiettivi, compiti e scadenze sulla base di una regolazione che sarà sempre meno eterodiretta, dal capo o dai colleghi, e sempre più autodiretta, dal lavoratore stesso.

Secondo i dati INAIL sono diminuiti gli infortuni sul lavoro, ma aumentati gli infortuni mortali "in itinere", soprattutto tra le donne. Questa ed altre problematiche come la violenza di genere sul posto di lavoro o il fenomeno del mobbing sarebbero sicuramente arginate dallo smart working. Se crescesse il numero di aziende coinvolte in questo processo, e si applicasse il lavoro agile soprattutto alle lavoratrici, inoltre si raggiungerebbero, dal mio punto di vista, notevoli benefici che interesserebbero l'intera collettività. Come è noto le donne sono il fulcro della società e molto spesso sono costrette a delle rinunce al fine della propria realizzazione personale. Il lavoro agile attuato in fasi o cicli di un mese, sei mesi o anni, darebbe la possibilità alle giovani donne di curare la sfera privata gravate da meno stress. Ovviamente uno o due giorni di lavoro agile a settimana sono insufficienti ad attuare questo mutamento. Inoltre in questo modo si risparmierebbero i costi di baby sitting o asili nido e le donne potrebbero seguire con più tranquillità la crescita dei propri figli e l'andamento familiare non rinunciando alla realizzazione e remunerazione lavorativa. Questo potrebbe giovare anche alla crescita demografica che come sappiamo nel nostro Paese è in forte calo.

Infine lo smart working non si riduce ad un'iniziativa di work-life balance o welfare aziendale, ma necessita di un profondo cambiamento culturale che richiede l'evoluzione dei modelli organizzativi aziendali. Il concetto di ufficio "aperto" stimola nuove idee e quindi nuovo business. Un modello maturo di smart working potrebbe generare un incremento di produttività del 15% circa per lavoratore (secondo l'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano). Nell'era della quarta rivoluzione industriale stare al passo con i tempi ed essere pronti al cambiamento è di vitale importanza soprattutto per le aziende intese come componenti della realtà sociale del Paese. I big data, ed esempio, permettono di monitorare l'attività e ottimizzare i tempi di produzione. L'Italia deve colmare il digital gap che l'affligge. La sfida della nuova fase economica sta nel ripensare le competenze per essere più competitivi nel mercato del lavoro. Sono

necessari investimenti in formazione e innovazione e certamente il ruolo della politica e delle istituzioni deve coadiuvare questo processo nell'ottica del Welfare State.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Ilaria Iacolucci*

Lo smart working è il futuro?

A.A. 2019

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Italia un paese fondato sul lavoro ieri e oggi – 3. Lo Smart Working definizione e principi – 4. Monitoraggio dal 2016 al 2018 sullo Smart Working e su come sia stato percepito e interpretato dal quotidiano La Repubblica – 5. Normative – 6. Lo smart working e i benefici sociali – 7. Eni e lo Smart Working: soluzione prediletta dai neo papà – 8. Lo Smart Working in Enel – 9. Progetto futuro d'indagine

1. Introduzione

Durante questi mesi in cui si è articolato il corso, il nostro coinvolgimento è avvenuto grazie al confronto con le aziende sia private sia a partecipazione statale (Eni, Enel, Cdp, Leonardo, Autostrade) e con "gli addetti ai lavori" ministri e politici, che tramite i loro interventi e le loro testimonianze hanno definito quali siano e come siano percepiti i problemi dell'Italia rispettivamente dagli uni e dagli altri e le soluzioni che le aziende propongono alla politica. Uno degli interventi che mi ha colpito maggiormente è stato quello del Presidente Luciano Violante dell'introduzione al corso: ha tracciato il quadro dell'attuale situazione di crisi nella quale ci troviamo, rintracciandone le cause nella forte sfiducia dei cittadini verso la politica e le istituzioni pubbliche. La sfiducia ha portato a una crisi della rappresentanza e dei corpi intermedi, finendo per ripercuotersi anche nel rapporto tra pubblico e privato. Il rapporto tra pubblico e privato, come descritto dal Presidente Emerito del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, è sempre stato descritto dalla giurisprudenza come di due elementi in contrasto tra loro, quando invece è necessario superare questa visione antitetica poiché sono due facce della stessa medaglia.

La sfiducia del privato nei confronti del pubblico, come emerso dal dialogo con le aziende, risiede nell'instabilità politica incapace di assicurare una programmazione a lungo termine, che vada oltre le promesse elettorali e che quindi possa rassicurare le aziende circa la stabilità e la fiducia dei loro investimenti futuri e necessari per la crescita del paese. L'assicurazione di politiche programmatiche efficaci e di lungo termine è la risposta necessaria per invertire la tendenza all'iper regolamentazione che genera un'ipertrofia normativa. La confusione e l'instabilità politica generano sfiducia che si trasformano in un grande impedimento all'imprenditorialità. Per frenare e invertire questa tendenza sarà necessario un impegno maggiore da parte della politica nell'assicurare una programmazione di lungo termine in modo da favorire le imprese private e partecipate, nelle loro decisioni circa investimenti futuri, agevolandole e rendendo le leggi esistenti più semplificate, più snelle ed efficaci che favorendo gli

investimenti futuri avrebbero come effetto anche l'aumento dell'occupazione, vero vulnus della crescita. Il rapporto economico dell'OCSE 2019 afferma che "il PIL reale pro capite è praticamente al livello del 2000 e nettamente inferiore al picco precedente la crisi".[188] Nei prossimi anni in Italia sarà necessario intervenire a favore dei cittadini più poveri con misure assistenziali, come il Reddito di Cittadinanza che si sostituisce al Reddito di Inclusione e puntando al potenziamento del sistema di formazione e ricerca del lavoro. Il tasso di occupazione registra lievi miglioramenti ma, si pone agli ultimi posti in Europa per l'occupazione femminile. L'abbassamento dell'età pensionabile a 62 anni con 38 di contributi (Quota 100) rischierà di rallentare la crescita nel medio termine e di creare diseguaglianza intergenerazionale facendo aumentare il debito pubblico e i problemi economici. Per questo è necessario investire nella formazione e riqualificazione dei lavoratori per renderli più specializzati, competitivi rispetto al mercato internazionale aumentandone la produttività e il salario. Un miglioramento delle politiche occupazionali e salariali permetterebbe di rispondere attivamente anche al rapido invecchiamento della popolazione, dove gli individui in età attiva sono sempre più anziani come affermato dal Rapporto ISTAT 2019 pubblicato il 7 febbraio scorso[189]. Per invertire questo trend una soluzione è quella che dicevamo sopra, sfruttando anche le nuove modalità di lavoro agile favorite dall'innovazione tecnologica che permette di conciliare i ritmi di lavoro con quelli di vita: lo Smart Working.

2. Italia un paese fondato sul lavoro ieri e oggi

Parlando di crescita non possiamo non menzionare l'occupazione. Nella Costituzione il lavoro fu scelto come il pilastro sul quale si sarebbe dovuta basare la futura Repubblica Italiana.

All'articolo 1 recita: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro (…) " e all'art. 35: "La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.(…)".

La ragione per la quale ho deciso di approfondire nella mia relazione il tema dello smart working risiede nel mio interesse sull'evoluzione delle forme occupazionali nel nostro paese, vorrei approfondire com'è applicato e se sia vera l'idea che sia rivolto e richiesto principalmente dalle donne, dato che auspica una flessibilità e una conciliazione tra vita

[188] Rapporto Economico OCSE 2019
[189] Rapporto ISTAT 2019- periodo di riferimento 2018

privata e lavorativa. Lo smart working è stato trattato da più di un relatore durante gli incontri di aprile e cercherò di evidenziare le differenze di adozione tra Eni ed Enel.

3. Lo Smart Working definizione e principi

Lo smart working "è una nuova filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità e autonomia nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati" questa la definizione secondo l'Osservatorio per lo Smart Working istituito presso il Politecnico di Milano dal 2012. Emerge da questa definizione uno scambio paritetico tra tempo e produttività, che mira a creare un vincolo fiduciario tra datore di lavoro e lavoratore, permette di superare la concezione legata al luogo di lavoro come unico dove eseguire le prestazioni lavorative e grazie alla flessibilità nella gestione del tempo e degli spazi. Principi questi che come vedremo si rileveranno essere il core della sua applicazione nelle aziende, PMI e PPAA.

4. Monitoraggio dal 2016 al 2018 sullo Smart Working e su come sia stato percepito e interpretato dal quotidiano La Repubblica

Ho deciso di monitorare l'approccio con cui il quotidiano La Repubblica descrive il fenomeno dello Smart Working nel periodo che va 2016-2018 prendendo alcuni articoli che ho ritenuto più significativi per descrivere come fosse percepito

Per ragioni di spazio non ho potuto ampliare la ricerca facendo una comparazione con più testate giornalistiche ma, se ne avrò la possibilità, mi piacerebbe affrontare questa comparazione nel progetto che potremmo attuare.

Titolo de La Repubblica, 13 ottobre 2016 "Smart working da grandi imprese, le piccole restano ancora indietro" data in cui si poneva l'accento sull'aumento del 30% rispetto 17% del 2015, di aziende adottanti progetti di s.w., cui andava aggiunto anche l'11% delle aziende che aveva cominciato ad avviare soluzioni di lavoro agile senza ancora inserirle in un progetto sistematico Questi dati emergevano da una ricerca realizzata dall'Osservatorio sullo Smart Working della School of Management secondo la quale, il lavoro agile aveva più difficoltà a diffondersi nelle realtà organizzative più piccole e era imputabile alla limitata convinzione del top management.

Titolo de La Repubblica, 12 dicembre 2017 apre con il seguente titolo: “Il Lavoro Agile cresce del 60% ora si punta alle PMI e alla Pubblica Amministrazione” a questa data 305000 usufruivano dello s.w., principalmente uomini(68%) età media 40 anni e concentrati belle grandi imprese del nord. L’articolo era uscito a poche settimane dalla pubblicazione della circolare Inail con la quale era stata completata la nuova normativa sullo smart working, prevedeva all’assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali anche per i lavoratori agili.

Titolo de “La Repubblica” del 31 ottobre 2018 “I lavoratori agili sono quasi mezzo milione. Primi passi nella PA ma è in ritardo” secondo quanto emerso dall’Osservatorio sullo SW nel 2018, gli sws erano ormai 480mila, in crescita del 20%;emergeva maggiormente la soddisfazione dei lavoratori agili rispetto a quelli tradizionali sia per l’organizzazione del lavoro (39% contro il 18%) che con colleghi e superiori (40% contro il 23%) dice la ricerca. La Pubblica Amministrazione dopo la riforma Madia aveva avuto uno slancio ma, stava compiendo passi ancora troppo lenti. L'8% degli enti pubblici aveva avviato progetti strutturati di SW (in crescita rispetto al 5%), l'1% l’aveva fatto in modo informale, un altro 8% prevede iniziative per il 2019. Nel 36% delle Pubbliche Amministrazioni lo Smart Working era assente ma di probabile introduzione, nel 38% incerta, il 7% non era interessata”.[190]

[190] La Repubblica 31 ottobre 2018, articolo su: I lavoratori agili sono quasi mezzo milione. Primi passi nella PA ma è in ritardo.

Il grafico è molto utile per comprendere della situazione delle Grandi Imprese, delle PPAA e PMI permettendo di poter leggere in modo chiaro come sia diffuso tra il 2017 e il 2018

5. Normative

Il tema dello Smart Working si affaccia sull'ordinamento italiano più tardi rispetto ad altri paesi. Fa la sua comparsa con l'art.14 L.124/2015 il quale prevedeva che PPAA, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, adottassero misure organizzative volte a sperimentare il lavoro agile anche per tutelare le cure genitoriali ed auspicava che entro il 2018 almeno il 10% dei dipendenti potessero avvalersene. Il contesto normativo sarà completato con il Jobs Act 3, contenuto nel DDL n. 2233/2016, in materia di Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, approvato definitivamente nel maggio 2017, L.81/2017.[191] L'art. 18.2 enuncia le responsabilità del lavoro della sicurezza e del buon funzionamento degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Secondo l'avvocato Polizzi di Eni, la L.81/2017 presenta un ossimoro giuridico, poiché disciplina la subordinazione senza tempo e senza luogo, ma, non è chiarisce come le aziende si debbano comportare in materia di sicurezza da applicare anche al lavoratore smart worker. si dovranno necessariamente applicare in modo diverso essendo il luogo di lavoro, diverso dall'azienda. È lasciato alle aziende l'onere di disciplinare questa fattispecie e risolvere la lacuna, poiché questa deve poter valutare i rischi, favorire la formazione anche del lavoratore smart working e poterlo controllare. Per ovviare a questa lacuna l'escamotage attuato da Eni, ma anche da Enel, consiste nello stabilire i luoghi in cui il lavoratore non deve recarsi al fine di vedere garantita la propria incolumità; in questo senso si è posto il potere di controllo dell'azienda che per monitorare i propri smart worker gli somministra questionari sotto forma di checklist.

6. Lo smart working e i benefici sociali

Circa l'applicazione delle norme, la loro interpretazione e la scelta dei soggetti che possono fruire dello smart working, le aziende sono lasciate libere, come abbiamo

[191] Pierluigi Rausei, Tutto su Jobs Act-Lavoro autonomo e agile, Wolters Kluwer, Milanofiori Assago, 2016, p. 5.

potuto apprendere la scorsa settimana quando le aziende Eni ed Enel ci hanno ospitato e dedicato del tempo per rispondere alle nostre domande in merito. I benefici tratti dalle aziende sono principalmente sociali che permettendo la conciliazione dei tempi di vita con tempi di lavoro risponde ad una necessità della società cui l'azienda/le aziende risponde/ono, cogliendo i bisogni esterni del lavoratore e staccandosi dal fare mero business, acquistano sul mercato un valore superiore attuando questo percorso virtuoso.

7. Eni e lo Smart Working: soluzione prediletta dai neo papà

Eni ha adottato la sperimentazione dello smart working il 6 febbraio 2017 con il verbale di accordo che vede coinvolti Eni S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil. L'accordo enuncia che lo s.w. non è in alcun modo comparabile al telelavoro e ne da la definizione come lo "svolgimento della prestazione lavorativa in un luogo diverso dalla sede di lavoro, avvalendosi degli strumenti informatici messi a disposizione della Società, idonei a consentire lo svolgimento della prestazione a favore di Eni."[192] Quest'accordo di sperimentazione è il primo a essere stato messo in atto, ed è definito per questo welfare, o genitoriale, poiché mira ad agevolare i neogenitori o i genitori con un figlio in adozione o affidamento, era stato pensato per agevolare principalmente le neomamme, permettendo loro di poter seguire i figli fino al 3° anno del bambino quando iniziando ad andare all'asilo e a essere più serene. Con grande sorpresa dell'Eni durante il 1° kick off a riguardo erano emerse 400 candidature di cui 300 erano neo papà, che volevano aderirvi. Secondo le parti la sperimentazione avrà una durata massima di 3 anni, partendo da un minimo di 6 mesi fino ad un massimo di 24 mesi. L'adesione a questa sperimentazione è su base volontaria previa valutazione a discrezione dell'azienda; potranno fare richiesta di sperimentazione SW solo i lavoratori assunti con contratto indeterminato anche in regime di part-time. Nell'accordo individuale stipulato con ogni smart worker, è menzionato come parte integrate dell'iniziativa, che l'azienda si riserva tutti i poteri di eventuale controllo a distanza, misura a quanto riferito dall'avv. Polizzi non è mai stata attuata.

Il luogo scelto dal lavoratore SW dovrà essere necessariamente un luogo diverso da quello di lavoro, scelto liberamente ma rispondente ai criteri d'idoneità, sicurezza e riservatezza non possono necessariamente essere scelti luoghi pubblici o aperti al pubblico e qualora il lavoratore non possegga un pc, l'azienda provvederà a dotarlo

[192] Eni S.p.A., Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Uiltec-Uil, Eni accordo Smart Working, 6 febbraio 2017.

degli strumenti necessari a svolgere le attività lavorative e questi si impegnerà ad utilizzare soltanto le apparecchiature fornite dall'azienda.

L'obiettivo dello Smart Working è di permettere al lavoratore di poter lavorare in modo flessibile e autonomo potendo produrre anche fuori dalla sede lavorativa. I benefici apportati alla vita del lavoratore che sperimenta lo SW sono importanti: la riduzione dei costi dovuti allo spostamento verso la sede di lavoro e riducendo i tempi per raggiungerla, diminuendo anche il traffico stradale che costantemente intasa le nostre città, questa sperimentazione si trasforma in vantaggi anche per l'ambiente con conseguente riduzione delle emissioni di CO2 e PM10.

In seguito all'adozione dell'Accordo di sperimentazione del 2017 dello Smart Working cd. welfare o genitoriale, Eni ha ampliato l'accordo "aggiustandolo" ed estendendolo ad EniServizi, EniProgetti e Syndal S.p.a. che grazie alle loro caratteristiche rappresentavano un bacino ideale per il proseguimento del progetto;[193] questo tipo di smart working è definito "organizzativo" ed Eni ha ritenuto doveroso e necessario permettere ai lavoratori di Genova di fruire di questa modalità, che in seguito al crollo del Ponte Morandi impiegavano 2 ore per andare e altrettante per tornare dal tragitto casa/lavoro.

L'azienda si promette di ampliare ancora in futuro il bacino di lavoratori che potrebbero fruire dello smart working, che per il momento oltre ai due soggetti menzionati è fruito anche da lavoratori che presentano patologie respiratorie gravi.

8. Lo Smart Working in Enel

Rispetto a Eni, Enel ha scelto di applicare lo Smart working non solo ai neo genitori di bambini fino a 3 anni e ai lavoratori che ne facciano richiesta per comprovate ragioni mediche ma, a tutti i lavoratori che per categoria possano effettuare prestazioni lavorative fuori dall'ufficio.,

Enel dimostra una grande fiducia nel lavoro individuale svolto dal lavoratore, puntando molto sull'assunzione di responsabilità del dipendente davanti al suo lavoro. Ha esteso quest'opportunità a tutti i lavoratori, vi si aderisce su volontaria e i destinatari devono appartenere alle unità organizzative che possano lavorare per obiettivi e con strumenti digitali. Enel prevede una sola giornata in s.w. contro le due giornate di Eni. Sia il

[193] Il sole24ore articolo del 28 marzo 2018 Cristina Casadei, "Eni apre ai suoi 20mila dipendenti lo smart working per mamma e papà".

dipendente sia l'Azienda possono recede e coloro i quali decidano di accedervi devono seguire un corso online di formazione che servirà ad educarli alla cooperazione e a attuare correttamente le norme di sicurezza.

Il verbale di Accordo risale al 4 aprile 2017 e vede coinvolti Enel/Italia srl anche in rappresentanza di tutte le Società Business Line/Global SERVICE Function del Gruppo e la FILCTEM, la FLAEI, la UILTEC. L'accordo afferma che le caratteristiche del lavoro agile sono pienamente rispondenti ai quattro valori Open Power sui quali Enel si ispira: responsabilità, innovazione, fiducia e proattività.

Enel rispetto a Eni ha iniziato la sperimentazione dello smart working prima, nel 2016 con un progetto pilota monitorato dal Comitato bilaterale per le pari opportunità che valutandola positivamente auspicava l'estensione del progetto alle diverse aree organizzative dell'azienda. Come per Eni, anche per Enel stabilisce, dove il lavoratore non debba lavorare e che dovrà rispondere a criteri di sicurezza, riservatezza, salubri e che garantisca la necessaria connettività. Il dipendente qualora ci fossero eventuali problematiche o guasti che influiscono sulla sua possibilità di connettersi deve prontamente segnalarli all'azienda, e dove questi non fossero risolvibili dovrà recarsi in ufficio.

Il motto di Enel "il come conta più del dove" enuncia i benefici dello sw: meno stress, meno traffico, meno emissioni di CO_2. Secondo uno studio eseguito da consulenti esterni HSEQ, che si sono basati sulla percorrenza media per città e sul numero di smart worker, hanno riscontrato che nel 2017 sono state risparmiate 325 tonnellate di CO_2, nel 2018 risultano risparmiate 830 tonnellate di CO_2.

9. Progetto futuro d'indagine

Il progetto che mi piacerebbe mettere in atto, consiste nel eseguire uno studio comparativo tra le più importanti testate giornalistiche e analizzare come queste nel periodo 2016-2019 abbiano "reagito" in merito allo smart working influenzando l'opinione pubblica, quale sia la loro posizione su questa nuova modalità di lavoro e se la vedono come una modalità valida per il futuro. Inoltre mi piacerebbe parallelamente indagare e registrare i dati, le testimonianze delle aziende che lo adottano e registrare le ragioni di quelle che invece non lo fanno, indagando anche le ragioni per cui le PPAA sono così indietro.