CAPITOLO SESTO:

AREA TEMATICA

COORDINATORE: ALESSANDRO PALANZA E VALERIO DI PORTO

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Antonacci*

L'ultimo treno per Roma

A.A. 2021

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. L'importanza di investire nella mobilità ferroviaria- 3. Caso studio: "La ferrovia dei due mari"- 4. Il PNRR come opportunità di rilancio della sostenibilità - 5. Conclusioni

Abstract

Alla luce delle riflessioni del corso, la relazione intende analizzare, attraverso un caso studio, perché a seguito della crisi dovuta al Covid-19 è importante investire nella mobilità ferroviaria, l'unica alternativa valida al rischio di contagio. Rilanciare il territorio della città di Roma, in termini infrastrutturali, è tra gli obiettivi che quest'ultima deve fissarsi per cercare di superare le difficili sfide che la pandemia le ha posto di fronte. Il PNRR sembra essere dunque un'occasione unica nel panorama nazionale per cercare di dare una nuova direzione alla società intera.

1. Introduzione

Durante gli incontri della Scuola per le Politiche Pubbliche 2021 si è potuto discutere di numerosi argomenti. Una attenzione particolare è stata riservata alle infrastrutture e in particolare alla rete ferroviaria nazionale, perché durante diversi dibattiti tra studenti e imprese è emersa spesso la tematica relativa ai problemi che una rete ferroviaria inefficiente causa nel Mezzogiorno oramai da moltissimi anni e di come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) possa essere davvero un'opportunità senza precedenti per cercare di arginare questa problematica. Tuttavia, guardando l'Italia intera, soprattutto ora che il paese vive una fase incerta sotto ogni punto di vista, ci si rende conto che le problematicità legate alla rete ferroviaria nel suo complesso non riguardano solamente il Sud Italia bensì anche il Centro.

La volontà di voler sviluppare una relazione su questa tematica nasce perlopiù da alcuni spunti emersi durante il corso: uno in particolare è stato suggerito dal Dottor Foti, il quale ha sottolineato che parlare di mobilità e infrastrutture a Roma è molto complesso e controverso non solo perché la città è composta da quindici Municipi ma anche perché si tratta di «circuiti di feedback immediati».

A seguito della crisi dovuta alla pandemia, il rilancio di Roma capitale non può prescindere dallo stimolo agli investimenti in infrastrutture, tutelando al contempo, la sostenibilità. L'idea di realizzare una rete ferroviaria soprannominata «Ferrovia dei Due Mari» appare l'occasione non solo per rilanciare il Centro Italia – quindi anche Roma e Rieti, considerata "il centro esatto dell'Italia" in virtù della sua posizione geografica – ma anche un motivo per comprendere come poi effettivamente questi circuiti vengono interpretati dai cittadini. Quest'opera è considerata una delle più durature promesse elettorali mai realizzate e, non

portarla a compimento, ha significato isolare tutta la Sabina, in particolar modo Rieti e i comuni colpiti dal terremoto del 2016. Dopo molti anni, il tema trova ancora una posizione centrale nel dibattito politico, ma necessita di una soluzione.

Il PNRR sembrerebbe allora essere l'alternativa e l'occasione migliore per raggiungere entrambi gli obiettivi. Nel Piano si legge infatti che oltre ai problemi infrastrutturali che vive il Mezzogiorno, una situazione problematica riguarda anche il Centro del paese dove serve potenziare i collegamenti ferroviari Ovest-Est.

La relazione si pone diversi obiettivi. In primo luogo, quello di individuare quanto sia importante, dopo la pandemia, investire nella mobilità ferroviaria e successivamente in quella sostenibile. Inoltre, l'attenzione sarà rivolta ai vantaggi – e agli ipotetici svantaggi – che un progetto di questo calibro potrebbe riservare alla capitale e ai pendolari che quotidianamente popolano la città di Roma. Seguiranno alcune conclusioni nelle quali saranno presenti proposte per il futuro.

2. L'importanza di investire nella mobilità ferroviaria

La diffusione del Coronavirus ha comportato innumerevoli conseguenze sulle infrastrutture del Paese. Le diverse limitazioni, adottate sia a livello nazionale che internazionale, hanno messo a rischio la sopravvivenza di interi settori, in particolare quello dei trasporti. La pandemia, quindi, ha favorito l'attenzione del paese sul concetto di mobilità.

Gli effetti che la pandemia ha avuto sui cittadini si sono riversati anche sulle abitudini di trasporto urbano degli stessi. In uno degli interventi del Dott. Foti, si è evidenziato che la mobilità a Roma è un settore molto complicato da gestire perché interventi in questo ambito causano delle ripercussioni nei soggetti coinvolti. Le persone infatti cambiano le loro abitudini in base ai percorsi che hanno a disposizione. Questo fa capire che lo sviluppo della mobilità si acquisisce solo in base al lavoro nelle infrastrutture, evitando inoltre di alimentare i circuiti di preferenza dei cittadini: ad esempio, più si facilita l'utilizzo dei mezzi privati e più i cittadini saranno incentivati ad utilizzarli. Secondo uno studio di Ipsos Group[163] anche le abitudini della popolazione cinese sono cambiati rispetto al trasporto urbano: la maggior parte di loro preferisce spostarsi con mezzi privati, mentre la quota di utilizzatori abituali di mezzi pubblici sembra essere diminuita passando dal 56% al 24%.

[163] Istituto per la competitività (Icom) (2020), "Infrastrutture e trasporti dopo il coronavirus. Piani e strategia per il rilancio italiano".

Ad oggi, rilanciare la mobilità ferroviaria come strategia di ripresa economica post pandemica è in cima alle priorità dei prossimi investimenti della città di Roma. Investire in questo settore significa migliorare un settore chiave per lo sviluppo e l'integrazione del sistema paese, garantire un'elevata connessione tra territori supportando un processo di transizione – ambientale, economica ed energetica – che sia inclusivo anche a livello sociale. Basti pensare che più della metà dei passeggeri che sfruttano la linea ferroviaria sono attribuibili al trasporto regionale. Di questi, 9 su 10 si muovono con treni regionali[164]. Il trasporto regionale nel post pandemia deve quindi configurarsi come spina dorsale dell'intero trasporto nazionale per permettere una connessione migliore tra tutti i luoghi del territorio italiano e, allo stesso tempo, integrare diverse modalità di trasporto.

Tra i vari incontri della Scuola, specialmente nel caso di Brescia, è emerso il tema del governo del territorio. Nel territorio di alcuni anni fa l'automobile era considerata uno status simbolo, invece oggi grazie ad infrastrutture sempre più efficienti e sostenibili la cultura è cambiata. Sicuramente il territorio è sempre stato una strategia importante su cui riporre le energie. In sostanza, anche e soprattutto durante i tragici momenti della pandemia il trasporto pendolare della Regione Lazio avrebbe dovuto puntare ad un miglioramento dei treni regionali per consentire viaggi più sicuri e di maggior qualità.

Promuovere gli investimenti nella mobilità ferroviaria a Roma, oltre ad avere un impatto positivo sul numero degli spostamenti lungo le principali direttrici regionali, favorisce anche la diffusione di una cultura orientata all'utilizzo del treno come mezzo predominante nella quotidianità dei pendolari. Iniziare dal rafforzamento di una rete ferroviaria di collegamento tra Roma e il resto del Centro Italia potrebbe rappresentare un passo in avanti per rilanciare l'economia *in primis,* ma soprattutto per facilitare gli spostamenti dei numerosissimi pendolari che, ad esempio, compiono ogni giorno la tratta Rieti-Roma in autobus piuttosto che in treno impiegando quindi il doppio del tempo.

[164] Elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti. Anni 2017-2018".

3. Caso studio: “La ferrovia dei due mari”

Un caso simbolico e attuale di sviluppo di infrastruttura strategica per Roma potrebbe essere la costruzione di una rete ferroviaria che colleghi la capitale con Rieti. In realtà, si tratta di un progetto ambizioso che fa parte di un piano di collegamento ferroviario più ampio, il quale intende collegare trasversalmente il Mar Tirreno e il Mar Adriatico nell’Italia centrale, nato, progettato e approvato molti anni fa dai governi dell’Italia monarchica e repubblicana. Anche a seguito di ripetute approvazioni, la ferrovia non è mai stata realizzata a causa di ostacoli di vario genere: economici e burocratici solo per citarne alcuni. L’unica infrastruttura stradale che garantisce questo tipo di collegamento è la Via Salaria, un tratto stradale ad una sola corsia per senso di marcia, strozzata spesso da intersezioni a raso, percorsa ogni giorno da circa 57000 veicoli.

È dalla fine dall’Ottocento che Rieti si presta come uno snodo ferroviario di primaria importanza per l’Italia mediana, anche se ad oggi rimane molto indietro rispetto alle altre province del Lazio. È l’unica, infatti, a non disporre di un collegamento diretto con la capitale e, come se non bastasse, è esclusa anche dal servizio ferroviario suburbano di Roma. Non da meno è l’esclusione del Monte Terminillo, un tempo località turistica invernale di riferimento per i romani. Riuscire a realizzare quest’opera vorrebbe dire permettere ai molti lavoratori e ai moltissimi studenti reatini, che percorrono ogni giorno su strada gli 80km che separano le due città, di accorciare i tempi di viaggio, auspicando anche da parte loro un soggiorno prolungato nella capitale.

L’importanza di investire in questo tipo di infrastruttura è tornata a farsi sentire a seguito del terremoto del 2016, il quale ha investito maggiormente le zone interessate dal progetto ferroviario della Salaria e i cui segni sono ancora visibili oggi su persone e cose. Realizzare questa ferrovia vorrebbe dire garantire un rilancio economico e demografico delle aree colpite. Nel Recovery Fund è previsto infatti un capitolo di spesa dedicato alla ricostruzione. Per permettere a comuni come Amatrice, Arquata e Accumoli di vivere un futuro ripopolamento del territorio, la strategia è quella di investire sui collegamenti sia stradali che ferroviari con la città di Roma. Di fatto, una vasta area del Centro Italia continua a scontare ritardi economici e occupazionali dovuti all’isolamento infrastrutturale. L’obiettivo finale del progetto ferroviario, oggetto di studio, è quindi quello di collegare, oltre i due mari, zone e paesi che altrimenti vedrebbero il loro declino: i comuni citati pocanzi come comuni d’arte del centro, per poi arrivare al capolinea: Roma.

Pertanto, i vantaggi per Roma a seguito della realizzazione di quest’opera sarebbero molteplici. In primo luogo, questo progetto rappresenterebbe un rilancio di tutto il Centro

Italia e quindi anche di Roma. Inoltre, come nel caso di Brescia – sollevato diverse volte durante gli incontri – nel quale parallelamente ai piani di governo del territorio si è portato avanti un piano per la mobilità sostenibile, anche Roma potrebbe incentivare un piano importante e ambizioso, in grado di tracciare il percorso di cambiamento della città con un orizzonte di dieci anni. Il PUMS, cioè il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, rappresenta infatti una delle opportunità che Roma capitale ha da qui ai prossimi anni. Si tratta di un piano strategico in cui tra le tante linee di indirizzo si ritrova l'obiettivo di garantire e migliorare l'accessibilità al territorio, così come quello di garantire efficienza e sicurezza al sistema della viabilità e dei trasporti. Tra questi obiettivi potrebbe certamente rientrare anche la Ferrovia dei due Mari perché permetterebbe ai numerosi pendolari e turisti di raggiungere Roma molto più facilmente e in modo sostenibile. La realizzazione della Ferrovia permetterebbe quindi un ulteriore sviluppo del turismo per Roma e per tutto il Centro Italia.
A differenza del Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) il quale puntava solamente ad ottimizzare le infrastrutture già presenti sul territorio non riferendosi a nessun nuovo progetto, il PUMS affronta il tema delle infrastrutture per il trasporto pubblico, implementando la tecnologia per favorire maggior efficienza tra infrastruttura, veicolo e persona. Nello scenario di breve periodo si prevedono le opere più urgenti, quelle destinate infatti ai turisti, agli studenti fuori sede e ai lavoratori pendolari che provengono dalle zone limitrofe di Roma.

4. Il PNRR come opportunità di rilancio della sostenibilità

«La sostenibilità è intrinsecamente resilienza, competitività e riduzione del rischio: proprio quello di cui abbiamo bisogno per uscire dalla crisi economica scatenata dalla pandemia»[165]
Il PNRR è un'occasione storica dalle grandi potenzialità, per dare una nuova direzione alla società intera. La pandemia ha mostrato a tutti quanto sia conveniente insistere sulla mobilità sostenibile, la quale nel periodo di massima emergenza ha rappresentato l'unica alternativa valida al rischio di contagio a fronte del sovraffollamento dei mezzi pubblici.
Uno degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è quello di trasformare il sistema infrastrutturale e logistico italiano in un'ottica di sostenibilità. Dei 62 miliardi di investimenti nella mobilità sostenibile, 5,4 miliardi sono destinati al potenziamento delle reti regionali. In questo modo si cerca di arrivare ad avere una mobilità che contribuisca alla riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030. Basti pensare che Roma vanta tra le più alte

[165] Francesco Starace (Enel), Il sole 24 Ore, sostenibilità, 4 giugno 2020

concentrazioni di CO2 nell'aria in Italia: attualmente 8,5 t pro-capite contro le 7,7 della Lombardia e le 8 dell'Emilia. Tale valore solo tre anni fa era di circa 5 t con un trend in crescita che provoca evidenti danni ambientali.[166]

Si può pensare che attualmente sia in atto una trasformazione della percezione che i cittadini hanno nei confronti delle infrastrutture sostenibili e della consapevolezza che questo tipo di infrastrutture rappresentano un catalizzatore di base per lo sviluppo. È risaputo, inoltre, che le automobili resteranno lo strumento di mobilità per eccellenza per molti anni però oramai la domanda si sta spostando rapidamente verso mezzi più ecologici, elettrici, ibridi, in generale verso sistemi nuovi, anche da parte di coloro che hanno sempre prediletto l'autovettura piuttosto che il treno.

Lo sviluppo sostenibile di una rete ferroviaria che possa rappresentare un rilancio della città di Roma, passa necessariamente attraverso l'interpretazione strategica del territorio e di chi abita quel territorio, con l'obiettivo di garantire l'efficienza di quanto viene costruito e allo stesso tempo la sopravvivenza dell'ecosistema in cui questo tipo di infrastrutture sono inserite. Realizzare infrastrutture sostenibili significa dunque prendere in considerazione anche la dimensione socio-culturale oltre a quella economica. Con questa premessa, quindi, è opportuno ribadire che un miglioramento della rete ferroviaria Roma-Rieti influenzerebbe la qualità e lo stile di vita delle persone in positivo. È per questo motivo che nel post pandemia i governi sono chiamati a rispondere alle inevitabili nuove abitudini dei cittadini. Oggi le istituzioni possono farlo tramite il PNRR.

5. Conclusioni

La ragione per la quale la rete di collegamento ferroviaria tra Rieti e Roma non sia stata ancora realizzata dipende da una mancanza di fondi che di fatto non sono stati assegnati. Per questo motivo, i rappresentanti politici hanno richiesto l'inserimento del progetto nel Recovery Plan auspicando che enti, associazioni, istituzioni pubbliche e private scelgano di aderire ad esso. Roma Capitale ha aderito al manifesto per la realizzazione della Ferrovia, ritenendola un'opera di collegamento strategica tra la costa tirrenica e adriatica, fondamentale per tutto il Centro Italia.

In generale, il rilancio dell'economia italiana non può prescindere da un adeguamento delle infrastrutture di trasporto. L'impatto degli investimenti in questo tipo di infrastrutture è certo e dimostrato: nel caso dell'Italia, è stato calcolato che nel periodo 2008-2013 il costo della

[166] Focaracci A. (2021), "Le infrastrutture a Roma per l'inclusione e l'ambiente", in Strade e Autostrade, pp.163-167.

mancanza degli investimenti era di 86 miliardi di Pil perduto. Per questo motivo, tutte le misure economico strategiche pensate per superare la crisi pandemica rappresentano un'opportunità senza precedenti. Sostanzialmente quindi sono due le categorie principali sulle quali concentrare le risorse che derivano da queste misure: infrastrutture stradali e infrastrutture ferroviarie. Si è osservato come potenziare la rete ferroviaria regionale risponda alla necessità, sempre più urgente, di ridurre l'impatto ambientale, considerando che in proporzione le emissioni di CO2 per il trasporto del treno sono significativamente inferiori rispetto a quelle per la strada o per il trasporto aereo.

Carenze infrastrutturali hanno conseguenze dirette sulle capacità di sviluppo e di crescita di un'intera area. In un Report della Banca d'Italia viene sottolineato che la mancanza di infrastrutture impatta negativamente sulla produttività di un'area in quanto aumentano i costi per le imprese e per i lavoratori, così come si disincentivano gli investimenti e la mobilità riducendo la qualità della vita della popolazione. Un collegamento ferroviario diretto tra Roma e Rieti e i comuni limitrofi – nel complesso quindi la realizzazione della Ferrovia dei Due Mari – darebbe nuovi stimoli e un sviluppo a borghi e territori della costa e dell'entroterra garantendo un rilancio turistico ed economico anche per Roma, le cui attività ed esercizi commerciali sono stati messi in ginocchio dalla crisi economica, in parte dal sisma del 2016 e, infine, dall'emergenza Covid.

Ciò che serve alla città di Roma nel post pandemia è un cambio di passo, nonché una visione progettuale, economica e sociale per il rilancio della città connesso a quello dei borghi adiacenti, riproponendo un'occasione che nel Centro Italia si chiama Ferrovia dei Due Mari. Solo un progetto di così ampio respiro potrebbe spezzare l'isolamento che quei territori denunciano da molti anni.

È auspicabile che il ruolo della Regione rispetto al tema della mobilità possa rafforzarsi. La Regione, infatti, rispetto allo stato centrale svolge un ruolo chiave a sostegno delle politiche nazionali, operando come un ente facilitatore dei processi di sviluppo sostenibile. È la conoscenza approfondita di un territorio a far emergere il ruolo chiave che la Regione dovrebbe incarnare, come cerniera tra politiche pubbliche e progetti con obiettivi a lungo termine.

In definitiva, forse utilizzare fondi stanziati da anni avrebbe potuto facilitare la realizzazione del progetto? Una cosa è certa: grazie agli aiuti economici il treno per il rilancio della città di Roma e di tutto il Centro Italia sta passando, perderlo sarebbe un errore storico.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessia Bussoletti*

PNRR, riforma fiscale e digitalizzazione

A.A. 2021

*Dipartimento di Giurisprudenza – Luiss Guido Carli

Sommario

1.Contesto sociale ed economico 2020-2021 – 2. In Italia - 3. Riforma fiscale tra "dentro e fuori" al PNRR – 4. Fisco e Green – 5. Digitalizzazione ed evasione fiscale – 6. Meccanismo di compliance – 6.1. Dichiarazione precompilata IVA – 6.2. Potenziamento dei controlli – 7. PagoPA – 8. Piano Transizione 4.0 – 9. Riforma della giustizia tributaria – 10. Riforma dell'Irpef, e poi? – 11. Conclusione

Abstract

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è lo strumento che dovrà dare attuazione, in Italia, al programma Next Generation EU. Il Recovery Plan italiano non delinea soltanto le sei missions principali, ma è dotato anche di una serie di altre riforme di accompagnamento al Piano che auspicano ingenti modifiche nel nostro Paese. In virtù di quanto detto, in questa relazione ho voluto analizzare come si conciliano i punti chiave del Piano, quali la Rivoluzione Verde e la digitalizzazione, con una riforma parimenti importante a livello nazionale e prevista dallo stesso PNRR, ovvero la riforma fiscale.

1. Contesto sociale ed economico 2020-2021

La pandemia da Coronavirus ha influito sull'andamento economico e sociale di tutti gli Stati appartenenti all'Unione Europea. Questo contesto ha generato una crisi economica, finanziaria e sociale che ha portato, a luglio 2020, all'approvazione del "Next Generation EU", noto in Italia come Recovery Fund o "Fondo per la ripresa". Si tratta di un fondo speciale volto a finanziare la ripresa economica dell'Unione Europea nel triennio 2021-2023 con titoli di Stato europei (Recovery bond) che serviranno a sostenere progetti di riforma strutturali previsti dai Piani nazionali di riforme di ogni Paese: i Recovery Plan. Lo stanziamento complessivo è di 750 miliardi di euro, da dividere tra i diversi Stati. L'Italia e la Spagna figurano tra i maggiori beneficiari di questa misura. Tutti gli Stati Membri, per usufruire di tale fondo, hanno dovuto presentare alla Commissione Europea i propri Recovery Plan, per ottenere gli aiuti del Recovery Fund, entro aprile 2021.

2. In Italia

In Italia il Recovery Plan – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – punta sull'inclusione, la digitalizzazione e la transizione verde. Il Recovery Plan italiano individua sei missioni, legate ad altrettante tematiche funzionali di intervento, finalizzate alla realizzazione degli obiettivi economico-sociali delineati dal Governo. [167]Le sei macro aree di intervento che compongono il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), ovvero il Recovery Plan da oltre 220 miliardi di euro che l'Italia ha presentato a Bruxelles, non

[167] *Articolo di Barbara Weisz del 14/05/2021 su pmi.it*

riguardano però nessuno di questi tre temi: lavoro, fiscalità e pensioni. Ma, come si può ben dedurre, il piano che getta le basi per la ripresa dal Covid e per la crescita dei prossimi anni, non poteva non affrontare tre pilastri delle politiche macroeconomiche, che fra l'altro sono al centro delle raccomandazioni europee all'Italia. Gli interventi previsti su questi temi sono considerati propedeutici al piano e questo è il caso della riforma fiscale, il quale di conseguenza è una sorta di prerequisito.

3. Riforma fiscale tra "dentro e fuori" al PNRR

La riforma fiscale, si badi, è inserita fra le riforme di accompagnamento al piano, quindi va attuata al di fuori delle misure previste dal PNRR, finanziata con altre risorse. Ci sono, però, interventi fiscali che in realtà sono ricompresi nel perimetro di intervento del Recovery Plan: [168]un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche, rafforzamento del personale, revisione di alcuni istituti come la mediazione. Se pure non ricomprese nel perimetro delle azioni previste dal Piano, la riforma fiscale è destinata ad accompagnarne l'attuazione, concorrendo a realizzare gli obiettivi di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo. La riforma fiscale è tra le azioni chiave per dare risposta alle debolezze strutturali del Paese e in tal senso è parte integrante della ripresa che si intende innescare anche grazie alle risorse europee. Come ha dichiarato il presidente Draghi nella comunicazione alla Camera in vista della trasmissione alla Commissione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza: "Il PNRR non è soltanto un piano di investimenti, ma anche e soprattutto di riforme".

4. Fisco e Green

Il PNRR, come già detto, annovera sei missioni che rappresentano le aree tematiche di intervento; uno di questi sei punti delineati dal Piano, ed occupa gran parte del PNRR stesso, è il tema concernente la cosiddetta "Rivoluzione verde" e "Transizione ecologica". Quest'ultima *mission* può essere ricollegata al tema fiscale grazie all'introduzione del "Superbonus". Quest'ultimo è un aiuto previsto dal Decreto Rilancio che eleva al 110% l'aliquota di detrazione delle spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2022, per specifici interventi in ambito di efficienza energetica, di interventi antisismici, di installazione di impianti fotovoltaici o delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici. Le nuove misure si aggiungono alle detrazioni previste per gli interventi di

[168] *PNRR- Piano nazionale di ripresa e resilienza*

recupero del patrimonio edilizio, compresi quelli per la riduzione del rischio sismico (c.d. Sismabonus) e di riqualificazione energetica degli edifici (cd. Ecobonus). Quest'ultimo consiste in una detrazione dall'Irpef o dall'Ires ed è concessa quando si eseguono interventi che aumentano il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti. In generale, le detrazioni sono riconosciute per la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento, l'installazione di pannelli solari ed altre operazione poste in essere per incrementare la cosiddetta "Riqualificazione energetica".

A seguito dell'incontro avuto con l'Amministratrice del Comune di Brescia Michela Tiboni, è emerso come la città di Brescia abbia ambìto ad un'organizzazione efficiente che agevoli la comunicazione comune-cittadini proponendosi di costruire uno sportello informativo che dia delle risposte ai cittadini e li aiuti a districarsi all'interno della questione Ecobonus. Inoltre la Dott.ssa Tiboni ha specificato come lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) sia sotto la stessa dirigenza dello Sportello unico per l'edilizia (SUE) e ciò facilita il suddetto contatto fra cittadini e città.

Il "Superbonus" è considerato la chiave per una ripartenza green. [169]È una previsione che coinvolge l'emergenza economica che stanno vivendo i cittadini e le nostre imprese nonché l'emergenza climatica che mette a rischio la nostra salute e la sopravvivenza del nostro pianeta. Il Superbonus serve proprio a rilanciare la nostra economia combattendo allo stesso tempo i cambiamenti climatici. Non è più possibile immaginare un consumo spropositato delle risorse che la natura ci fornisce continuando ad inquinare e a dissipare risorse preziose. La previsione del "Superbonus" è un passo verso la conversione del nostro sistema produttivo affinché diventi sostenibile e inclusivo. Il Superbonus permette infatti a tutti i cittadini di rendere gratuitamente più efficienti e sicure le proprie abitazioni. Inoltre, la detrazione del 110% è l'espressione massima di una collaborazione inedita tra pubblico e privato, tra Stato e imprese, tra cittadino e pubblica amministrazione.

Ora veniamo ad un'ulteriore deduzione prevista. La principale novità del decreto del 3 febbraio 2021 del ministero dell'Economia e delle finanze rientra nel fatto che per l'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, a partire dai dati relativi all'anno d'imposta 2020, le Onlus, le associazioni di promozione sociale, le fondazioni e associazioni riconosciute aventi per scopo statutario la tutela, promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico oppure lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica, trasmettono telematicamente all'Agenzia delle entrate una comunicazione

[169] *Articolo di Riccardo Fraccaro su governo.it*

con i dati sulle erogazioni liberali in denaro deducibili e detraibili, ricevute nell'anno precedente da persone fisiche, con l'indicazione dei dati identificativi dei soggetti eroganti.

5. Digitalizzazione ed evasione fiscale

Digitalizzazione, pubblica amministrazione e fisco sono strettamente legate. La PA deve rendersi sempre più accessibile ai cittadini e la digitalizzazione è il mezzo attraverso il quale oggigiorno è possibile mettere finalmente in pratica tale necessità; accorcia le distanze tra pubblico-privati e riduce i tempi burocratici dei relativi meccanismi. Il PNRR, per rendere un obiettivo di tale portata concretizzabile, prevede una strategia focalizzata su una modernizzazione della PA che ne garantisca l'efficienza, un rafforzamento delle competenze e una semplificazione burocratica. L'evasione fiscale è strettamente collegata a questa dinamica; per rendere più efficiente il meccanismo di riscossione e accelerare la lotta all'evasione il Recovery Plan italiano punta in primo luogo sulla digitalizzazione.

[170]Il problema dell'evasione fiscale aggrava sui contribuenti onesti, sottrae risorse al bilancio pubblico e introduce distorsioni tra gli operatori economici, alterando le condizioni di concorrenza, con riflessi negativi sull'efficienza del sistema economico nel suo complesso. Ebbene - come si legge dal PNRR - entrano in gioco le nuove tecnologie e strumenti di data analysis sempre più avanzati poiché quest'ultime possono favorire l'acquisizione di informazioni rilevanti per effettuare i controlli mirati dell'amministrazione finanziaria sui contribuenti e possono stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo (compliance) e una riduzione del tax gap. Naturalmente, tali obiettivi richiedono di rafforzare ulteriormente il meccanismo di compliance e potenziare l'attività di controllo.

6. Meccanismo di *compliance*

L'Agenzia delle Entrate punta alla compliance, ovvero le lettere inviate ai contribuenti in caso di anomalie nelle dichiarazioni dei redditi. Il progetto che vedeva la realizzazione della dichiarazione Iva precompilata è stato rimandato al 2021, così come la ripresa degli invii delle lettere di compliance. [171]È un periodo di "standby" per tutti questo della pandemia, anche per l'Agenzia delle Entrate: nel 2020 l'obiettivo della lotta all'evasione non è stato raggiunto. La pandemia, oltre a far chiudere moltissimi esercizi commerciali, ha congelato le attività di accertamento e riscossione. Il Fisco quindi punta sulla compliance, ovvero sull'adempimento spontaneo da parte dei cittadini, ma anche in questo caso subentra la

[170] *PNRR- Piano nazionale di ripresa e resilienza*
[171] *Articolo di Rosaria Imparato del 12/04/2021 su money.it*

problematica relativa alla pandemia: le lettere infatti sono state sospese nel 2020, e riprenderanno nel 2021. L'incasso stimato grazie alla tax compliance è di circa 600 milioni di euro, grazie alle circa 650.000 lettere che attendono di essere inviate. La lettera di compliance una volta ricevuta, segnala un'irregolarità o un'anomalia nella dichiarazione dei redditi e, a questo punto, il contribuente può scegliere tra due opzioni prima dell'accertamento fiscale: la prima è regolarizzare la propria situazione col ravvedimento operoso. In caso contrario, cioè se invece il contribuente è convinto dell'esattezza dei dati nelle mani del Fisco, può comunicarlo all'Agenzia delle Entrate integrando con elementi e documenti di cui l'Amministrazione Finanziaria non era provvista. L'obiettivo di rafforzamento della compliance sarà perseguito attraverso due strumenti, ossia la dichiarazione precompilata IVA e le comunicazioni per l'adempimento spontaneo.

6.1 Dichiarazione precompilata IVA

Per quanto concerne la dichiarazione precompilata IVA, questa slitta nel 2021. L'obiettivo che l'Agenzia delle Entrate vorrebbe raggiungere è quello di far venire meno la necessità stessa di presentarla, facendo in modo che il cittadino debba solo verificare i dati in possesso dell'Agenzia. Ciò consentirà un significativo risparmio in termini di costi amministrativi per l'adempimento e ridurrà la possibilità di errori. Le comunicazioni per l'adempimento spontaneo (cd. lettere di compliance) saranno incrementate, mediante il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e dell'interoperabilità delle banche dati. [172]Come afferma il Dott. Antonio Dentato "non si tratta di mettere in piedi nuovi apparati burocratici e aumentare costi amministrativi, quanto, come suggeriscono gli esperti in materia, di procedere a una semplificazione degli adempimenti fiscali. Soprattutto è necessario procedere all'impiego massiccio delle nuove tecnologie che favoriscono l'acquisizione di informazioni rilevanti per l'effettuazione di controlli mirati da parte dell'Amministrazione finanziaria e possono stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo."

6.2. Potenziamento dei controlli

L'obiettivo del potenziamento dei controlli, si legge dal PNRR, "sarà realizzato attraverso selezioni più mirate dei contribuenti a maggiore rischio di evasione, rese possibili dall'applicazione di strumenti di data analysis più avanzati e dall'interoperabilità delle banche dati. L'interoperabilità delle banche dati sarà favorita dalla "pseudonimizzazione"

[172] *Articolo di Antonio Dentato su Collegamenti*

delle informazioni, una procedura che, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali, consente di ampliare le potenzialità informative nell'utilizzo dei dati." Il completamento di tale processo avverrà entro il 30 giugno 2022. Assieme al potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, il maggiore sfruttamento dei big data consentirà di rendere più efficaci le selezioni dei contribuenti da sottoporre a controllo.
Inoltre, è rafforzata l'adozione delle piattaforme nazionali di servizio digitale, lanciate con successo negli ultimi anni, tra queste PagoPA.

7. PagoPA

PagoPA è una piattaforma che mette in collegamento cittadini, Pubbliche Amministrazione e Prestatori Servizi di Pagamento per consentire il pagamento dei tributi in modo semplice e sicuro. Questo sistema è la dimostrazione lampante di come si accorciano le distanze fra cittadino e enti pubblici qualora vi sia una piattaforma in grado di sostituire le tempistiche fisiche e capace di rendere più agevole, sicuro e trasparente il pagamento nonché il relativo controllo. È un modo diverso, più naturale e immediato per i cittadini di pagare la Pubblica Amministrazione, il cui utilizzo comporta un risparmio economico per il Paese. PagoPA permette di pagare tributi, tasse, utenze, rette, quote associative, bolli e qualsiasi altro tipo di pagamento verso le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, ma anche verso altri soggetti, come le aziende a partecipazione pubblica, le scuole, le università, le ASL. Le Pubbliche Amministrazioni e le società a controllo pubblico aderiscono al sistema pagoPA perché previsto dalla legge. Il vantaggio è quello di poter fruire di un sistema di pagamento semplice, standardizzato, affidabile e non oneroso per la PA e più in linea con le esigenze dei cittadini. I vantaggi sono sia per i cittadini che ne usufruiscono sia per le Pubbliche Amministrazioni. I cittadini, innanzitutto, godono di un'ampia scelta di più canali di pagamento, notifiche tramite app o sul sito sicuramente dotate di maggiore celerità rispetto alla prestazione cartacea, certezza del debito dovuto perché pagoPA viene sempre tenuto in aggiornamento e certezza che la PA abbia incassato il tributo e quindi non potranno esserci verifiche successive. Per le PA vi è un automatismo che rende più efficiente le prestazioni poiché gli incassi si riconciliano automaticamente, sono ridotti i costi di transazione e gli incassi sono più celeri.

8. Piano Transizione 4.0

I nuovi investimenti effettuati dalle imprese che puntano ad una maggiore innovazione della propria attività di impresa trovano concretezza nel "Piano Transizione 4.0". [173]Quest'ultima è l'iniziativa con cui il Ministero dello Sviluppo Economico, con le risorse stanziate dalla Legge di Bilancio collegata al PNRR (pari ad oltre 24 miliardi di euro per il biennio 2021-2022), incentiva l'innovazione e l'Industria 4.0 concedendo agevolazioni fiscali in forma di credito d'imposta sugli investimenti effettuati dalle imprese in beni materiali e immateriali, per il momento da utilizzare esclusivamente in compensazione. Il nuovo Piano Nazionale Transizione 4.0 stimola gli investimenti privati e, nel contempo, fornisce una stabilità alle imprese poiché pone misure che producono effetti da novembre 2020 a giugno 2023. Le critiche al Piano però non tardano ad arrivare: "Quello della durata è un punto critico", dice Carboniero. "Da anni insistiamo per dare agli imprenditori un orizzonte pluriennale che permetta loro una pianificazione oculata degli investimenti. Su questo punto mi sarebbe piaciuto vedere uno sforzo maggiore". I sostenitori di tale affermazione ritengono che la durata non sia abbastanza e non vada incontro agli imprenditori poiché maggior tempo avrebbe fornito una pianificazione degli investimenti più consapevole nonché più ampia. La Transizione 4.0 e il suddetto Superbonus 110% sono strumenti che necessitano di uno sviluppo temporale certo.

9. Riforma della giustizia tributaria

Affinché il Recovery Plan italiano venga applicato integralmente e risulti efficiente, bisogna fare riferimento alle ulteriori richieste che il Piano stesso prevede concernenti le riforme della giustizia tributaria. Come si legge nel PNRR: "il contenzioso tributario, settore cruciale per l'impatto che può avere sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva degli investimenti esteri risente fortemente delle criticità legate ai tempi della amministrazione della giustizia." Più precisamente, sotto il profilo quantitativo il contenzioso tributario ricopre un gran numero dell' arretrato dinanzi alla Corte di Cassazione; sotto il profilo qualitativo bisogna specificare che la Corte di Cassazione spesso annulla le decisioni dell'appello presso le commissioni tributarie regionali; sotto il profilo temporale i tempi di giacenza in Cassazione sono molto lunghi. Date queste problematiche l'obiettivo è quello di diminuire il numero di ricorsi in Cassazione e fare in modo che si abbia una definizione del processo in tempi minori, ma pur sempre in modo adeguato. Il Piano, nel perseguire tale obiettivo, assicura un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il

[173] *PNRR- Piano nazionale di ripresa e resilienza*

perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Completa il quadro delle riforme fiscali quanto recato, con i necessari adeguamenti, dalla legge 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime.

10. Riforma dell'Irpef, e poi?

Affrontando la tematica inerente al Fisco, Draghi ha specificato che la difficoltà di una riforma del Fisco non è nuova ai nostri Governi precedenti e questo perché ogni proposta di legge che riguardi l'ambito fiscale non è mai di per sé neutra. Alcuni anni fa la Corte dei Conti definì l'Irpef come "un'arma spuntata" sia per il raggiungimento del principio di equità sia per l'effettivo prelievo dell'imposta. In questa prospettiva si inserisce la possibile revisione dell'Irpef che, come si legge nel PNRR, ha il duplice obiettivo di semplificare e razionalizzare la struttura del prelievo e di ridurre gradualmente il carico fiscale, preservando la progressività e l'equilibrio dei conti pubblici. Sarebbe in tal modo incentivata la tax compliance e potrebbe essere sostenuta la partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani.
È evidente come nel PNRR venga contemplata una riforma fiscale incentrata sulla revisione dell'Irpef ed una legge delega è prevista entro Luglio 2021. Ciononostante non sembra abbastanza perché la dottrina prevalente ritiene che limitarsi alla revisione dell'Irpef sia un errore. Le imposte sugli individui e quelle sulle società sono inestricabilmente collegate. Come, giustamente, affermano il [174]Dott. Boeri e il Dott. Perotti, coloro che godono di una retribuzione alta, ovvero i più ricchi, possono e, di conseguenza, hanno un numero maggiore di modi per ridursi più o meno legalmente il carico fiscale. Continuano dicendo: "I super ricchi che ricavano il reddito delle loro imprese riescono spesso a pagare imposte più basse di quelle sulle persone fisiche tramite meccanismi quale, ad esempio, la cessione di una quota della partecipazione nella società". Bisogna riformare anche l'imposizione sulle società. Molti in dottrina ritengono che fermare e contrastare l'elusione non sia l'unico obiettivo, come suggerito dai due autori, ma inoltre bisogna favorire gli investimenti e la crescita del nostro Paese. D'altronde è questo uno degli obiettivi dichiarati del Recovery Plan presentato dal Governo, e non lo si può certo realizzare con la sola riforma dell'IRPEF.

11. Conclusione

[174] *Articolo di Boeri e Perotti del 03/05/2021 su La Repubblica*

Nel PNRR è reale ed evidente il trinomio PA-digitalizzazione-riforma fiscale. In questa relazione ho voluto delineare il rapporto tra le più necessità che ha il nostro Paese in questa fase post-pandemica e quale equilibrio raggiungere per rendere possibile la realizzazione dei punti affrontati. Abbiamo visto come la digitalizzazione sia un aspetto fondamentale per il PNRR e come questa sia l'aspetto cardine di numerose altre riforme che il nostro Paese prende in considerazione in questo periodo post-pandemico, il quale influisce parecchio sull'aspetto sociale ed economico del vecchio continente. La svolta Green e la cosiddetta Transizione Ecologica vedono la loro attuazione tramite il rapporto che, anch'essa, ha con il Fisco e le relative deduzioni previste. Ed infine, per quanto concerne la riforma fiscale naturalmente si auspica una riforma ambiziosa e di ampio respiro così che possa conciliarsi con le sei *missions* del Recovery Plan italiano.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Nadia Di Sapia*

Responsiveness vs responsability nel contesto post-pandemico

A.A. 2021

* Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Il ritardo infrastrutturale italiano - 3. Trasparenza e ritardo dei pagamenti - 4. I tempi di attraversamento - 5. Il quadro normativo - 6. Proposta

Abstract

Un'efficiente spesa per investimenti è la panacea della crescita di ogni Paese, e un ritardo infrastrutturale evidente come quello italiano è qualcosa da cui tenersi ben lontani nel contesto post-pandemico. Tra le motivazioni alla base di questo ritardo emerge la tensione tra i doveri di rappresentanza e di governo, spesso sbilanciata a favore dei primi. L'elaborato vuole proporre una protezione per i progetti di lungo periodo che possa incentivare una pianificazione strategica e coerente delle opere pubbliche, dando slancio all'economia. L'assunto alla base di questa proposta è che ci sono alcuni obiettivi di valance, non posizionali, che è necessario realizzare al meglio e quanto prima.

1. Introduzione

Le nuove sfide che l'Italia si trova ad affrontare nel contesto della crisi sanitaria ed economica globale non sono solo di natura sanitaria, sociale ed economica, come effetti più immediati della pandemia, ma riguardano anche criticità durevoli e ostinate del nostro sistema Paese. In tal senso, è opportuno trasformare queste sfide in una finestra di opportunità per riformare in maniera efficace e resiliente le difficoltà strutturali italiane, cosa poco scontata in un Paese in cui i *pop-up governments* sembrano, purtroppo, essere la regola politica più vetusta e stabile.

Diviene necessario trovare delle linee di coerenza – lungi dal pensiero unico di gruppo e dall'annichilimento del dibattito – in modo da raggiungere quella responsabilità imprescindibile per ricercare e ottenere obiettivi di medio e lungo periodo, a tutti i livelli, dallo Stato alle città. La collaborazione tra tutti i livelli di governo deve coinvolgere anche gli attori privati, e coordinarsi con questi ultimi. Per attrarre il capitale privato c'è bisogno di una pianificazione strategica e di una *governance* coerente e affidabile, elementi che nella fase storica attuale di profonda incertezza e fragilità del tessuto socioeconomico risultano indispensabili.

In un contesto così complesso è sicuramente difficile per i partiti di governo combinare la reattività alle richieste elettorali sempre più spesso polarizzanti con un *policy-making* responsabile.

Le buone conseguenze di una stabilità politica e amministrativa sono state sottolineate dal Sindaco di Reggio Calabria Giuseppe Falcomatà, il quale ha conferito al suo secondo mandato la possibilità di realizzare progetti sociali e infrastrutturali lungimiranti, le cui basi sono state poste durante la prima amministrazione.

A una *governance* responsabile e alla promozione del Partenariato Pubblico e Privato (PPP) vanno innestate le nuove sfide del Piano di Ripresa e Resilienza Nazionale (PNRR), che dovrà progettare riforme in tema di transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e politiche per la prossima generazione.

Il ritardo infrastrutturale italiano non è meramente riconducibile ad una scarsa spesa per investimenti pubblici, il cui ammontare in rapporto al prodotto interno lordo risulta essere in linea con quella degli altri Paesi dell'eurozona. Le ragioni sono meno immediate.

Nelle conferenze tenutesi durante il corso "La dimensione urbana delle politiche territoriali: istituzioni, ambiente e contesto socio-economico. I casi di Brescia, Reggio Calabria e Roma" della Scuola per le Politiche Pubbliche promossa dall'associazione italiadecide, il leitmotiv che ha legato gli interventi dei rappresentanti delle imprese è stato sicuramente la difficoltà di queste ultime di investire nelle infrastrutture pubbliche a causa dei molteplici ostacoli che in Italia determinano ritardi tra gli stanziamenti delle risorse e la realizzazione -incerta oltre che tardiva- delle opere.

La tensione tra i doveri di rappresentanza e di governo si traduce in un costo concreto e costante per la comunità e per le imprese. Da qui parte l'idea di questa relazione, che vuole proporre una linea preferenziale, una protezione, per i progetti di particolare valenza, che possa incentivare le imprese a investire nelle opere pubbliche. Un sistema che protegga la realizzazione delle opere dalla costante campagna elettorale tramite tecniche referendarie, e si presti alla riduzione dei tempi e dei costi.

2. Il ritardo infrastrutturale italiano

Nel biennio 2019-2020, ai tradizionali motivi che rallentano l'avanzamento fisico delle opere pubbliche si aggiunge il rallentamento generato dall'emergenza sanitaria che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione e tutta la filiera delle costruzioni.

La pandemia ha colpito prima e più duramente l'Italia tra i Paesi europei, sia dal punto di vista umano, riservandole un triste record di decessi dovuti al Covid-19; sia sotto un profilo più specificatamente socioeconomico, con una riduzione del PIL pari all'8,9%, il calo più pesante dalla seconda guerra mondiale[175], rispetto ad una media europea del 6,2%. La crescita

[175] Istat, Conti economici nazionali.

dell'economia italiana gattona ormai da un ventennio, se paragonata a quella di altri Paesi come Spagna, Francia e Germania[176].

Nella conferenza con il professore di Pianificazione e Politiche Urbane Alessandro Balducci, è emerso il ruolo centrale che le infrastrutture hanno avuto nelle quattro ondate di innovazione delle città individuate da Peter Hall in *"Citizen Civilization"*. Ed è alle infrastrutture che l'Italia deve guardare per avere una prospettiva di crescita negli anni futuri, e proprio in questo settore, però, sembra avere uno svantaggio competitivo rispetto ai principali Paesi europei.

Secondo il Rapporto "Politica delle infrastrutture e degli investimenti: come migliorare il contesto italiano" dell'Associazione fra le Società Italiane Per Azioni (Assonime) le criticità da risolvere in vista della creazione di un contesto più favorevole agli investimenti privati in opere pubbliche risultano essere: il rischio regolatorio, la scarsa qualità dei progetti, l'assenza di una pipeline di progetti finanziabili, la durata, la complessità e l'incertezza delle procedure amministrative.

Le stime elaborate nel Global Infrastructure Outlook per il periodo 2016-2040, mostrano che in Italia gli unici due settori in cui non c'è divario tra le tendenze attuali degli investimenti e gli investimenti necessari sono quelli delle telecomunicazioni e dell'acqua. In media, per tutti i sette settori di riferimento (energia elettrica, telecomunicazioni, aeroporti, porti, ferrovie, strade e acqua) c'è un divario tra gli investimenti effettuati e l'effettivo fabbisogno previsti di circa 373 miliardi di dollari, quasi quaranta volte il divario stimato in Francia, pari a 10 miliardi di dollari, o quattrocento volte il divario stimato in Germania, pari a 728 milioni di dollari.[177] Le stime prevedono una progressiva divergenza tra le tendenze future degli investimenti e i bisogni futuri, come è mostrato dalla figura 1 in basso.

[176] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, documenti del Governo italiano.
[177] Global Infrastructure Outlook - A G20 INITIATIVE (gihub.org)

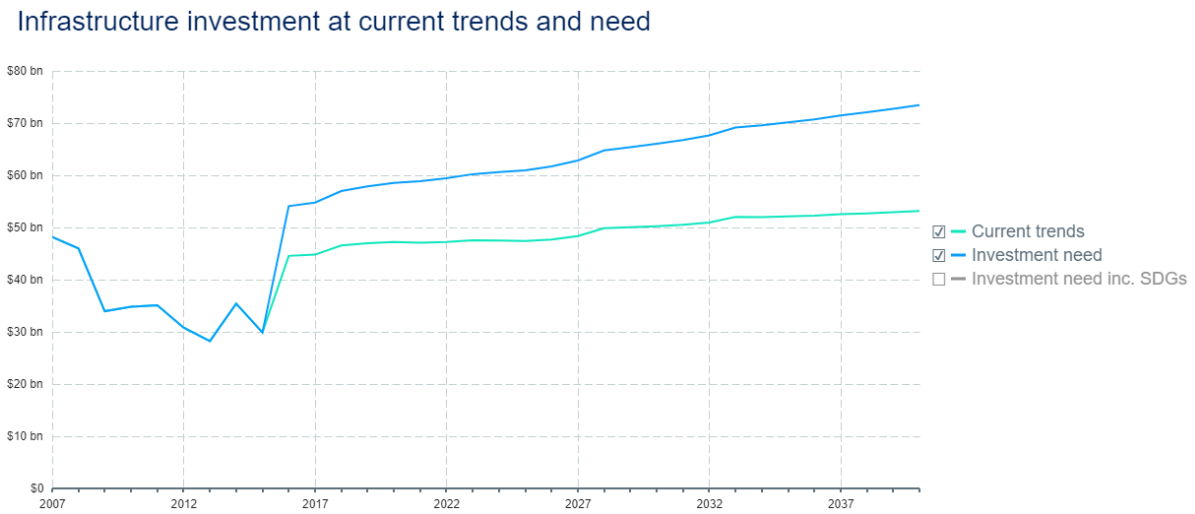

Fig.1 Previsioni di investimenti infrastrutturali per l'Italia alle tendenze ed esigenze attuali. Fonte: Global Infrastructure Outlook

3. Trasparenza e ritardo dei pagamenti

"L'articolo 33 del d. lgs. n. 33/2013 prevede l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di pubblicare indicatori di tempestività, annuali e trimestrali, dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture."[178] La trasparenza del dato è assicurata, sebbene non si possa dire altrettanto per la sua comprensione. Di seguito la formula per ottenere l'indicatore di tempestività, ITP, in termini di ritardo medio di pagamento:

$$ITP = \sum_{i=1}^{n} Xi \times Fi \Big/ \sum_{i=1}^{n} Fi$$

Dove: Xi= giorni intercorrenti tra data di pagamento della fattura e la data di scadenza della stessa; Fi= importo fattura; n= numero delle fatture.

La tabella in basso riporta gli Indicatori di Tempestività (ITP) relativi all'anno 2020 consultabile sul sito *web* dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

[178] INPS, Amministrazione trasparente / Pagamenti dell'amministrazione / Indicatore di tempestività dei pagamenti

INDICATORI DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI ANNO 2020					
Periodo di riferimento	Numero fatture pagate	Importo complessivo	ITP	Ammontare complessivo del debito	Numero imprese creditrici
I trimestre	15.616	193.095.609,45	8,75	132.455.326,49	8.432
II trimestre	13.779	213.377.138,80	12,48	99.020.197,76	8.317
III trimestre	14.082	220.001.913,21	-4,84	103.386.906,95	8.472
IV trimestre	16.440	217.060.556,01	-0,4	97.967.282,35	8.214
annuale	59.917	843.535.217,47	3,80	97.967.282,35	8.214

I dati possono discostarsi da quelli precedentemente pubblicati per gli stessi periodi per effetto di storni e/o rettifiche di contabilizzazione.

Fig.2 Fonte: https://www.inps.it/amministrazione-trasparente/pagamenti-dellamministrazione/indicatore-di-tempestivita-dei-pagamenti

Secondo dati meno astrusi ai non addetti ai lavori, ma aggiornati al 2018, il tempo medio che risulta dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali presso il Ministero dell'Economia e Finanza è pari a 55 giorni, 25 giorni in più rispetto ai termini previsti dalle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali.[179] Ai fini della presente trattazione si segnala che grazie al sistema informativo "Siope +" si presume si sia prodotto un miglioramento di queste stime.

4. I tempi di attraversamento

Secondo il Rapporto 2021 "Infrastrutture strategiche e prioritarie. Programmazione e realizzazione" pubblicato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, i tempi di realizzazione delle infrastrutture sono determinati da una pluralità di fattori concorrenti: i lunghi tempi di approvazione dei programmi e dei progetti, l'effettiva disponibilità delle risorse, il rilevante contenzioso in fase di affidamento e di esecuzione del contratto, la complessità delle opere, e l'insorgere di eventi imprevisti ed imprevedibili che si presentano durante lo svolgimento dei lavori, tra i quali sono da mettere in conto anche le situazioni di crisi aziendale e il fallimento delle imprese cui sono stati aggiudicati i lavori.[180]

Le quattro macro-fasi che si susseguono nella realizzazione di un'opera pubblica sono:

1. Progettazione;
2. Affidamento;
3. Esecuzione dei lavori;
4. Funzionalità.

Fig.3 Fonte: Banca d'Italia

[179] Banca d'Italia, Relazione annuale maggio 2018
[180] Camera dei deputati – Servizio Studi, Rapporto 2021

In media, per la realizzazione di un'opera pubblica infrastrutturale, sono necessari 4,4 anni. I tempi di realizzazione sono positivamente correlati al valore dell'opera pubblica, e variano dai 3 anni per i progetti di valore inferiore ai 100 mila euro, ai 15,7 anni per quelli superiori ai 100 milioni di euro.[181] La fase più lenta del processo di realizzazione delle opere risulta essere, secondo il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) dell'Agenzia della Coesione Territoriale, la fase di progettazione iniziale, ma l'evidenza più significativa sembra consistere nei cosiddetti "tempi di attraversamento" (denominati interfase nella fig.3). I tempi di attraversamento sono i tempi necessari per il compimento delle attività burocratiche di ogni fase successiva, e rappresentano il 54,3% del totale del tempo, suggerendo l'importanza di interventi di semplificazione amministrativa che snelliscano *inter alia* gli *iter* autorizzativi e di approvazione dei progetti per accelerare la realizzazione di opere pubbliche.[182]

Tra le cause del prolungamento dei tempi di attuazione delle opere pubbliche si annoverano, secondo la nota sul Rapporto NUVEC dell'Area Politiche Industriali di Confindustria, "carenze di visione sull'assetto infrastrutturale nazionale, l'assenza di pianificazione basata sulla sostenibilità gestionale della Pubblica Amministrazione, nonché una sottovalutazione dei rischi realizzativi". Risulta rilevante anche la rigidità del quadro normativo alla base della programmazione infrastrutturale. Per ridurre i tempi di realizzazione si consiglia un maggiore coinvolgimento degli *stakeholders* interessati all'opera in una fase di progettazione preliminare di fattibilità tecnica ed economica, per un confronto sulle scelte progettuali *in itinere*. In questo modo risulta possibile, da un lato, evitare infrastrutture parallele in competizione fra loro, e dall'altro, creare sinergie tra opere complementari per aumentarne il valore complessivo.

5. Il quadro normativo

In tempi recenti, il dibattitto si è spesso soffermato sulla necessità di iniziative di centralizzazione delle decisioni di acquisto del settore pubblico, sia in vista di una riduzione dei costi, sia perché stazioni appaltanti di maggiori dimensioni potrebbero garantire livelli di specializzazione più adeguati rispetto a enti di dimensione minore.[183] Come ha sottolineato l'Amministratore Delegato del Gruppo Hera, Stefano Venier, in una delle conferenze tenutesi durante il corso della Scuola di Politiche Pubbliche di italiadecide, nella gestione dei servizi

[181] Nucleo di Verifica e Controllo, Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche
[182] Busetti, F. et al., (2019), "Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari"
[183] Chiappinelli, O. (2017), "Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy"

pubblici ha un'importanza fondamentale la governance sistemica, carente soprattutto nel sud e centro Italia. Inoltre le società *in house* si riferiscono a uno o pochi enti locali, mentre il coinvolgimento e la collaborazione di più attori consente di sfruttare economie di scala per affrontare strategicamente le sfide di innovazione e fare investimenti adeguati. D'altra parte, se la cornice istituzionale pecca di stabilità, non c'è partnership che tenga, e nel corso dell'ultimo ventennio la legislazione in materia di programmazione delle infrastrutture è stata tutt'altro che stabile, piuttosto, la sua qualità è stata pregiudicata da frammentazione e stratificazione normativa. Se ne ripercorrono di seguito gli sviluppi.

La programmazione introdotta dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), sotto il governo Berlusconi II, mirava alla creazione di un modello di programmazione annuale delle infrastrutture "strategiche", affidando all'allora Ministero delle Infrastrutture e Trasporti il compito di predisporre il programma delle infrastrutture da realizzare e il relativo bilancio da inserire nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) da sottoporre poi all'approvazione del Parlamento.

Il Governo Prodi II, come primo atto programmatico, presenta l'Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011 atto a individuare, all'interno del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), un numero limitato di infrastrutture di prioritaria realizzazione, in base a dei criteri specificati poi con il decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113, secondo cui "sono da ritenere prioritarie le infrastrutture già avviate, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorre la possibilità di finanziamento con capitale privato, sia di rischio che di debito, nella misura maggiore possibile."

Nel quadro delle semplificazioni apportate dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (c.d. legge di contabilità e finanza pubblica), sotto il Governo Berlusconi IV, il DPEF è stato sostituito dalla Decisione di Finanza Pubblica prima, e dal Documento di Economia e Finanza poi, in ottemperanza a quanto disposto dalla legge 2011 n. 39. Ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 228 di attuazione dell'articolo 30 della legge di contabilità e finanza sopraindicata, i Ministeri sono tenuti "a svolgere attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità" (art.1) e a predisporre, con cadenza triennale, "un Documento Pluriennale di Pianificazione che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi di investimento per le opere pubbliche di propria competenza", "al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio" (art.2). Successivamente, con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, i parametri di individuazione delle opere pubbliche strategiche prioritarie precisati dal

decreto legislativo n. 113/ 2007 (c.d. manovra salva Italia), sono stati modificati con i seguenti: "a) coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, b) stato di avanzamento dell'iter procedurale, c) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato".

Con il Governo Renzi e l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive correzioni) e la presentazione dell'Allegato Infrastrutture "Connettere l'Italia", sono stati superati la disciplina della legge obiettivo e quella del Programma delle Infrastrutture Strategiche, dando attuazione alle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Il nuovo Codice del 2016 si basa sull'adozione di due strumenti di pianificazione e programmazione:

1. Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), redatto con cadenza triennale e contenente le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese;
2. Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), che contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL.

Venuto meno l'obbligo di predisporre l'aggiornamento annuale del PIS, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del Governo Gentiloni ha adottato nel giugno 2017, in attuazione del decreto legislativo 2011, n. 228, le "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche", per definire procedure e criteri per la valutazione *ex ante* e la selezione degli interventi da includere nel DPP.[184]

Sotto il primo e il secondo Governo Conte, sono stati varati il decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, cosiddetto "Sblocca cantieri" recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", e il decreto 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti e per l'innovazione digitale", cosiddetto "Semplificazioni".

Le novità del decreto Sblocca cantieri che maggiormente rilevano ai fini di questa trattazione sono quelle articolate al Capo I del provvedimento. In materia di:

[184] Servizio Studi Camera dei deputati, (2021), "Infrastrutture strategiche e prioritarie"

1. Modifiche al codice dei contratti pubblici;
2. Disposizioni sulle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa;
3. Disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche;
4. Commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali;
5. Norme in materia di rigenerazione urbana.

Il decreto Semplificazioni, creato *ad hoc* per far fronte al calo degli investimenti causato dalla crisi economica conseguente alla pandemia di Covid-19, introduce misure riconducibili a quattro ambiti principali:

1. Semplificazioni in materia di contratti pubblici ed edilizia;
2. Semplificazioni procedimentali e responsabilità;
3. Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale;
4. Semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e green economy.

Come sottolineato dalla Relazione Illustrativa all'atto del Governo n. 241, con i due decreti summenzionati "viene superato il concetto di opera prioritaria della normativa previgente per introdurre invece criteri più compositi di individuazione delle opere. Si fa infatti riferimento agli interventi caratterizzati *«da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio- economico a livello nazionale, regionale o locale»*" rendendo "la scelta delle opere da commissariare particolarmente complessa e significativa in termini di riflessi per il Paese".

Infine, a completamento di questo quadro normativo altamente volatile e frammentato, va considerato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con la relativa programmazione degli interventi a cui destinare le risorse provenienti dal Next Generation Europe (NGEU). Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), con un orizzonte temporale che arriva al 2026, costituisce la parte più consistente del Piano, ammontando a 191,5 miliardi di euro. La parte seconda del PNRR, nella sua versione definitiva trasmessa il 30 aprile alla Commissione Europea e al Parlamento Europeo, contiene una sezione recante "Riforme abilitanti: semplificazioni e concorrenza" che prevede l'armonizzazione e uniformazione di tutto il corpo normativo riguardante i contratti pubblici. L'obiettivo è la semplificazione "*non solo della fase di affidamento, ma anche di quelle di pianificazione programmazione e progettazione"*, al fine di "*un'efficiente realizzazione delle infrastrutture*

e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19."

La vastità e la stratificazione del quadro normativo illustrato, e il rischio regolatorio che ne consegue, rendono ben comprensibile la reticenza degli operatori privati a investire nelle infrastrutture pubbliche od opere di pubblica utilità.

6. Proposta

Ridurre al minimo il rischio regolatorio è plausibilmente *conditio prima* per stimolare gli investimenti in infrastrutture da parte degli operatori privati, ed è a partire da questa premessa che si gettano le basi della proposta dell'elaborato.

È possibile incentivare la partecipazione e il coinvolgimento degli attori privati tramite una nuova e più efficace strategia comunicativa, che spieghi in maniera trasparente e comprensibile anche ai non addetti ai lavori quali sono i concreti benefici, diretti e indiretti, di un sistema infrastrutturale efficiente, e che renda i cittadini, fruitori finali delle opere pubbliche, più consapevoli.

Una partecipazione più consapevole e quindi più libera, è il fondamento per l'esercizio della democrazia, il cui strumento di espressione diretta per eccellenza è il referendum. Attraverso questo strumento di democrazia diretta si realizza una sorta di "via preferenziale" per i progetti infrastrutturali ai quali il parere della cittadinanza attribuisce una validità eccezionale. Il referendum così inteso, è volto ad attestare la volontà dei cittadini dell'ente territoriale interessato dall'opera pubblica di "proteggerne" la realizzazione da qualsiasi modificazione della normativa vigente al momento dell'espletamento dello strumento referendario, ascrivendo all'atto progettuale dell'opera un valore giuridico di rango superiore. Siffatto strumento non solo accelererebbe i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, evitando la loro perdita di valore, ma ne aumenterebbe contestualmente la capacità di attrarre le risorse private, rendendole anche meno costose, in quanto, ad investimenti con un rischio minore sono associati rendimenti futuri minori, *alias* tassi di interesse più bassi.

Uno strumento così innovativo, non pretende di essere accolto a livello nazionale *ex abrupto*, ma vuole essere una proposta, seppure problematica, per far fronte alle criticità di finanziamento e di realizzazione delle opere pubbliche, eliminando i due rischi prevalenti che le riguardano: la revisione di progetti già in fase di realizzazione, a cui sono associate una notevole perdita di risorse a causa delle penali previste, e spesso anche l'abbandono dell'opera che rimane incompiuta, deturpando il territorio e gravando sul valore immobiliare della zona interessata; e soprattutto l'emanazione di nuove norme in materia, a modificazione

delle precedenti, fattore che va ad alimentare la percezione dell'inaffidabilità delle scelte pubbliche e che diminuisce la desiderabilità di finanziamento delle opere da parte degli investitori privati.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Veronica Fileri*

L'integrazione della sostenibilità, ambientale e sociale, nella corporate governance: il ruolo delle multi-utility

A.A. 2021

* Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Il bilancio di sostenibilità – 2. Acea – 3. Hera – 4. Acea e Hera: gli investimenti per la smart city – 5. Conclusioni

Abstract

In prospettiva di un futuro progetto di tesi su "The relationship between business model and the disclosure of non-financial information" nella presente relazione vorrei proporre un'analisi dei bilanci di sostenibilità relativi all'esercizio 2020 di due multi-utility leader nel panorama italiano: Acea ed Hera. Si tratta infatti di due esempi virtuosi di come sia possibile integrare la sostenibilità, ambientale e sociale, nella corporate governance. Inoltre sia Acea sia Hera attraverso importanti investimenti in sostenibilità e innovazione puntano a contribuire attivamente all'accelerazione della transizione verso la smart city.

1. Il bilancio di sostenibilità

Il bilancio di sostenibilità è lo strumento che consente la misurazione, la comunicazione e l'assunzione di responsabilità nei confronti di ogni stakeholder, in merito alla performance dell'organizzazione rispetto allo sviluppo sostenibile, in un'ottica di trasparenza.

La rendicontazione sociale risale alla seconda metà del Ventesimo secolo. Ripercorrendo sinteticamente le tappe principali, il primo esperimento di rendicontazione non finanziaria fu ad opera della tedesca Aeg, ma rimase isolato per molti anni. Nel 1977 in Francia fu emanata la prima legge che rendeva obbligatoria la redazione del bilancio sociale per le imprese con più di 750 dipendenti (il limite fu ridotto a 300 nel 1982). In Italia la prima esperienza di rendicontazione sociale risale al 1978, con la pubblicazione del bilancio sociale del Gruppo Merloni, a cui seguì, molti anni dopo, l'esperienza di Ferrovie dello Stato, che pubblicò il suo primo bilancio sociale relativo agli anni 1992-1993.

Negli anni Duemila, l'attenzione verso la responsabilità sociale di impresa (Corporate Social Responsibility, CSR) è cresciuta grazie all'intervento delle istituzioni. Nel 2000 l'Unione europea ha inserito la CSR tra le proprie priorità strategiche; nel 2001 ha pubblicato il Libro Verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese", superato nel 2011 dal documento "Una rinnovata strategia UE per la CSR 2011-2014". A seguito della Direttiva europea n. 95/2014, recepita in Italia con il d.lgs. n. 254/2016, è stato fatto un passo fondamentale verso la standardizzazione della rendicontazione non finanziaria, per garantire maggiore trasparenza e comparabilità tra i diversi bilanci di sostenibilità.

Nell'autunno 2019, il CSR Manager Network, un gruppo di lavoro formato da manager della sostenibilità di diverse imprese e l'osservatorio di KPMG hanno somministrato a 200 aziende italiane, con una risposta del 28%, una survey sull'evoluzione delle dichiarazioni non finanziarie nel nostro Paese per comprendere l'impatto dell'entrata in vigore del Decreto

legislativo 254/2016 e offrire indicazioni sulla progressiva integrazione della sostenibilità nella gestione d'impresa. Dai risultati, presentati a maggio 2020, è emerso che il 73% delle aziende pubblicava una rendicontazione di sostenibilità, certificata e redatta secondo standard internazionali, prima dell'obbligatorietà introdotta dal Decreto (nel 37% dei casi da più di sette anni) e la quasi totalità aveva già introdotto procedure interne che sono state revisionate e adeguate alla normativa. In particolare, si è registrato un incremento nel numero di aziende impegnate nella formalizzazione della governance della sostenibilità a livello del board (49% delle aziende analizzate hanno delegato ad un comitato endoconsiliare, +86% rispetto al primo anno di vigenza del Decreto), nella definizione di una strategia di sostenibilità (53%) e nell'adozione di policy su temi di sostenibilità (82%). È aumentata in modo rilevante anche la percentuale di aziende che coinvolgono gli stakeholders esterni tramite questionari o workshop.

Le considerazioni sin qui fatte con riferimento alla pluralità delle imprese assumono particolare rilevanza per le multi-utilities. Queste aziende infatti erogando servizi essenziali svolgono attività di "pubblica utilità" ad elevato impatto sociale e ambientale. Per tale ragione, la rendicontazione socio-ambientale si pone come un dovere morale del settore, ancora prima di un obbligo legislativo.

2. Acea

Acea, tra le principali multi-utility italiane operativa nei servizi pubblici energetici (produzione, distribuzione, vendita e illuminazione pubblica), idrici (ciclo integrato) e ambientali (valorizzazione energetica, recupero di materia, trattamento e compostaggio), ha voluto rendere note le proprie performance di sostenibilità sin dal 1999, anno della sua quotazione in Borsa, pubblicando da allora, in modo volontario e con regolarità annuale, un Bilancio di Sostenibilità di Gruppo.

Acea è stata costituita nel 1909 come Azienda Elettrica Municipale (AEM) del Comune di Roma, per curare lo sviluppo e la gestione delle infrastrutture essenziali della Capitale, erogando i servizi, prima elettrici e successivamente idrici, necessari a garantire la crescita produttiva, il progresso sociale e l'equilibrio ambientale della città. Nel corso della sua storia, la Società ha colto le opportunità provenienti dal mercato, dal contesto normativo e dai suoi stakeholder, sviluppando nuovi ambiti di servizio e nuove competenze gestionali e facendo evolvere la propria configurazione societaria, fino a diventare un Gruppo industriale di livello nazionale. Gli attuali indirizzi di sviluppo, declinati nei piani strategici, sono caratterizzati dal consolidamento della posizione di leadership nel settore idrico e dall'ampliamento sia

dell'area territoriale d'interesse del Gruppo, con riferimento principale all'Italia centrale, sia dei business gestiti: dal settore della produzione di energia da fonti rinnovabili a quello dell'economia circolare, dai servizi di efficienza energetica e mobilità sostenibile alla distribuzione del gas. In tale contesto, la digitalizzazione, l'innovazione tecnologica e la sostenibilità rappresentano le leve essenziali per aumentare efficienze operative e qualità delle prestazioni, migliorando lo sviluppo di moderne infrastrutture di rete in grado di generare valore condiviso a beneficio di tutti gli stakeholder.

Per una società che eroga servizi pubblici essenziali, per la maggior parte sottoposti a regolazione da parte di Autorità pubbliche, il rapporto con le Istituzioni è di fondamentale importanza, sia ai fini della pianificazione delle attività che dell'esercizio. Le interazioni si sviluppano anche in progetti di ricerca partecipati con enti pubblici: nel 2020 Acea ha partecipato alle attività del Centro di ricerca e sviluppo industriale italiano (AIRES), un network di imprese, istituzioni e consorzi tecnologici impegnati nello sviluppo dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale, e alla Piattaforma italiana del Fosforo promossa dal Ministero dell'Ambiente e gestita da ENEA con l'obiettivo di chiudere il ciclo sul fosforo, materia prima critica per l'Europa e di fondamentale importanza in molteplici applicazioni, della quale il nostro Paese è quasi totalmente dipendente dall'importazione.

L'approccio che Acea arricchisce e approfondisce anche attraverso il dialogo con il mondo istituzionale, gli esperti e le altre imprese, promuovendo occasioni di confronto come il Sustainability Day, viene riconosciuto ed apprezzato da osservatori esterni. Nel 2020 è stato riconosciuto ad Acea il premio Top Utility per la categoria "Sostenibilità" "per aver raggiunto, come si legge nella motivazione ufficiale, crescenti performance in tema di sostenibilità ambientale e di responsabilità sociale, continuando nell'integrazione della sostenibilità all'interno della propria strategia di business". Ad Acea è stato inoltre assegnato il "Premio dei premi", istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'evidenza di un approccio strutturato all'innovazione che ha portato alla definizione di un "Innovation Board" a supporto delle strategie aziendali.

Acea si è infatti dotata di adeguati organismi di governance per integrare gli aspetti di sostenibilità e generare crescita e ricadute positive per gli stakeholder e i territori di riferimento. Il Comitato per l'Etica e la Sostenibilità è uno di questi. Si tratta di un organo collegiale endoconsiliare che assiste il Consiglio di Amministrazione nell'ambito dell'etica aziendale e delle tematiche ambientali, sociali e di governance. In particolare, il Comitato promuove l'integrazione della sostenibilità nella strategia e nella cultura d'impresa, supervisiona lo svolgimento del dialogo con gli stakeholder e il perseguimento degli obiettivi

di sostenibilità, esamina le linee guida, monitora l'attuazione del Piano di Sostenibilità, verifica il rispetto del Codice Etico e promuove la cultura della diversità e dell'inclusione nel Gruppo. Anche l'area Investor Relations & Sustainability, in staff all'Amministratore Delegato, è stata prevista con lo scopo di integrare sempre di più la sostenibilità nelle scelte strategiche di business dell'azienda e renderle parte integrante della equity story del Gruppo nei confronti di tutti gli stakeholder. L'area Investor Relations & Sustainability coordina la pianificazione di sostenibilità del Gruppo e si occupa della redazione del Bilancio di Sostenibilità.

Acea, al quarto anno di partecipazione all'indagine IGI, un indice quantitativo che valuta il posizionamento delle aziende sulla base dell'integrazione della sostenibilità nella governance aziendale, è così riuscita a migliorare progressivamente il proprio posizionamento ottenendo il punteggio di 64,6 e classificandosi al 15°posto sul totale di 74 rispondenti.

Acea ha inoltre da tempo adottato il Sistema di Gestione della Qualità integrandolo con gli ambiti Sicurezza, Ambiente ed Energia. L'ambiente naturale è lo scenario entro cui si sviluppano le attività del Gruppo e come tale viene preservato con un uso responsabile ed efficiente delle risorse, la tutela delle sorgenti, la salvaguardia delle aree naturali dove insistono impianti e reti di servizio, la mitigazione degli impatti fisici e delle esternalità generate sul contesto ecologico dai processi operativi.

Acea, consapevole del contributo positivo che una gestione sostenibile della catena di fornitura può offrire alla tutela dell'equilibrio ambientale, si impegna nel definire modalità d'acquisto che limitino l'impatto ambientale e favoriscano l'attivazione di iniziative mirate alla minimizzazione degli sprechi, al riutilizzo delle risorse e alla tutela degli aspetti sociali coinvolti negli appalti di beni, servizi e lavori definiti e utilizzati per far fronte alle proprie necessità. Nell'affrontare tale percorso, in tema di green procurement, Acea si avvale da diversi anni dell'utilizzo dei Criteri Ambientali Minimi vigenti, contemplando nelle proprie gare d'appalto anche gli aspetti premianti, non obbligatori ma spesso determinanti a garantire il massimo raggiungimento degli obiettivi prefissati. Nel 2020 ha inoltre posto le basi per implementare un sistema di Vendor Rating di Gruppo, incentrato su qualità e sicurezza, nonché su criteri di sostenibilità. Acea si impegna nella formazione delle proprie risorse affinché le scelte di acquisto siano rivolte a beni o servizi dalle caratteristiche sostenibili, stimolando in questo modo lo sviluppo di una sensibilità specifica verso tali aspetti. Riconosce valore alle aziende della catena di fornitura che hanno scelto di certificarsi negli schemi qualità, ambiente, sicurezza ed energia e rafforza i vincoli contrattuali per promuovere le imprese che dimostrano di applicare criteri di sostenibilità, che investono in

formazione sulla sicurezza dei propri lavoratori e che si dotano di mezzi ecologici per lo svolgimento delle attività, nella convinzione che l'affidabilità del fornitore sia componente fondamentale di una catena di fornitura efficiente. Svolge verifiche di seconda parte con l'obiettivo di sensibilizzare ed essere di supporto al miglioramento continuo della catena di fornitura e presidia con la massima attenzione gli aspetti della sicurezza nei cantieri. Il coinvolgimento diretto dei fornitori e i momenti di confronto durante le attività di verifica consentono di rilevare il livello di consapevolezza su temi importanti come quello della responsabilità sociale d'impresa, della sicurezza, della sostenibilità, su aspetti sociali, ambientali o di governance e forniscono l'occasione di considerare congiuntamente percorsi di miglioramento.

3. Hera

Il gruppo Hera, nato dalla fusione di 11 multi-utility, è il principale esempio italiano di aggregazione di aziende municipalizzate. Il punto di forza di Hera in queste operazioni di fusione è stata la governance inclusiva, che ha favorito l'ingresso di soci pubblici dei territori limitrofi nella compagine sociale. Oggi il Gruppo serve oltre 4,2 milioni di cittadini in 311 comuni di Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Toscana e si presenta nel panorama nazionale come il 1° operatore nell'area Ambiente, il 2° nel Ciclo idrico integrato, il 3° nella vendita di energia elettrica e gas, il 3° nella distribuzione del gas e il 5° nella distribuzione di energia elettrica.

Quello di Hera è dunque un modello industriale di successo, sempre più improntato all'economia circolare in cui materie prime e risorse naturali non concludono la loro vita utile dopo il primo utilizzo, ma vivono un ciclo più lungo attraverso il riciclo, il riuso e una maggiore durata dei prodotti.

Alcuni riconoscimenti, in questo senso, confermano la correttezza della strada intrapresa dal Gruppo, prima multi-utility italiana a essere inclusa nel Dow Jones Sustainability Index (Djsi), uno dei più autorevoli indici borsistici mondiali di valutazione della responsabilità sociale, che seleziona le maggiori aziende del mondo in base alle migliori performance di sostenibilità in tutte le dimensioni Esg: environment, social, governance. Nella classifica annunciata a novembre 2020 Hera ha conseguito un punteggio complessivo di 87/100, che ne fa la migliore multi-utility a livello globale.

Nel 2019 quattro delle dieci migliori città italiane con più di centomila abitanti per raccolta differenziata pro capite erano gestite da Hera: Ferrara e Rimini al secondo e terzo posto, Modena e Ravenna al sesto e settimo. Se poi si considerano i capoluoghi di provincia con più

di 300 mila abitanti, Bologna era la seconda migliore città per raccolta differenziata pro capite.

I Paese più virtuosi in Europa per maggior riciclo di rifiuti e recupero di energia e quindi conferimenti in discarica pari a zero o molto bassi sono Svezia, Germania, Belgio, Danimarca, Finlandia, Olanda e Austria: Hera è allineata a queste Nazioni, al contrario della media italiana che vede il 23% di rifiuti urbani smaltiti in discarica, lievemente inferiore alla media europea. Le direttive europee sull'economia circolare prevedono che entro il 2035 i rifiuti urbani smaltiti in discarica siano inferiori al 10%. Nel territorio servito da Hera questo obiettivo è stato raggiunto in largo anticipo: il tasso di conferimento in discarica si è attestato al 3,4% anche nel 2020.

Dal bilancio di sostenibilità del 2020 emerge come le attività del gruppo siano fortemente integrate al tessuto socio-economico del territorio. Si va dalla pubblicazione di report periodici dedicati alla sostenibilità, tra i quali si segnalano a titolo esemplificativo, "Sulle tracce dei rifiuti" per spiegare con trasparenza e chiarezza dove va a finire la raccolta differenziata e "I mille volti del servizio" per presentare le iniziative dedicate ai clienti e al territorio.

Altrettanto interessante è a mio avviso l'iniziativa il Diario dei consumi, un report gratuito che permette alle famiglie clienti di confrontare i propri consumi di energia con quelli di una famiglia simile per dimensione, provincia e utilizzo di energia. per favorire la conoscenza dei propri impatti, dell'utilizzo di energia rinnovabile e della quantificazione dei risparmi ottenibili grazie alla riduzione degli sprechi. Il servizio, già attivo per luce, gas e teleriscaldamento, è stato recentemente esteso a un campione di circa 75 mila famiglie del servizio idrico e a circa 35 mila a cui è stata applicata la tariffa puntuale dei rifiuti. I risultati della ricerca condotta dal Politecnico di Milano saranno noti nel 2021 a seguito del monitoraggio di almeno un anno di servizio.

Dal 2013 Hera promuove con Last Minute Market il progetto FarmacoAmico per raccogliere medicinali non scaduti e creare una rete solidale sul territorio. I farmaci con ancora almeno 6 mesi di validità e in uno stato di conservazione adeguato vengono riutilizzati da enti non profit per progetti locali di assistenza alle fasce deboli della comunità o di cooperazione decentrata. Il progetto ha come obiettivi specifici: prevenire e ridurre la produzione di rifiuti, sostenere gli enti che assistono le fasce deboli della comunità, diffondere buone pratiche di prevenzione dei rifiuti e riduzione dello spreco. Il progetto coinvolge 31 comuni, 156 farmacie e 33 no-profit: nel 2020 ha avviato al riuso oltre 33 mila confezioni di farmaci (più

di 345 mila da inizio progetto) per un valore complessivo di circa 459 mila euro (quattro milioni da inizio progetto).

Cambia il finale, invece, è un progetto che coinvolge 18 no-profit locali nel ritiro di beni ingombranti ancora in buono stato, per evitare che diventino rifiuti. Nel 2020 sono state raccolte circa 697 tonnellate in oltre cinquemila ritiri. I risultati di entrambi i progetti testimoniamo un grande risparmio a vantaggio dell'ambiente: sono state evitate oltre 3.600 tonnellate di rifiuti.

Infine, CiboAmico è il progetto che il Gruppo Hera ha avviato a dicembre 2009, sempore con il supporto di Last Minute Market, per il recupero dei pasti preparati, ma non consumati, nelle 5 mense dell'azienda, e la loro donazione a favore di 5 enti no profit che danno ospitalità e assistono quotidianamente persone fragili e in condizioni di difficolta. I benefici di questa azione sono sociali, economici e ambientali, a partire dalla prevenzione della produzione di rifiuti fino al riutilizzo delle eccedenze, evitando lo spreco di acqua, energia e consumo di terreno che sarebbero stati necessari alla loro produzione. CiboAmico rappresenta un'azione concreta sviluppata per favorire lo sviluppo dell'economia circolare, mettendo in relazione tra loro diverse realtà del territorio nel segno di una responsabilità sociale condivisa, rivolgendo un aiuto concreto ai più bisognosi. Dall'inizio del progetto sono stati donati complessivamente oltre 110 mila pasti, per un valore economico di più di 452 mila euro. Ciò ha evitato la produzione di 48 tonnellate di rifiuti (corrispondenti a oltre 100 cassonetti) e l'emissione di oltre 200 tonnellate di gas serra.

In materia di corporate governance, in Hera, come in Acea, i temi connessi alla CSR sono ormai entrati nell'agenda del consiglio di amministrazione: al Comitato Etico e Sostenibilità è attribuito il compito di monitorare l'attuazione delle politiche di sostenibilità e di esaminare le procedure aziendali in tema sociale e ambientale.

4. Acea e Hera: gli investimenti per la smart city

Acea e Hera attraverso importanti investimenti in sostenibilità e innovazione puntano a contribuire attivamente all'accelerazione della transizione verso la smart city. Il ruolo di primo piano delle multi-utility è fondamentale per trasformare il carattere e la vivibilità delle città, dal momento che, grazie a competenze ed esperienza, sono in grado di intercettare nuove opportunità di business, coniugare le esigenze dei vari attori e operare concretamente sui territori.

Nel 2020 Hera ha proseguito lo sviluppo della rete infrastrutturale di colonnine di ricarica elettrica attraverso la posa di 61 stazioni di ricarica pubbliche, per un totale di 104 colonnine

pubbliche oggi installate nei territori serviti. L'obiettivo è di superare le 300 unità entro il 2024. L'impegno nell'ambito della mobilità elettrica si estende anche alla ricarica privata attraverso offerte rivolte a cittadini e aziende per la fornitura di wallbox e colonnine. Nel corso dell'anno sono state vendute oltre 300 stazioni di ricarica private, per un totale di 469 unità vendute. Tra le soluzioni rivolte ai privati, nel 2020 è stata lanciata un'offerta che riguarda diverse tipologie di biciclette elettriche da città, da trekking e pieghevoli, che ha riscontrato successo immediato con oltre 500 e-bikes ordinate in un solo semestre. Similmente, il piano industriale di Acea prevede l'installazione entro il 2024 di 2.200 punti di ricarica, di cui oltre 2.000 a Roma. La scelta delle aree su cui posizionare i punti di ricarica si è basata su uno studio che ha permesso di individuare le zone di Roma dove è maggiore la richiesta da parte degli utenti, questo al fine di favorire la più capillare distribuzione geografica dell'infrastruttura e il più ampio utilizzo da parte dei cittadini.

5. Conclusioni

Alla luce di tutte le considerazioni sin qui fatte, Hera e Acea, pur differenziandosi per struttura proprietaria, dimensione e territorio di riferimento, rappresentano due ottimi esempi di come l'integrazione della sostenibilità, ambientale e sociale, nella corporate governance non sia più solo un miraggio. Per le imprese è ormai fondamentale avere un'immagine socialmente consapevole: i capitali sono investiti in attività sostenibili e i clienti sono sempre più sensibili ai temi dell'economia circolare. La vera sfida è evitare che l'impegno nelle politiche etiche, sociali e ambientali, che in Italia ha avuto una forte accelerazione negli ultimi anni, si riveli solo un atteggiamento di facciata. Per questo occorre valorizzarne la rilevanza strategica. La creazione di valore a lungo termine deve partire dai consigli di amministrazione e dai sistemi di governance in cui le aziende stesse operano. Si muove in questa direzione la proposta di allineare la remunerazione dei membri del consiglio e del management ad obiettivi di sostenibilità. In conclusione, vorrei proporre una considerazione sulla necessità di sostenere percorsi di affiancamento e partnership industriale tra le grandi multi-utility del nostro Paese e le piccole e medie utility del Mezzogiorno, anche in ottica di superamento del gap industriale tra Nord e Sud.

Fonti

https://www.gruppo.acea.it/content/dam/acea-corporate/acea-foundation/pdf/it/gruppo/sostenibilita/bilancio-sostenibilita-2020.pdf

https://www.gruppohera.it/documents/688182/3627266/Bilancio+di+sostenibilità+2020+%2899+pagine%29.pdf/d2f4bd63-2efc-f4b3-0fdc-a9078e81f0e4?t=1618991074782

https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Il-ruolo-chiave-delle-multiutility-per-il-rilancio-sostenibile-dei-territori-italiani.pdf

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Francesco Guerra*

Il rapporto tra territorialità e innovazione nelle PMI italiane: come il contesto locale influenza le dinamiche innovative delle imprese

A.A. 2021

*Facoltà di Economia – Sapienza Università di Roma

Sommario
1. Introduzione - 2. Il concetto di innovazione - 3. Le PMI italiane e l'innovazione - 4. Il rapporto tra territorio e innovazione - 5. L'innovazione e la ripresa post-pandemica - 6. Conclusioni e proposte

Abstract
Nel dibattito politico ed economico recente le tematiche legate all'innovazione rivestono un ruolo sempre più importante, anche in conseguenza dell'ammontare di risorse stanziate per la ripresa economia del dopo-pandemia.
Il seguente elaborato si pone l'obiettivo di inquadrare brevemente l'attuale situazione italiana con specifico riguardo al rapporto innovazione-territorio, focalizzandosi sulle realtà imprenditoriali medio-piccole, maggiormente legate alle specificità locali. Infine si propone in breve un'idea per la valorizzazione dell'innovazione territoriale.

1. Introduzione

Nell'ambito dell'economia dell'innovazione siamo abituati a vedere l'Italia posizionata nei bassifondi delle classifiche europee ed internazionali. Il nostro paese si presenta come un sistema economico che non è in grado di innovare al pari degli altri paesi industrializzati. Negli ultimi decenni analisti, istituti di ricerca e organizzazioni sia nazionali che internazionali hanno individuato tra le problematiche congenite al sistema italiano la scarsa produttività del suo sistema produttivo. Questa infausta caratteristica vede tra i suoi fattori principali proprio l'incapacità delle imprese di rinnovarsi continuamente, di creare nuovi prodotti o processi, riorganizzando le proprie strutture e aggredendo nuovi mercati con il fine ultimo della crescita. Eppure, in più di un settore l'Italia è in grado di produrre eccellenze apprezzate e riconosciute a livello internazionale (come l'agroalimentare, la meccanica specializzata, la moda). Queste peculiarità apparentemente in contrasto tra loro sono figlie di una storia economica e politica che ha le sue origini lontano nel tempo e che non è nostra intenzione approfondire in questa sede, tuttavia, per introdurre la trattazione, è utile rammentare che il sistema produttivo italiano è caratterizzato, a fronte di alcune grandi aziende produttive e innovatrici, da un largo insieme di imprese medio piccole che non sono in grado di assicurare al sistema italiano un grado di produttività adeguato al contesto internazionale. Dato il peso economico che rivestono le pmi in Italia, sia in termini di fatturato che di occupazione e di valore aggiunto, pare ragionevole concentrare la nostra attenzione su queste realtà, anche al fine di dare qualche spunto di riflessione in materia di azioni di policy.

2. Il concetto di innovazione

Quando si parla di innovazione, è semplice intuirne immediatamente il significato, ma al momento di definire il termine in modo specifico, risulta difficile dare una risposta univoca e condivisa. Il tema è ancor più complicato quando nell'ambito delle scienze economiche, l'innovazione richiede definizioni puntuali e sistematicamente accolte dagli studiosi, per analizzare e misurare i dati ad essa associati. Il settimanale economico The Economist, in un articolo del febbraio 1999 (ma ancora attuale) affermava "L'innovazione è diventata la religione industriale della fine del XX secolo. […] Ma cosa sia precisamente l'innovazione è difficile dirlo, ancora di più misurarlo".

Il concetto di innovazione risulta molto generale e applicabile a un ampio insieme di operatori economici. Nel nostro caso ci soffermiamo sull'innovazione tecnologica delle imprese. Diverse sono state le proposte di definizione in merito, progressivamente ricondotte ad un unico schema di riferimento raccolto all'interno del Manuale di Oslo nel 1992 (in seguito chiamato per brevità "Manuale") ad opera di Ocse ed Eurostat. Il Manuale, la cui ultima edizione aggiornata è del 2018, è oggi il punto di riferimento per le definizioni concettuali e le metodologie statistiche dell'innovazione a livello internazionale (Istat, dicembre 2020).

Si distingue in prima battuta tra innovazione e attività innovativa, intendendo con il primo termine il risultato del secondo: le attività innovative sono tutte quelle "attività di sviluppo, finanziarie e commerciali di un'impresa che hanno come obiettivo l'innovazione dell'impresa". L'innovazione è invece definita come un "prodotto/processo nuovo o migliorato, che differisce in modo significativo dai precedenti, e che è introdotto sul mercato o utilizzato dall'azienda" (Manuale di Oslo, 2018).

Su tale affermazione, che rimane generale e sarà più avanti specificata, è utile fare una considerazione. Il centro della definizione è il carattere di rinnovamento di un prodotto (o processo), quest'ultimo per poter essere considerato innovativo basta che sia nuovo, dato che l'attributo "migliorato" è introdotto da una semplice congiunzione disgiuntiva (e non coordinante), idea rimarcata dal seguito della fase che sottolinea come l'oggetto dell'innovazione deve essere significativamente differente dai precedenti. Prescindendo dal concetto di innovazione, appare evidente che non possano essere attribuiti connotati positivi al cambiamento in quanto tale. Il rinnovamento di prodotti, processi e organizzazioni può essere utile ad un'azienda se e nella misura in cui esso rientri in una strategia imprenditoriale sostenibile e finalizzata alla competitività e alla crescita aziendale. Partendo da questo presupposto, più di natura logica che economica, ci si domanda quale sia l'innovazione "buona" ossia quella in grado di raggiungere gli obiettivi di cui sopra e che, a livello

aggregato, permetta anche al sistema economico di crescere e svilupparsi. È dunque sufficiente che un prodotto (o processo) sia nuovo e diverso dai precedenti per affermare che è stata introdotta un'innovazione? Su questo si potrebbe dibattere, ma il tema esula dalle nostre finalità per cui in questo elaborato ci si continuerà a basare sulle definizioni del Manuale.

3. Le PMI italiane e l'innovazione

I criteri dimensionali che definiscono l'aggregato delle piccole e medie imprese fanno riferimento a un decreto ministeriale del 2005 che recepisce la Raccomandazione della Commissione europea 2003/361. Esso stabilisce un duplice criterio basato sul numero di occupati (massimo 250 unità) e su caratteristiche economico-finanziarie (ponendo il limite massimo di fatturato annuo a 50 milioni di euro o un totale di bilancio massimo di 43 milioni di euro). La categoria, per come è definita, è molto ampia e ha ulteriori specificazioni con riguardo a sottocategorie dimensionali come le piccole imprese e le microimprese. Queste ultime sono quelle che non superano i 10 occupati e un fatturato (o totale di bilancio) di 2 milioni di euro. Per comprendere la rilevanza che le imprese di piccole dimensioni rivestono nel sistema economico italiano bastino i seguenti dati. Secondo l'OCSE nel 2014 le pmi in Italia erano il 99% del totale del numero delle imprese (la percentuale non è significativamente variata negli ultimi anni). Il dato è in linea con i dati europei, così come i livelli di produttività (fonte sito web Commissione europea ec.europa.eu/growth/smes). Ciò che inficia sulla produttività di queste aziende è però la loro composizione interna, infatti il 95% delle imprese totali risulta essere microimpresa, e a queste sono associati livelli medi di produttività e innovatività (spesa in R&S, valore aggiunto per addetto etc.) più bassi della media di altri paesi europei.

Un brillante discorso di Salvatore Rossi ("L'innovazione nelle imprese italiane", 15 ottobre 2014) illustra due interessanti ragioni di questa particolare attitudine delle pmi italiane. Le motivazioni addotte dallo studioso sono di carattere strutturale. In primis egli rileva lo sbilanciamento della specializzazione produttiva verso settori a basso contenuto tecnologico che rendono meno incentivante l'innovazione, l'altra ragione è di carattere più storico-culturale e risulta più articolata. Cito testualmente per la pregnanza del messaggio: "*le ragioni della buona impresa sono state per lunghi periodi ignorate […] per la persistenza di opinioni pubbliche e politiche ostili all'economia di mercato; più propense a difendere le rendite, piccole e grandi".* Gli imprenditori italiani sono tradizionalmente renitenti all'innovazione in quanto in un'ottica prudenziale della gestione, essa è vista come un rischio

inutile. Il piccolo imprenditore italiano "si accontenta" e non punta all'evoluzione del suo business, accontentandosi di una sufficiente remunerazione. L'innovazione e i cambiamenti organizzativi sono visti come rischi inutili (rischiosi lo sono di certo, riguardo la loro inutilità il tempo presente ci sta dimostrando il contrario). Questo pensiero, ancora largamente diffuso, contribuisce al "familismo" dell'imprenditorialità: evitare la separazione della gestione d'impresa dal controllo, mantenere una proprietà non diluita e saldamente in mano a una stessa famiglia, non aprirsi a novità rischiose sono atteggiamenti che rendono difficile, se non impossibile, reperire fonti finanziarie da destinare alla ricerca e allo sviluppo, anche tramite gli istituti di credito, i quali non concedono fondi senza adeguate garanzie.

4. Il rapporto tra territorio e innovazione

Fin dal primo anno di qualsiasi percorso di studi economico-aziendali si impara a considerare l'impresa come un'entità legata a doppio filo all'ambiente circostante. Le caratteristiche geografiche, sociali, culturali, giuridiche, fiscali, etc. del territorio in cui l'impresa opera impattano significativamente sulla gestione e sui risultati, con particolare riguardo alle interconnessioni con altri agenti economici (clienti, concorrenti, fornitori, Fisco etc). Risulta quindi ragionevole credere che anche le politiche innovative delle imprese, siano in qualche modo legate al territorio dell'impresa. D'altro canto, ad opinione dello scrivente, in un contesto economico globalizzato e interconnesso come quello attuale appare sempre più necessario considerare l'impresa non come un monadico insieme di fattori produttivi organizzati e strategicamente diretti alla produzione quanto piuttosto come parte di un sistema istituzionale organico e in continua evoluzione.

Le teorie evolutive dell'innovazione incorporano all'interno dei loro modelli questa idea. Esse infatti, studiando l'innovazione come un processo dinamico di transizione, guardano all'impresa come entità parte di un contesto, con una propria storia e dotata di peculiari relazioni con altri agenti (Malerba, 2000). Da entrambe queste caratteristiche derivano le conoscenze che sono alla base dell'innovazione stessa. La conoscenza per gli evolutivi non si riduce a mera informazione ovvero disponibilità di dati e notizie, come era per gli economisti neoclassici, ma piuttosto è il risultato cumulativo di comportamenti ripetuti (pattern) che coinvolgono tutti i processi produttivi: dall'ottenimento di fattori della produzione, all'organizzazione del lavoro, all'osservazione dei riscontri da parte dei clienti etc.

Ecco dunque che emerge la necessità di considerare la primaria importanza del contesto ambientale in cui opera l'impresa: le caratteristiche geografiche del territorio, gli usi e costumi di una città, le peculiarità cognitive e culturali degli imprenditori e dei lavoratori, i

tradizionali assetti organizzativi delle aziende, le modalità di relazione con i fornitori, i clienti, i concorrenti, gli orientamenti e le necessità delle istituzioni pubbliche sono tutti fattori che più o meno direttamente impattano sulle decisioni innovative e sui loro risultati.
Quale debba essere la dimensione spaziale del territorio è l'interrogativo immediatamente successivo.
Nello stesso filone delle teorie evolutive si inseriscono i contributi relativi ai *sistemi di innovazione* definibili come l'insieme delle strutture socioculturali esterne all'impresa e del contesto istituzionale in cui la stessa opera. Questi elementi non solo influenzano in modo profondo le attività innovative ma costituiscono, secondo questa letteratura, un agglomerato sistemico di elementi da cui le dinamiche innovative si generano. Dallo stesso sistema, inoltre, si determineranno le modalità dei processi adottati dalle imprese e la loro maggiore o minore efficacia (Malerba, 2000).
Quasi subito, in letteratura, i sistemi d'innovazione acquisiscono una delimitazione geografica nazionale (vedi *National System of Innovation*, Lundvall, 1985) in virtù delle peculiarità innovative osservate in quel periodo proprio a livello nazionale (Freeman, 1987). D'altronde, almeno in passato, era proprio a livello nazionale che venivano implementate la maggior parte delle strategie industriali per l'innovazione.
Con il passare del tempo è cresciuta l'attenzione degli studiosi verso sistemi innovativi con confini differenti, identificati sia settorialmente che geograficamente. Riguardo a questi ultimi si è ristretta l'analisi a dimensioni territoriali sotto-nazionali di carattere regionale. Ne è un esempio il contributo di Malerba in *National Innovation Systems* (Nelson, 1993), che, analizzando il caso italiano nota come il centro focale dell'innovazione in Italia dal dopoguerra in poi, è posto non già a livello governativo, mediante collaborazione con strutture di ricerca nazionali (università, centri di ricerca etc.), ma piuttosto a livello locale, svolto da quelle piccole e medie imprese che sospinte da una fitta rete di scambi e comunicazioni, ricercano un posizionamento competitivo mediante l'innovazione. Questa categoria di imprese (le reti di pmi) sono tipicamente raggruppate in distretti, di cui si accenna nel prosieguo della trattazione.
Tra i concetti economici che maggiormente ricollegano l'attività delle imprese ad un certo contesto geografico vi è quello dei distretti industriali. La letteratura in merito è fiorente e ha preso avvio con la definizione del termine da parte di Marshall in *Principles of Economics* del 1890. Con il termine distretto industriale si fa riferimento alla concentrazione in un determinato e relativamente ristretto ambito spaziale di un gruppo di imprese che operano nello stesso settore e sono collegate tra loro da rapporti commerciali. L'idea nasce

dall'osservazione di un diffuso fenomeno tra le imprese britanniche della fine del XIX secolo. Le imprese che fanno parte dei distretti sono in genere di dimensione medio-piccola, ma altamente tecnologiche. Nei distretti si sfruttano conoscenze condivise ed economie esterne, l'interazione competitiva tra le imprese le rende particolarmente ricettive verso attività di innovazione tecnologica (Marshall, 1890, 1922).

Emerge dunque nei distretti la rilevanza che il territorio e le interconnessioni con altre realtà imprenditoriali spazialmente vicine rivestono nell'elaborazione e nell'efficacia delle azioni innovative delle imprese.

Successivamente, il distretto industriale viene definito da Becattini, uno tra i principali studiosi italiani nell'ambito, come "un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta, naturalisticamente e storicamente determinata, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali" (Becattini G., 1989). Da questa definizione si può ricavare chiaramente come la delimitazione spaziale all'interno della quale possono essere osservate somiglianze e connessioni causali nelle dinamiche innovative sia individuabile sulla base di fattori geografici, culturali e storici più che sulla base di confini amministrativi o caratteristiche economiche. Appare tuttavia evidente che le stesse caratteristiche economiche di un territorio siano esse stesse legate alle medesime peculiarità storico-geografiche, le quali almeno in parte determinano fattori di domanda, disponibilità di risorse, vincoli legali, prerogative fiscali, possibilità di accesso al credito, eccetera. In secondo luogo, anche i confini amministrativi degli enti locali sovente riflettono le stesse evoluzioni storiche di cui sopra, nonché la caratterizzazione geografica dell'ambiente.

Alla luce di ciò ci si è interrogati su quale sia la corretta dimensione spaziale da utilizzare per l'analisi e per gli interventi pubblici in materia di innovazione a favore delle pmi. Porre i confini in corrispondenza di un'entità amministrativa appare indispensabile per una duplice ragione. La prima, di metodo, concerne la possibilità di reperire e confrontare dati; la seconda fa invece riferimento ai rapporti causali che intercorrono tra le politiche pubbliche, che hanno chiaramente una delimitazione amministrativa ben precisa, e i processi innovativi che, come detto, ne sono fortemente influenzati. In questo senso le analisi sull'innovazione sono spesso causate e finalizzate a obiettivi di policy determinati a livello statale. Occorre tuttavia notare che da anni in Italia si osserva (per diverse ragioni storiche, economiche e politiche che non analizziamo nello specifico) una tendenza alla delega di competenze in materia di politiche innovative, sia verso un livello più "alto" sovranazionale che verso uno più "basso" e locale (Bonaccorsi A., 2011). Per quanto riguarda il primo, si fa riferimento alla crescente

integrazione della politica economica dell'Unione Europea (si pensi per ultimo al "Next Generation EU" della Commissione europea, 2020), mentre per il secondo si guardi in particolare al ruolo che hanno le Regioni nella gestione e nell'indirizzo dei fondi per l'innovazione, anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2003.
Il quadro sembra dunque sempre più complesso, ma la strada da intraprendere è quella di "muovere" il pensiero aziendale verso una duplice direzione: pensare più in grande in un'ottica sistemica e internazionale, e agire territorialmente, nel rispetto e secondo le modalità più coerenti al contesto locale. In una parola occorre un'innovazione *"glocale"* citando un fortunato neologismo introdotto in Occidente da Robertson negli anni 90.

5. L'innovazione e la ripresa post-pandemica

Da un'indagine condotta lo scorso ottobre da Intesa Sanpaolo con Confindustria e Deloitte su circa seimila pmi, emerge che il 90% del campione ritiene necessario per il superamento della crisi economica innescata dalla pandemia di Covid-19, l'avvio di una fase di trasformazione interna, strategica e operativa. Il nuovo contesto impone il bisogno di un'accelerata dell'innovazione, e le aziende ne sono consapevoli. Le azioni che più urgono, sempre secondo il sondaggio, sono relative a un rafforzamento della patrimonializzazione finalizzata, oltre ad evitare pericolose esposizioni finanziarie, a stanziare fondi per ripensare l'offerta (innovazione di prodotto) e ricercare nuovi mercati, soprattutto internazionali.
Gli obiettivi più importanti riguardano la transizione ecologica e il digitale, sfide che non possono prescindere da un ampio e organico disegno di politiche pubbliche in materia.

6. Conclusioni e proposte

Come si è avuto modo di illustrare sommariamente nella relazione, la necessità di politiche pubbliche in materia di innovazione è impellente, sia per ragioni strutturali e per pregresse carenze del sistema italiano, sia in vista dell'auspicata ripresa economica successiva alla pandemia. Gli interventi di policy, già pensati dai decisori pubblici italiani ed europei, vanno in questa direzione. Non si può tuttavia fare a meno di declinare queste azioni in un'ottica territoriale. Al fianco di un piano accentrato e sistemico, infatti la buona riuscita passa anche da un'accurata predisposizione di politiche locali che siano in grado non solo di fornire fondi o generici incentivi all'innovazione, ma creare un contesto ambientale che sia idoneo per le innovazioni delle pmi. In questo ultimo paragrafo ci si propone di ipotizzare degli scenari futuri all'interno dei quali le piccole realtà aziendali possano trovare un contesto fertile per le loro scelte di innovazione.

Sulla scia di quanto si è constatato nel paragrafo quarto, il livello territoriale nel quale concentrare in modo particolare gli sforzi delle politiche pubbliche non è al giorno d'oggi individuabile in modo univocamente condivisibile. Ciò che potrebbe realmente giovare alle politiche innovative delle imprese è invece un'azione allo stesso tempo generale e speciale, fissata ai più alti livelli di governo nazionale e internazionale e implementata settorialmente nello specifico contesto locale. Le principali difficoltà di una tale visione concernono la capacità di coordinamento e la continua verifica degli interventi attuati in modo da non perdere il focus finale: fare in modo che alle pmi siano assicurate le condizioni che permettano loro di inserire tra gli obiettivi strategici l'innovazione finalizzata alla crescita della produttività. Questo approccio, se anche non assicura certezza dei risultati e capacità predittive puntuali, è però il più idoneo in un sistema di libera iniziativa economica, il quale vede lo Stato garante di principi fondamentali all'interno dei quali le imprese, se messe nelle condizioni giuste e se vedono nei poteri pubblici la determinatezza verso il raggiungimento di un obiettivo comune e la certezza delle "regole del gioco" (che ne sono la base), saranno certamente e in modo naturale protese verso la trasformazione e la sana innovazione di cui si accennava in precedenza.

Alla luce di queste osservazioni appare utile la creazione di un ente che guidi l'operare delle aziende preoccupandosi di fornire informazioni e certezze anche giuridiche in merito alle attività innovative. Questa figura di "curatore dell'innovazione territoriale" si potrebbe configurare come un'agenzia di diritto privato con operatori dislocati in tutto in tutto il territorio a seconda delle esigenze e legato agli organi politici locali e nazionali da stringenti contratti che tutelino l'interesse pubblico del suo operato. Si tratterebbe di un anello di congiunzione tra i diversi e sempre più intricati livelli di governo dell'innovazione fornendo semplificazione e sicurezza ai fruitori (le aziende). Personalità competenti e formate, legate al territorio, avrebbero il duplice compito di ascoltare le istanze delle imprese, anche tramite periodiche conferenze e tavole rotonde (esempi virtuosi di questa modalità di partecipazione alle scelte pubbliche si possono già ritrovare in alcune città, come Brescia) e rielaborarle proponendo soluzioni ai decisori pubblici. Sarebbero così chiarificate le opportunità a favore delle imprese e i contrapposti limiti legali, fornendo una sicurezza di cui le strutture produttive hanno sempre più bisogno. Il tutto non può prescindere da un'armonizzazione della normativa e da una visione di medio-lungo periodo che non sia influenzata dalle alterne vicende politiche.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Andrea Paganini*

Dal 'sapere di non sapere' alla conoscenza dei CAS nella morfologia urbana: la sfida dell'amministrazione pubblica nel post-pandemia

A.A. 2021

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. La rivoluzione epistemologica della complessità: filosofia, scienza e politica a dialogo – 1.1 La conoscenza e l'inconoscibile – 1.2 La sintesi della filosofia – 1.3 La sintesi della scienza – 1.4 La sintesi della politica – 1.5 L'input epistemologico della pandemia: la sintesi delle scienze complesse – 2. Amministrazione Pubblica e Scienze Complesse: La dimensione urbana come Sistemi Complessi Adattivi – 2.1 Le scienze Complesse – 2.2 Le proprietà dei sistemi complessi adattivi – 2.3 La morfologia urbana come CAS – 2.4 Prospettive Future: Benefici e Criticità

Abstract

La relazione conclusiva cerca di reinterpretare la morfologia urbana post-pandemica attraverso il modus operandi olistico delle scienze complesse. Post-modernismo, realismo scientifico e verità politiche doxastiche suggeriscono una rivoluzione epistemologica fondata tanto sull'ipotesi quanto sull'errore. La crisi pandemica, intesa come errore, suggerisce di reinterpretare la dimensione urbana come un sistema complesso adattivo (CAS), per comprenderne le proprietà nonlineari, dinamiche e adattive che danno origine ai fenomeni emergenti. Ciò consentirebbe all'amministrazione pubblica di intervenire sfruttando in modo sistematico i fenomeni emergenti, i meccanismi di spill-over e i feedback loops.

1. La rivoluzione epistemologica della complessità: filosofia, scienza e politica a dialogo

1.1 La conoscenza e l'inconoscibile

Questa riflessione argomentativa parte dalla conclusione dei "Temi di discussione del Comitato Scientifico" di italiadecide. Preliminare alla discussione sull'applicazione delle scienze complesse all'amministrazione pubblica urbana è la riflessione sulla *conoscenza*, filo rosso che ha collegato ogni sessione di incontri. Il comitato scientifico conclude il rapporto con questa domanda aperta:

"Se la conoscenza è la condizione ed anche l'effetto [del sapere], da dove si comincia?"[185].

Si credeva che con il lume della ragione 'l'imprevedibile e lo sconosciuto' potesse essere deterministicamente annichilito dallo scientismo. Il potere esplicativo della scienza era guardato con un dogmatismo a-critico, ed essa era ritenuta in grado di descrivere meccanicamente la realtà.[186] Sebbene questa fede tipica del "Circolo di Vienna"[187] fosse già stata fatta vacillare da precedenti crisi (globali), nella totalità delle sue conseguenze la crisi

[185] italiadecide, (2021), Temi di discussione per la prima riunione del Comitato scientifico dopo la pandemia.

[186] Giulio Giorello, Introduzione alla filosofia della scienza, Milano, Bompiani, ISBN 9788845241239. 3ª ed. (2006).

[187] Da contestualizzare all'interno del neopositivismo logico; es. l'empirismo critico di Mach o il logicismo di Russel. Per una summa della corrente si veda il Die Logische Aufbau der Welt di Carnap (Carnap, R., La costruzione logica del mondo, a cura di E. Severino, UTET, Torino 1997)
Le radici dell'epistemologia evoluzionistica: Lorenz, Popper e Campbell

pandemica obbliga l'uomo in una posizione di confronto con l'imprevedibile e lo sconosciuto diametralmente opposta allo scientismo positivista. Come un *memento*, la pandemia induce a contemplare la vera essenza della condizione umana, cioè quel socratico "sapere di non sapere". In qualità di livello zero epistemologico, tale presa di coscienza genera un dilemma di *agency*, la cui soluzione è necessariamente dicotomica. O si ritiene questa consapevolezza un punto di arrivo irreversibile e, accettando i limiti della conoscenza, si viene consequenzialmente dominati dall'indeterminatezza. Oppure, forse in chiave romantica, si ritiene questo un punto di partenza, rifiutando di accettare un ruolo passivo all'interno di una realtà che è a noi inconoscibile (specialmente quella sociale poiché da noi creata). È questa seconda interpretazione epistemologica che ritengo sia più pertinente per l'amministrazione pubblica nella ricostruzione post-pandemica; non identificando il complesso con il caotico la realtà sociale ha, per definizione, un ordine intrinseco che ne permette la conoscenza. Al netto delle difficoltà, questo piccolo scarto epistemico apre la possibilità di riflettere sul *come* questo possa accadere. La vera sfida del post-pandemia per l'amministrazione pubblica non risiede nel difendere una posizione antitetica alla complessità – o di porsi in un atteggiamento passivo – quanto nell'assumerne una che invece la sintetizzi, per comprenderne così la grammatica e per instaurare un dialogo costruttivo con essa.

Questa relazione conclusiva si pone l'obbiettivo di identificare la conoscenza post-pandemica con il bagaglio concettuale interdisciplinare delle *scienze complesse*; verrà argomentato che con esso l'amministrazione pubblica potrà reinterpretare la dimensione urbana come un sistema complesso e pertanto designare politiche territoriali più consapevoli. Godendo di un tale approccio olistico è possibile sistematicamente comprendere e sfruttare fenomeni emergenti e gli effetti *spill-over* tra le politiche territoriali in atto e future. Per poter applicare i principi delle scienze complesse è necessario un preliminare e sofisticato dialogo tra filosofia, scienza e politica. Un tale sincretismo è possibile proprio attraverso la comune necessità di queste tre dimensioni di giungere ad una sintesi dello stesso mondo.

1.2 La sintesi della filosofia

Il paradigma dei sistemi complessi è da contestualizzare all'interno di una realtà post-moderna, non più monadica. Dipendentemente dal paradigma implementato, l'informazione tratta da essa muta poiché la realtà è cangiante rispetto alla posizione dell'osservatore; l'informazione dipende non più soltanto dalla cosa in sé o dalla percezione di chi osserva, ma anche dalla relazione tra oggetto e soggetto. Anzi, tanto è più specializzato il paradigma che funge da filtro, quanto più la percezione della realtà sarà limitata a quel singolo contesto,

restituendo un'immagine potenzialmente più precisa, ma allo stesso tempo meno accurata della realtà nel suo complesso. Ne consegue che da questi paradigmi tesi alla specializzazione si possano trarre conclusioni molto distanti tra loro, talvolta anche contrastanti, pur partendo da una diversa sfaccettatura dalla medesima realtà. Ciò implica che una concezione specialista non faccia altro che esacerbare quella spaccatura post-moderna che dà origine in primo luogo alle diverse sfaccettature della realtà, andando a trattare le sfaccettature come realtà e la realtà come sfaccettature. In tal senso, il filosofo Cacciari definisce lo specialismo come più astratto della filosofia, dal momento che solo quest'ultima saggiamente ricerca una visione olistica del sapere tra le varie discipline, sintetizzando meglio le varie declinazione della realtà in un sapere più concreto[188]; un approccio che si adatta ad una realtà non più monolitica richiede verità inter-paradigmatiche. Come la filosofia unifica e aggrega i pensieri permeando le diverse branche del sapere, non potrebbe fare lo stesso anche la metodologia delle scienze complesse con i diversi paradigmi specializzati, per meglio adattarsi ad una realtà complessa?

1.3 La sintesi della scienza

Laddove la metodologia apre un quesito, l'epistemologia trova la chiave interpretativa della risposta nel realismo scientifico.[189] Il filosofo Karl Popper argomenta che "il mondo non è più una macchina causale – può essere ora interpretato con un mondo di *propensità*, come un processo in via di sviluppo di possibilità che si concretizzano e che si generano ulteriormente"[190]. Il rifiuto dell'ontologia meccanicistica propria del paradigma deterministico – e dunque del riduzionismo newtoniano – è una delle evoluzioni epistemologiche più interessanti della nostra epoca. Non è casuale che nelle parole di Popper vi sia l'eco di questa rivoluzione in campo scientifico. Il superamento delle teorie di Newton, che pure avevano portato a successi enormi culminati con la scoperta di Nettuno, stimolò il dibattito[191] tra il pensiero di Bohr e di Heisenberg e quello di Einstein, tra indeterminismo e

[188] Estratto dalla Conferenza di Lezione di Filosofia Generale del 07/05/21, relatore Prof Maffettone.

[189] In riferimento a Sterpetti (2011), il *realismo scientifico* è in questa relazione collocare all'interno di un quadro di *realismo metafisico*.

Sterpetti F., (2011), Il pluralismo evolutivo in relazione al problema mente-corpo, Dottorato di Ricerca in Filosofia, Sup. Cellucci Carlo e Gagliasso Elena.

[190] Popper, 1990, A World of Propensities, Bristol, UK: Thoemmes

[191] Pur essendo un filosofo seguì il dibattito da molto vicino, confrontandosi anche su Einstein per la difesa del realismo scientifico e definì il dibtattito il "grande scontro di titani"

Popper K. (1984), Poscritto alla Logica della scoperta scientifica: III. La teoria dei quanti e lo scisma nella fisica, tr. it. Il Saggiatore, Milano.

realismo scientifico.[192] A rendere rilevante in questa trattazione il fermento del campo scientifico sono gli assunti impliciti circa la realtà e il ruolo della scienza. Infatti, per i primi la realtà è inconoscibile, e al più vi è una costruzione mentale che strumentalizza la realtà: l'induttivismo[193] alla base dell'osservazione è l'unica verità certa.[194] Anti-induttivista è la posizione di Einstein[195], il quale, pur abbandonando le teorie newtoniane, nello "spirito del mondo di Newton"[196] non riesce a distaccarsi dall'oggettività e dalla conoscibilità del mondo; sul versante ontologico la realtà è *indipendente* dall'osservatore, mentre dal punto di vista epistemologico è possibile tendere ad una *verità esistente*[197]. Non giocando Dio a dadi con il mondo, l'indeterminatezza e la probabilità non possono – e non devono – sostituire la rigorosa causalità[198]. Nelle parole di Einstein "al cuore del problema non c'è tanto la questione della causalità ma la questione del realismo"[199] poiché "senza la convinzione che con le nostre costruzioni teoriche è possibile raggiungere la realtà (…) non potrebbe esserci scienza"[200]. Per questo la scienza nel post-pandemia deve aggrapparsi al realismo scientifico in qualità di costante ricerca della verità, difendendo la tesi che la conoscenza resti oggettiva pur essendo incompleta. L'esperibilità fenomenica del 'sapere di non sapere' non degenera nel noumenico kantiano: un limite della conoscenza imposto dallo sconosciuto e l'imprevedibile. Altresì, il sapere di non sapere è nel post-pandemia il riflesso della

[192] Veronesi Carlo, (2016), L'influenza di Einstein sul pensiero di Popper, Scienza&Filosofia n16. Disponibile a http://www.scienzaefilosofia.com/2018/03/06/linfluenza-di-einstein-sul-pensiero-di-popper/

[193] La veridicità delle leggi scientifiche è stimolata dalla sola osservazione empirica ripetuta.

[194] Heisenberg: "il concetto di una *realtà oggettiva* delle particelle elementari (…) è *evaporata* nella chiarezza trasparente di una matematica che non rappresenta più il comportamento delle particelle, ma piuttosto la nostra conoscenza di tale comportamento".
W. Heisenberg, The Representation of Nature in Contemporary Physics, in «Daedalus», 87 (3), 1958, p. 100.
Bohr: "È sbagliato pensare che il compito della fisica sia di scoprire *com'è* la natura. La fisica ha per oggetto ciò che possiamo *dire* sulla natura"
W. Isaacson, op. cit., p. 321. La citazione è presa da Aage Petersen, The Philosophy of Niels Bohr, in «Bulletin of the Atomic Scientists», XIX (7), 1963, p. 12

[195] "I progressi veramente grandi della conoscenza della natura si sono avuti da una via quasi diametralmente opposta a quella dell'induzione (…). Il ricercatore (…) non perviene al suo sistema teorico per via metodica, induttiva; egli piuttosto, si avvicina ai fatti tramite una scelta intuitiva tra teorie pensabili, basate su assiomi"
A. Einstein, *Induzione e deduzione nella fisica* (1919), tr. it. in «Nuova Civiltà delle Macchine», XIII, 49-50, 1995, p. 49.

[196] Al suo biografo Einstein chiese se davvero credesse che l'esistenza della Luna dipendesse dall'uomo che la guarda.

[197] Nesso tra ontologia ed epistemologia riferiti al realismo scientifico ripresi da Dudao e Devitt.
Dudau, R. 2002, The Realism/Antirealism Debate in the Philosophy of Science, Dissertation, Universität Konstanz, Geisteswissenschaftliche Sektion, Fachbereich Philosophie, Konstanz
Devitt, M. 1991a, ―Aberrations of the Realism Debate‖, Philosophical Studies, Vol. 61, No. 1-2, pp. 43-63.

[198] Dato l'attaccamento di Einstein al realismo, la dimostrata superposizione delle particelle generava grande imbarazzo nello scienziato. Riteneva che una simile visione fosse necessariamente incompleta e che sarebbe stata superata con una maggiore conoscenza della fisica.

[199] Lettera citata in W. Isaacson, op. cit., p. 445.

[200] A. Einstein, L. Infeld , L'evoluzione della fisica (1938), tr. it. Bollati Boringhieri, Torino 1965, p. 303.

complessità: realtà la cui conoscenza è un processo possibile ma in costante divenire[201], dove l'ignoto è pertanto fonte di confronto dialettico, di errore e di sintesi.

1.4 La sintesi della politica

Il problema della complessità non è un'astrazione che campeggia nell'iperuranio delle grandi menti. Le relative implicazioni permeano la sfera sociale e acquisiscono una dimensione politica, il locus dove tutto il pensiero viene aggregato. La collettività infatti legittima l'azione politica poiché ad essa è affidato il compito di derivare ordine sociale dall'incertezza nella realtà[202]. L'applicazione delle scienze complesse alle scienze sociali – alle problematiche 'reali' – assume pertanto l'ambizione di scoprire regolarità nei pattern complessi, per meglio gestirli tramite delle predizioni e delle politiche territoriali. Una mancata applicazione al contrario determina un'incomprensione del linguaggio fondamentale della realtà; la concettualizzazione erronea della realtà espone la società ad una maggiore propensione di crisi che è empiricamente equivalente a quella che ci sarebbe se la realtà fosse intrinsecamente imprevedibile e sconosciuta[203].

La crisi pandemica non solo ne è una dimostrazione lampante, ma rivela anche elementi della grammatica della complessità. L'intero sistema paese è andato incontro ad una serie di fallimenti a cascata che ne hanno pregiudicato l'integrità ed il funzionamento. I rapporti nonlineari e dinamici tra le varie esternalità negative del covid hanno prodotto una serie di impatti che si sono andati ad amplificare in modo sinergico con meccanismi di feedback-loop e spill-over. La mancata resilienza nelle varie sfere interdipendenti del sociale non ha permesso una forma di adattamento efficace, trasformando così le perturbazioni – esogene od endogene in riferimento al sistema paese – in shock. Il caos emerso dalla pandemia ha rotto il patto sociale tra politica e collettività, negando l'ordine sociale promesso. Di riflesso, la

[201] Cfr. Massimi 2005, p. 54: ―Secondo il realismo scientifico, le teorie scientifiche tendono alla verità, o almeno tendono ad essere approssimativamente vere; e teorie più recenti tendono ad essere più vicine alla verità di quanto non lo fossero teorie precedenti
Massimi, M. 2005, ―Oggettività e verità tra meccanica quantistica e filosofia della scienza‖, in: Borutti, S.; Fonnesu, L. (eds.), La verità. Scienza, filosofia, società, Bologna, Il Mulino, pp. 35-62.

[202] Bonnigal-Katz Dorothée and Enaudeau Corinn, (2007), *Hannah Arendt: Politics, Opinion, Truth, Social Research*, WINTER 2007, Vol. 74, No. 4, Hannah Arendt's Centenary: Political and Philosophical Perspectives, Part II (WINTER 2007), pp. 1029-1044, The Johns Hopkins University Press.

[203] Non vi è differenza se non si giunge alla conoscenza se gli strumenti non esistono per farlo o se essi esistono ma vengono applicati male: il prodotto delle due posizioni è empiricamente equivalente, una mancanza di conoscenza.

pandemia è andata a minare anche la legittimità e la stabilità di un sistema politico già in affanno e instabile per natura (il paradosso della democrazia liberale)[204].

Da quando la storia si è 'aperta' con la modernità, non esiste più una verità assoluta[205]. Mancando una verità logica che legittimi l'azione politica, ed essendo caduta l'illusione che le ideologie potessero averne una,[206] la politica è costretta[207] a costantemente tessere una *sintesi della realtà*: la narrativa di una verità *doxastica* deve supplire l'impossibilità di trovare soluzioni universalmente valide. Qualora la narrativa proponga però una sintesi distante dalla realtà, l'azione politica emergente è in ultima battuta inefficace ad aggredire la realtà complessa, con i danni che ne seguono. La crisi della democrazia liberale e la depoliticizzazione, con le sue le forme di *hyper-representation* o di *post-politics*, sono le dirette conseguenze. D'altronde, se la sintesi non genera l'ordine e la collettività percepisce la realtà come imprevedibile e sconosciuta, quale ragion d'essere giustifica la politica?

1.5 L'input epistemologico della pandemia: la sintesi delle scienze complesse

La crisi pandemica ha svolto un duplice ruolo: ha messo in luce le criticità dei modelli lineari in atto[208] ed ha fortemente evidenziato caratteristiche pertinenti ai sistemi complessi. Nel post-pandemia non è possibile ignorare questi input. Con il dispiegamento delle risorse Europee, su tutte l'NGEU, è necessario integrare approcci nuovi per sostenere la transizione ecologica e digitale. Filosofia, scienza e politica sono tre declinazioni che, pur concettualizzando secondo le logiche peculiari a loro, sintetizzano la medesima realtà. Ciò che emerge è che le verità del passato sono inadatte a tracciare il futuro perché la Storia non è più *magistra vitae*, non è più statica. Ma questo significa che l'uomo è *faber fortunae suae* nel trarre il suo ordine, anche se la verità è *doxastica* e non può più essere validata a priori. Ne consegue un profondo pessimismo epistemologico, in cui nessun elemento è assoluto,

[204] Alla democrazia liberale viene infatti affidato il gravoso compito di trovare una sintesi per guidare il popolo inteso contemporaneamente come individuo e come collettività. Tuttavia questo presuppone lo scioglimento di un profondo dilemma (de)ontologico, chiamato altresì il 'paradosso della democrazia liberale': i valori democratici (auto-determinazione della collettività) e i valori liberali (libertà individuale) non possono coesistere poggiando su una verità logica (=assoluta) poiché contrastanti, bensì esclusivamente giustificati sulla base di una verità politica (=relativa).

[205] Gauchet M., (2015), "Democracy: From One Crisis to Another", Social Imaginaries, 163-187.

[206] Judt T., (2005), Postwar. A History of Europe Since 1945, Penguin 2005, Part III, chap. 18, The Power of the Powerless, pp. 559-584.

[207] L'autogiustificazione della narrativa politica sostituisce la prova della sua veridicità con la ragione della sua veridicità, legittimando questo processo con il pluralismo riflesso dell'accettazione di un patto intersoggettivo

[208] "cultura, scienza, tecnica e politica possono ricreare le basi di una nuova alleanza nella comune difficolta dopo che i loro precedenti modi di rapportarsi insieme alle loro certezze sono venuti meno" *Temi di discussione per la prima riunione del Comitato scientifico dopo la pandemia*

neppure ciò che maggiormente viene definito razionale.[209] Insita in tale affermazione è però la chiave del suo superamento. Se neppure la nostra conoscenza a priori è immune ad un atto di revisione, altresì se la razionalità non è immutabile come riteneva Kant, allora l'errore non è il frutto di un limite gnoseologico insuperabile, lo sconosciuto è il non ancora conosciuto e l'imprevedibile è il non capito. L'errore è fonte di confronto dialettico e di avvicinamento verso la verità, per lo scienziato[210] e per il filosofo[211], e deve esserlo anche per il politico. La continuità tra scienza filosofia e politica risiede "nell'identità di metodo di ogni processo conoscitivo"[212] L'evoluzione epistemica verso la verità si fonda tanto sull'ipotesi quanto sull'errore. Anzi, basandosi il metodo analitico su inferenze ampliative, la porosità tra diversi ambiti conoscitivi è vista come un elemento centrale del processo conoscitivo, riadattando la conoscenza con nuove ipotesi dati nuovi input.[213] In ultima battuta, la porosità degli ambiti conoscitivi è tale che:

"*le ipotesi non devono appartenere allo stesso genere del problema, possono appartenere a un altro genere. Ogni branca della conoscenza è un sistema aperto, cioè un insieme di problemi la cui soluzione in generale richiede ipotesi che non sono date una volta per sempre ma dipendono dal problema e possono comportare concetti e metodi di altre branche della conoscenza*"[214]

Ponendosi dunque in chiave dialettica con la pandemia intesa come errore, e circoscrivendo l'analisi alla dimensione territoriale urbana, la pandemia fornisce input importanti per reinterpretare la programmazione delle infrastrutture nella loro interezza, immagine emersa viziata da problematiche ricorrenti e sistemiche[215]. Il modus operandi olistico legato alle scienze complesse reinterpreterebbe lo spazio di una metropoli – Roma ad esempio – come un sistema complesso adattivo (CAS) network fluido e flessibile. La democrazia liberale, dovendo giustificare il proprio operato deve trovare una narrativa tramite la politica, che nel post-pandemia si concretizza in una sintesi efficace della complessità. Il come la politica

[209] Cellucci 2008, p. 290.

[210] Einstein, non considerò mai definitiva nessuna delle sue teorie, né la teoria dei fotoni, né la relatività ristretta, né la relatività generale, che si sforzò di superare dal momento in cui fu concepita fino al termine della sua vita
Cfr. Veronesi Carlo, (2016).

[211] "Evitare errori è un ideale meschino. Se non osiamo affrontare problemi che sono così difficili da rendere l'errore quasi inevitabile, non vi sarà allora sviluppo della conoscenza. In effetti, è dalle nostre teorie più ardite, incluse quelle che sono erronee, che noi impariamo di più. Nessuno può evitare di fare errori; la cosa grande è imparare da essi"
Popper K., (1975), *Conoscenza oggettiva*, da *La teoria del pensiero oggettivo*, Armando)

[212] Ibid.

[213] Cellucci (2008) in Sterpetti F., (2011), p 273

[214] Cellucci 2008, p. 433.

[215] Sintesi dell'autore emersa dalle conferenze di Italiadecide, con speciale riferimento al caso studio della città di Roma.

possa giungere a tale sintesi costituisce una meta-narrativa, e il bagaglio concettuale e metodologico delle scienze complesse fornisce le giuste chiavi interpretative.

2. Amministrazione Pubblica e Scienze Complesse: La dimensione urbana come Sistemi Complessi Adattivi

2.1 Le scienze Complesse

Il motore di ricerca *Scopus* dimostra che gli approcci innovativi legati alla teoria dei sistemi complessi hanno lentamente contaminato le scienze sociali nella loro totalità, specialmente nell'ambito delle politiche pubbliche.[216]

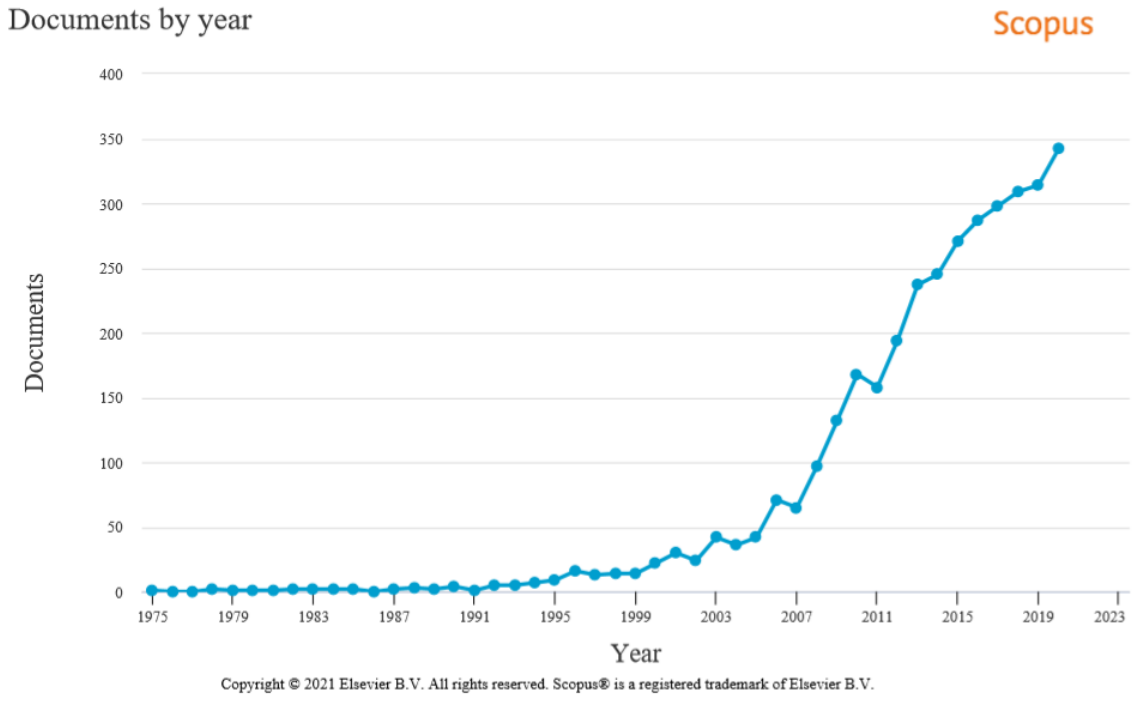

Figura 3 Numero di documenti pubblicati contenenti "complexity theory" or "complexity sciences" filtrati all'interno relazioni su "public administration" or "public policy" or "public management" registrati da Scopus in valori assoluti dal 1975 fino al 2020.

Verrebbe dunque da chiedersi:

Se la meta-narrativa delle scienze complesse è veramente utile, perché non appare un riscontro empirico di un suo uso estensivo nel mondo presso le varie amministrazioni pubbliche?

[216] Teisman, G., A. Van Buuren and L.M. Gerrits (eds). 2009. Managing Complex Governance Systems. London: Routledge. Von Bertalanffy, L. 1968. General System Theory: Foundations, Development, Applications. New York: Braziller
Gerrits, L.M. 2012. Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.

Con un'ulteriore ricerca di Scopus, Gerrits e Marks rivelano un punto molto importante per spiegare la loro mancata applicazione: questi approcci pionieristici hanno difficoltà ad entrare nelle discipline già istituite e nelle loro riviste di ricerca.[217] Infatti una rilevante fetta di questi documenti sono stati pubblicati in *libri*, non nelle blasonate riviste mainstream; solo di rado queste idee sono state pubblicate in delle riviste – e pur sempre di nicchia – come l'*Emergence: Complexity and Organization*[218]. Il risultato finale è che da una parte le teorie della complessità tendono a dialogare tra loro stesse, non riuscendo a raggiungere consistentemente né la parte accademica, più ancorata ai paradigmi tradizionali, né tantomeno la politica: vi è poco riscontro pratico dello sviluppo di queste teorie, che tendono a passare inosservate.[219] Ma dall'altra questa marginalizzazione ha polarizzato gli studiosi, aggregando nella branca delle scienze complesse tutte le idee che andavano contro il tradizionale paradigma meccanicistico e riduzionista: queste teorie sono riuscite a trovare un ambiente più stimolante nel quale maturare (tanto che nel 2021 si è arrivato ad affermare che le scienze complesse siano uno strumento fondamentale per il traguardo della UN 2030 Agenda).[220]

Tale premessa è fondamentale per comprendere l'ampiezza di una delle possibili definizioni di scienze complesse:

"una collezione di idee, principi ed influenze derivanti da un numero di diverse branche del sapere, compresa la teoria del caos, la cibernetica, e i sistemi complessi adattivi (termine coniato dai ricercatori del Santa Fe Institute) nelle scienze naturali, postmodernismo nelle scienze sociali, e il modus operandi trovato trasversalmente ad ogni tipo di scienza."[221]

Esse costituiscono un paradigma ibrido che è sintesi di molteplici teorie diverse aventi in comune l'implementazione dei medesimi assunti fondamentali.[222] Data la natura multidisciplinare, interdisciplinare e transdisciplinare delle scienze complesse, non è possibile implementare in modo inequivocabile una teoria distinta rispetto ad un'altra. Gli

[217] Gerrits, Lasse & Marks, Peter. (2015). How the complexity sciences can inform public administration: An assessment. Public Administration. 93. 10.1111/padm.12168.

[218] Esempio di collaborazioni tra il giornale e l'amministrazione pubblica è stata la conferenza di Miami (20-24 Marzo del 2009) tenuta da ASPA (American Society for Public Administration). E' stato definito un "symposium", nel quali i dotti in materia esponevano le proprie ricerche.

[219] Fortunatamente vi sono casi illustri come quello di Singapore
HARNESSING COMPLEXITY COMPLEXITY AND DATA SCIENCE SCIENCE TO DEVELOP URBAN SOLUTIONS FOR SINGAPORE (A report on CLC's Complexity Workshop on 16 January 2017)

[220] Gentili, P.L. Why is Complexity Science valuable for reaching the goals of the UN 2030 Agenda?. *Rend. Fis. Acc. Lincei* **32,** 117–134 (2021). https://doi.org/10.1007/s12210-020-00972-0

[221] Ramalingam Ben, Jones Harry, Reba Toussaint, Young John, (2008), Exploring the Science of Complexity: Ideas and Implications for Development and Humanitarian Efforts, Overseas Development Institute, Working Paper 285.

[222] Benham-Hutchins M., and Clancy T., (2010), Social networks as embedded complex adaptive systems, JONA, 40(9), 352-356.

assunti fondamentali costituiscono invece il bagaglio concettuale dal quale attingere in modo contingente all'analisi richiesta. Ciò fornisce alle scienze complesse un potenziale potere esplicativo enorme – in riferimento alle inferenze ampliative e la porosità degli ambiti conoscitivi di Cellucci. L'Overseas Development Institute nota come i ricercatori, quali il premio Nobel Ilya Prigogine, abbiano scoperto che le scienze complesse non siano rilevanti soltanto nella fisica ma descrivano il comportamento di qualunque sistema complesso, dal momento che esso è:

"un sistema costituito da elementi multipli (che possono essere elementi o processi) interconnessi ed interdipendenti tra loro e con l'ambiente circostante"[223]

Le origini delle scienze complesse sono da rintracciare in ambito fisico e matematico, a seguito della scoperta dell'incapacità del riduzionismo Newtoniano nello spiegare e predire il comportamento di fenomeni complessi. Secondo i principi newtoniani la soluzione di un dato sistema è raggiunta mediante un approccio riduzionista: un sistema S viene diviso nei suoi elementi costituenti, i quali vengono separatamente risolti. Le singole soluzioni vengono poi aggregate per fornire la soluzione dell'intero sistema S. In altre parole, i sistemi sono lineari e soddisfano il *superposition principle*:

"Se A e B sono entrambi soluzioni di un dato sistema (i modi in cui il sistema evolve) allora la soluzione è A + B"[224]

Tale modus operandi è però inadatto a descrivere il comportamento di sistemi *nonlineari* e *dinamici*, i quali verranno poi definiti sistemi complessi [225]; tale scoperta generò fermento nella comunità scientifica Americana ed Europea a partire dagli anni '60. Su tutti, Lorenz ha ampliato di molto la conoscenza delle proprietà dinamiche e dei rapporti nonlineari con la teoria del caos – il successo dell'*effetto farfalla* è stato capace di trascendere la fisica pura contaminando anche altre discipline.[226]

2.2 Le proprietà dei sistemi complessi adattivi

Seguendo la letteratura disponibile, per generare una sintesi della complessità della dimensione urbana l'amministrazione pubblica deve interpretare la città come un Sistema

[223] Prigogine, I. and Nicolis, G., (1989), Exploring Complexity, New York: W.H. Freeman.
[224] "if A and B are both solutions for some system (ways in which the system could evolve), then so is their sum A + B."
Rickles, D., Hawe, P., & Shiell, A. (2007). A simple guide to chaos and complexity, Journal of epidemiology and community health, 61(11), 933–937.
[225] Ramalingam et al; 2008.
[226] Gleick, J., (1987), Chaos: Making a New Science, New York: Viking.

Complesso Adattivo (CAS). Di seguito, una breve illustrazione delle loro proprietà fondamentali.

Proprietà nonlineari

I sistemi nonlineari esistono quando una variazione dell'input non induce una variazione proporzionale dell'output.[227] L'interdipendenza degli elementi all'interno di questi sistemi è tale che l'elencazione delle proprietà degli elementi in isolamento dal sistema stesso non può spiegare il sistema; la natura e la qualità delle connessioni che generano il network complesso sono importanti quanto gli elementi stessi. Ne consegue, ad esempio, che un incremento dell'input non necessariamente implica un aumento dell'output.[228]

"L'attività aggregata dei sistemi [nonlineari] non può essere semplicemente derivata dalla sommatoria dal comportamento individuale dei componenti"[229]

Proprietà dinamiche

I sistemi dinamici sono quei sistemi il cui stato o i cui elementi evolvono nel tempo. Nei sistemi semplici (i.e. non complessi), la conoscenza dello stato di ciascuna variabile permette la perfetta conoscenza dello stato del sistema in qualunque momento, futuro o passato – la funzione che descrive il sistema è deterministica.[230] I sistemi complessi invece esibiscono una dinamica che può prendere traiettorie inaspettate: il sistema può essere allontanato dall'equilibrio atteso tramite i cosiddetti "attrattori strani".[231] Dalla perfetta conoscenza delle sub-unità non ne consegue una perfetta conoscenza della traiettoria futura del sistema.

[227] Boeing, G. 2016. "Visual Analysis of Nonlinear Dynamical Systems: Chaos, Fractals, Self-Similarity and the Limits of Prediction." Systems, 4 (4), 37. doi:10.3390/systems4040037.

[228] Un esempio molto interessante è certamente il **Paradosso di Braess**. Fu postulato nel 1968 dall'omonimo matematico tedesco che l'equilibrio di Nash non è sempre la soluzione ottimale per il flusso complessivo di un network.Il traffico veicolare non è frutto di cooperazione tra gli individui ma emerge spontaneamente dall'aggregazione di strategie individuali.
Paradossalmente, è stato dimostrato che l'apertura di una nuova arteria di viabilità all'interno di una rete stradale (aumento dell'input) non implica necessariamente il miglioramento del traffico (aumento dell'output), anzi può provocare un peggioramento del traffico (diminuzione dell'output). Casi studio del Paradosso di Braess sono i lavori di ammodernamento di Stoccarda nel 1969. Interessante rovescio della medaglia fu la chiusure della 42esima strada di New York nel 1990. Alla chiusura improvvisa di 3 km di strada seguì un miglioramento della viabilità locale.
Considerato anche soltanto il costo opportunità di un investimento nell'infrastruttura stradale, o nella viabilità in genere, specialmente l'amministrazione competente nella gestione dei trasporti deve essere a conoscenza di fenomeni non intuitivi come questi.

[229] Singer Jerome, (1995), Mental processes and brain architecture: Confronting the complex adaptive systems of human thought, volume 22, Addison-Wesley Publishing Co.

[230] Katok, A.; Hasselblatt, B., (1995), Introduction to the Modern Theory of Dynamical Systems, Cambridge: Cambridge University Press.

[231] Zambonelli 2014, Complex Adaptive Systems: an introduction from a software and service engineering perspective, lezione UNIMORE.

Considerando per esempio la società globale come un sistema complesso, la pandemia è un esempio evidente di attrattore strano.

Proprietà adattive

I CAS sono generati dall'interazione di un elevato numero di elementi costitutivi – i quali solitamente sono CAS a loro volta. L'output di queste interazioni nonlineari e dinamiche ritorna nel sistema come input in forma parziale o totale, creando un *feedback-loop*. Il nuovo input andrà poi ad influenzare il sistema nel suo complesso o alcune regioni in modo selettivo. Questo comportamento consente ai CAS di esibire proprietà peculiari, quali le proprietà adattive e di *self-organization*. Per meglio capire la natura dei CAS è necessario un approccio comparato tra CAS, sistemi newtoniani e sistemi caotici.

I sistemi newtoniani, detti anche sistemi tradizionali, non sono necessariamente semplici; possono avere infatti un set di elementi estremamente *complicato*. La differenza che intercorre tra complicato e complesso non è da ricondurre alla quantità delle interazioni tra gli elementi costitutivi, ma alla loro qualità.[232] I sistemi complicati sono composti da parti che, performando una funzione specifica, la loro rimozione implica il fallimento del sistema.[233] Ad esempio, togliendo improvvisamente l'ingranaggio di un orologio, esso smetterà di funzionare. Al contrario, i CAS manifestano resilienza o robustezza tramite *l'adattamento*[234]. Ad esempio, rimuovendo improvvisamente un dottore dal sistema sanitario esso non fallirà, poiché il sistema stesso andrà a compensare spontaneamente questa perturbazione per riarrangiarsi nuovamente. Un sistema newtoniano può sopravvivere alla rimozione di un elemento fintanto che essa sia stata aprioristicamente pensata, tramite componenti di ridondanza[235] o settando un aggiustamento prestabilito. I CAS possono adattarsi e auto-organizzarsi anche a fronte di perturbazioni sorte a posteriori dalla loro creazione.

I sistemi caotici esibiscono proprietà simili a quelle dei CAS – cosa coerente con il fatto che questi ultimi sono una costola delle teorie di Lorenz. Tuttavia i due sono antitetici per quanto riguarda la dicotomia ordine-anarchia. I sistemi caotici sono intrinsecamente anarchici, nella misura in cui l'assenza di ordine non è dettata da una conoscenza incompleta o errata, ma dalla sua inesistenza più assoluta; ciò non ne implica l'impossibilità di descrivere un contesto anarchico, bensì l'impossibilità di trarre previsioni, né in teoria né tantomeno in pratica. I

[232] S Sage Andrew P., Ring Jack and Sheard Sarah, (2010), What Distinguishes Complex Adaptive Systems From Other Kinds of Systems?, Issue 5: INSIGHT. 13. 36-38.
[233] Rickles et al 2007.
[234] Banks Steven, (2010), Robustness, Adaptivity, and Resiliency Analysis, AAAI Fall Symposium - Technical Report.
[235] Nell'esempio dell'orologio ciò si tradurrebbe nel costruirlo preventivamente con un ingranaggio di scorta.

CAS invece esistono in una regione chiamata "*the edge of chaos*"[236], un dominio fra il determinismo dei sistemi tradizionali e l'anarchia dei sistemi caotici.[237] Questa regione è un equilibrio (=ordine) verso il quale i CAS sono attratti, una proprietà innata anche denominata come anti-chaos.[238] La politica ha dunque spazio di manovra nella realtà, perché esiste un pattern ordinato sul quale elaborare le strategie d'intervento. In più, i CAS possono essere inseriti in strutture gerarchiche senza che esse ne pregiudichino le proprietà di autorganizzazione, garantendo ancora più margine di intervento per l'amministrazione.[239]

Proprietà emergenti

La nonlinearità, il dinamismo e l'adattabilità costituiscono la grammatica dei sistemi complessi; in quanto tali costituiscono le regole della complessità. Le proprietà emergenti sono invece il linguaggio della complessità, ed è attraverso di esse che l'amministrazione pubblica ha la possibilità di instaurare un 'dialogo' con al complessità, pianificando la propria azione sulla morfologia urbana. *L'emergenza* è il processo attraverso cui un fenomeno che non poteva essere previsto dalla mera descrizione delle sue parti è generato. Quando all'interno di una collezione di elementi molte parti individuali interagiscono tra loro, instaurano delle sinergie, e nuove proprietà emergenti sono create. Queste hanno la peculiarità di non essere funzioni additive delle proprietà della collezione di elementi che le ha originate. In altre parole le proprietà emergenti esibiscono proprietà che gli elementi costitutivi non possedevano, nemmeno in forma ridotta.[240] [241]

Questo processo può essere visualizzato come una serie di strati impilati l'uno sopra all'altro, dove ciascun strato successivo è progressivamente più complesso del precedente. Esiste un importante caveat. Per la Teoria dei Livelli Integrativi di Feibleman, l'esistenza di ciascuno

[236] Bak Per, (1996), How Nature Works: The Science of Self-Organized Criticality, Copernicus, New York, U.S.

[237] Cilliers Paul, (1998), Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems, Routledge, London.

[238] Coffey Donald S., (1998), Self organization, complexity and chaos: The new biology for medicine, Nature Medicine 4, 882-885.
Si veda anche: "So if a system isn't on the edge of chaos already, you'd expect learning and evolution to push it in that direction […] to make the edge of chaos stable, the natural place for complex adaptive systems to be" Waldrop M. Mitchell, (1992), Complexity: the Emerging Science at the Edge of Order and Chaos, New York: Touchstone.

[239] Holland, John Henry, (1995), Hidden order: how adaptation builds complexity, New York: Helix Books (Addison-Wesley).

[240] Jaffe Klaus, (2015), Extended Inclusive Fitness Theory bridges Economics and Biology through a common understanding of Social Synergy, Universidad Simón Bolívar Caracas, Venezuela.

[241] Per maggiore chiarezza, si pensi ad un'analogia con la chimica. L'acqua ha delle proprietà molto diverse da quelle possedute dalle molecole che la compongono, ad esempio il bagnato o la solvibilità. I singoli atomi non posseggono queste proprietà, nemmeno una versione in scala ridotta. Sono proprietà nuove ed imprevedibili che emergono dalle molteplici interazioni tra le molecole d'acqua.

strato, denominato *livello integrativo,* dipende *sia* dall'integrità delle sinergie degli elementi che lo compongono *che* dall'esistenza dello strato precedente (il quale dipende dalle sinergie del proprio livello e dagli strati precedenti, e via discorrendo).[242] E' evidente come la complessità possa generare progressivamente un numero crescente di nuove proprietà, le quali sono sempre più mutevoli e plasmabili.[243]

2.3 La morfologia urbana come CAS

Il contesto urbano avente le suddette proprietà (nonlinearità, dinamismo e adattabilità ed emergenza) è un insieme di agenti interdipendenti (nodi) i quali interagiscono tramite connessioni (links) per processare un flusso di diverse risorse (come l'output energetico, materiale o conoscitivo)[244]. La città è pertanto un CAS il quale manifesta la sua resilienza verso la sostenibilità tramite il processo di trasformazione. Attraverso il concetto di "resilienza urbana"[245] – più nello specifico il SUT (*Sustainable Urban Transformation*) e l'URST (*Urban Resilient Sustainability Transition*) – l'amministrazione pubblica può intervenire con politiche territoriali capaci di regolare come le proprietà emergenti si manifestano: per esempio, amplificando selettivamente le sinergie ritenute politicamente valide, scegliendo di propendere per alcuni feedback-loops a discapito di altri oppure regolando i meccanismi di spill-over che emergono dall'interazione degli agenti CAS. Un dialogo con la complessità non potrà mai essere tuttavia un monologo. Pertanto la politica potrà esercitare una serie di input nel sistema, ma il sistema restituirà comunque nuovi input con i quali la politica dovrà costantemente riadattarsi.

La pandemia, come menzionato poco sopra, può essere considerata come input, e in qualità di input essa suggerisce una razionalizzazione dell'amministrazione pubblica. Il Prof Urbani ritiene che un intervento territoriale debba rientrare all'interno di un quadro definito "filiera del provvedimento", ovvero la politica deve *prevedere*, *prevenire*, *programmare* e *provvedere*[246]. Ciascuna di queste azioni può essere realmente razionale nella misura in cui un approccio olistico sia in grado di sistematicamente comprendere e sfruttare le sinergie e i fenomeni emergenti tra le politiche territoriali. La morfologia urbana è la cartina tornasole

[242] Il bagnato o la solvibilità dipendono parimenti dall'esistenza delle molecole di H2O – le quali dipendono a loro volta dai precedenti livelli integrativi, come la forza nucleare forte – e dall'interazione
[243] Meadows D. (2008), in Wright D. (Ed.), Thinking in Systems: A Primer, Chelsea Green Publishing, Chelsea, VT
[244] Holland, (1995), p 23.
[245] Olazabal M. (2017) Resilience, Sustainability and Transformability of Cities as Complex Adaptive Systems. In: Deppisch S. (eds) Urban Regions Now & Tomorrow. Studien zur Resilienzforschung. Springer, Wiesbaden.
[246] Lezione del Prof. Paolo Urbani, ordinario di Diritto Amministrativo, Luiss Guido Carli tenutasi il 03/06/21 per la Scuola di Politiche Pubbliche di italiadecide

della razionalità di questo processo; più volte nelle sessioni di italiadecide la città è stata descritta come confusa e dalle criticità nascoste. Ad esempio, dalla lezione del Prof. Karrer è emerso come l'amministrazione pubblica abbia posto un grande sforzo sulla realizzazione e l'implementazione di singole politiche – sui singoli elementi CAS – e una scarsa attenzione all'interazione nello spazio e nel tempo fra le politiche implementate o in programma – sulle sinergie degli elementi CAS. Nella metropoli capitolina ad esempio, la reintroduzione del tram lungo Viale Flaminia non è stata armonizzata con una politica di accompagnamento *ad hoc* circa la redistribuzione degli usi commerciali; ciò ha portato fenomeni emergenti negativi per la collettività, scenario che non si è verificato invece a Seattle, dove l'approccio amministrativo è stato qualitativamente olistico.[247]

L'utilità della visione olistica è emersa anche nella lezione con il Prof. Zollino, più nello specifico nel tentativo di creazione di sinergie positive tra il pubblico ed il privato.[248] Secondo il professore, la transizione urbana verso la *smart city* dipende da un ragionamento per livelli sull'impiego ottimale dei fenomeni di spill-over. L'innovazione tecnologica, ad esempio, può avere realmente successo solo se il beneficio collettivo (collaterale) è sottostante al beneficio individuale (primario); al pubblico viene affidato il compito di manovrare la dimensione regolatoria, mentre al privato quello di ricercare e sviluppare con il quadro operativo del *technology readiness level*. E' interessante notare come un tale metodo non sia affatto distante dalla teoria dei livelli integrativi di Feibleman. Entrambi si focalizzano sulle sinergie tra le proprietà che emergono dall'interazione elementare in atto su più livelli dello stesso sistema. Ciascun elemento, definito agente, ricercando il proprio interesse individuale (solo talvolta collettivo) consente al sistema di esibire le capacità adattive:

"*Patterns macroscopici emergono dalle interazioni dinamiche e nonlineari degli agenti adattivi (pattern microscopici). I pattern emergenti sono più della somma delle loro parti e pertanto la metodologia riduzionista tradizionale non è capace di spiegare questi fenomeni*"[249]

Esempio di questo è il processo di spill-over delle app per il traffico sull'ambiente. Il percorso consigliato trovato sulle applicazioni di viabilità per smartphone (per esempio

[247] Lezione del Prof. Francesco Karrer, ordinario di Urbanistica alla Sapienza Università di Roma tenutasi il 31/05/21 per la Scuola di Politiche Pubbliche di italiadecide.
[248] Lezione del Prof. Giuseppe Zollino, associato di Elettrotecnica all'Università degli Studi di Padova tenutasi il 27/05/21 per la Scuola di Politiche Pubbliche di italiadecide.
[249] Manesha Shahrooz Vahabzadeh e Tadi Massimo, (2011), p 91, Sustainable urban morphology emergence via complex adaptive system analysis: sustainable design in existing context, International Conference on Green Buildings and Sustainable Cities, Procedia Engineering 21 (2011) 89 – 97.

Google Maps), ha contribuito complessivamente alla riduzione di 2,1 miliardi di tonnellate di CO2 e al risparmio di oltre 1,4 miliardi di megawatt di energia elettrica.[250] La riduzione dell'impronta ecologica è un fenomeno emergente, reso possibile dall'aggregazione di tanti comportamenti individuali razionali in uno specifico pattern comportamentale.[251]

2.4 Prospettive Future: Benefici e Criticità

Le scienze complesse portano ad una migliore sintesi della complessità, e quindi ad una sua effettiva riduzione. Anche se la complessità non può essere scomposta in una serie di semplici relazioni causa-effetto, si può intervenire tramite un'analisi qualitativa dei *leverage points*. Il leverage point è un punto specifico di un sistema complesso la cui alterazione produce massivi effetti sistemici;[252] l'individuazione di questi punti consentirebbe di strutturare una strategia di intervento capace di riconciliare obiettivi micro e macro sfruttando la morfologia complessa della dimensione urbana.[253] A tal fine, secondo Gerrits e Verweij l'amministrazione pubblica deve concentrarsi sulla concezione di emergenza sincronica, postulando una realtà sociale non scomponibile, contingente, non comprimibile e temporalmente asimmetrica[254]. Ciò ne implica l'impossibilità di derivare regole universalmente applicabili in ogni città; è tuttavia possibile aggregare pattern e derivare politiche di 'best practice' tramite le diverse analisi caso-per-caso. Tramite le scienze complesse gli agenti CAS possono essere indotti da uno stato regolatore in un dato comportamento desiderato, aggregando i pattern di interessi individuali per un dato fine. Inoltre, dall'applicazione delle scienze complesse si possono trarre benefici anche per quanto concerne una migliore partecipazione nelle vita democratica. Nel campo della comunicazione, le amministrazioni pubbliche possono infatti meglio interpretare la realtà. e quindi esporre alla collettività e ad altri attori politici i problemi complessi, rendendo meglio visibili i trade-offs dei vari interventi. Un migliore scambio tra esperti e non-esperti permetterebbe un miglior livello di inclusione, partecipazione ed educazione. Ad esempio,

[250] Rusconi Gianni, 2020, Gli smartphone e la riduzione delle emissioni di Co2: missione impossibile?, il sole 24 ore 1 novembre 2020.
[251] Ciò è vero anche per quanto concerne comportamenti *irrazionali*, come la creazione del traffico secondo il Paradosso di Braess. Nessun individuo crea autonomamente il traffico e anzi il proprio interesse farebbe propendere l'individuo alla sua non-creazione.
[252] Donella Meadows, Leverage Points: Places to Intervene in a System, Academy for System Change, The Donella Meadows Project.
[253] Vera Calenbuhr, (2020), Chapter 11 - Complexity Science in the Context of Policymaking, Science for Policy Handbook, Pages 118-127, Elsevier, ISBN 9780128225967.
[254] Verweij, S., & Gerrits, L. M. (2014). How satisfaction is achieved in the implementation phase of large transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis into the A2 tunnel project. Public Works Management and Policy, doi:10.1177/1087724X13518743.

nel contesto della transizione ecologica urbana il processo di decarbonizzazione beneficerebbe molto da una prospettiva di *fitness landscape*.

Le lenti della complessità costituiscono certamente una pratica da perseguire, ma non potranno fungere da panacea di tutte le difficoltà nella gestione del territorio. Oltre agli ovvi problemi legati sia alla traduzione che alla trasposizione di principi provenienti dalla fisica all'interno delle scienze sociali, è bene sottolineare il seguente: ciò che è stato esposto è un approccio che, non nascendo nella politica, non ne risponde alle logiche interne. Questo è un bene in funzione della rivoluzione epistemologica, poiché ne meglio consente una contaminazione sincretica con la filosofia e la scienza; in astratto esso è un meccanismo politicamente asettico, il quale funziona (o no) indipendentemente dalle ideologie politiche o dagli equilibri tra partiti. Tuttavia, come è vero per qualsiasi approccio metodologico che nasce a-politico e viene solo successivamente applicato in campo politico, l'intricato intreccio di interessi che caratterizza qualsiasi amministrazione può andare nella pratica ad alterare significativamente l'efficacia delle scienze complesse, o per una troppa integrazione delle stesse nella politica (verità strumentalizzata) o per una loro troppa poca integrazione (verità frustrata). È giusto anche sottolineare che nella ricerca di una sintesi comune della realtà complessa, la politica gode il primato di avere un rapporto diretto di fiducia con la collettività che rappresenta, elemento che manca nella filosofia e nella scienza. In questo dialogo interdisciplinare, l'esclusione della metanarrativa delle scienze complesse comporterebbe una riconferma del solo approccio riduzionistico, azione che non solo è errata da un punto di vista epistemologico (vis-à-vis le implicazioni suggerite da scienza e filosofia) ma anche etico (vis-à-vis il costo opportunità sulla collettività).[255]

[255] Debernardi M. (2015), Le radici dell'epistemologia evoluzionistica: Lorenz, Popper e Campbell, Dottorato di Ricerca in Filosofia, Rel. Mario Vergani e Telmo Peviani.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Francesco Pascuzzi*

Il south-working: riflessioni per una possibile concretizzazione strutturale

A.A. 2021

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

Sommario

1. Lo smart-working e il covid-19 1.1 Emergenza oppure possibilità di un intervento strutturale? 2. Oltre il lavoro agile: il south-working 3. Presupposti e strumenti di realizzazione: le infrastrutture digitali e dei trasporti. 4. Conclusioni

Abstract

Uno dei cambiamenti più importanti che l'emergenza da Covid 19 ha portato nella vita dei lavoratori di tutto il mondo è stato il ricorso allo smart working. Seppure non si tratti di una novità in senso assoluto, è certo che in questo periodo imprese e lavoratori hanno potuto acquisire molti più elementi per poter valutare gli effetti del lavoro agile sull'organizzazione e sulla produttività del lavoro rispetto al passato. Con questi presupposti, diventa interessante analizzare quali declinazioni potrebbe assumere questo fenomeno e quali dovrebbero essere invece i presupposti per un intervento strutturale al riguardo. Il south-working è un progetto ambizioso e sicuramente esemplificativo in questo senso.

1. Lo smart-working e il Covid-19

«Il lavoro agile (o smart working) – come riportato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro; una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i tempi di vita e lavoro e, al contempo, favorire la crescita della sua produttività.»

In altre parole, per lavoro agile non si intende una tipologia contrattuale autonoma, ma ci si riferisce ad una particolare modalità di esecuzione del lavoro, consistente in una prestazione di lavoro subordinato che si svolge al di fuori dei locali aziendali, basata su una flessibilità di orari e di sede.[256] La peculiarità dello smart-working è l'assenza di una postazione fissa, dunque, l'utilizzo alternato dei locali aziendali e non aziendali attraverso l'aiuto di strumenti tecnologici.

L'attuale crisi sanitaria ha posto in essere numerose sfide: tra queste quella di consentire la prosecuzione delle attività di imprese e amministrazioni salvaguardando la sicurezza dei lavoratori ed evitando la diffusione del virus. Così durante le fasi di lockdown causati dal covid 19, aziende private ed enti pubblici sono stati costretti a ricorrere in maniera massiccia proprio al lavoro agile. I lavoratori si sono districati tra hardware e software per riuscire al meglio a svolgere le loro mansioni direttamente dalle loro case.

La pandemia così non ha solo imposto l'utilizzo dei mezzi tecnologici necessari allo smart-working ma ne ha favorito la sua diffusione e la sua sperimentazione in capo a un numero sempre maggiore di soggetti. Basti pensare che nel secondo trimestre del 2020 gli occupati in

[256] https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1213936.pdf?_1589973431681

lavoro agile sono stati il 19,4% rispetto al 4,6% del secondo trimestre 2019. A rilevare questi dati è il Rapporto sul mercato del lavoro 2020 di Istat. "Il ricorso allo smart working - si legge - ha interessato subito dopo l'esplosione della pandemia il 21,3% delle imprese con almeno 3 addetti; la percentuale è calata all'11,3% nel periodo giugno-novembre. La quota di lavoratori in smart working nelle imprese che lo hanno attivato sale dal 5% del periodo precedente il Covid-19, al 47% dei mesi di lockdown di marzo-aprile, per assestarsi intorno al 30% da maggio in avanti"

L'interesse verso questa materia è cresciuto in maniera esponenziale: a titolo esemplificativo, è stato istituito l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni[257] che ha competenze in materia di supporto all'elaborazione di proposte di carattere normativo e tecnico in materia di lavoro agile, svolge attività consultive e di analisi e promuove specifiche iniziative di sensibilizzazione e di comunicazione in materia di lavoro agile anche attraverso la "Conferenza nazionale sul lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche" indetta con cadenza biennale.

1.1 Emergenza oppure possibilità di un intervento strutturale?

La diffusione del lavoro a distanza risulta molto eterogenea a livello settoriale. Vi sono alcune attività economiche dove più della metà delle imprese ha lavoratori che possono svolgere le prestazioni lavorative in remoto. A titolo esemplificativo, vi sono i servizi di informazione e comunicazione, le attività scientifiche e tecniche, l'istruzione e la fornitura di energia elettrica e gas. A livello dimensionale, hanno attività produttive che possono essere svolte a distanza la maggior parte delle grandi e medie imprese, con percentuali in discesa proseguendo per le piccole e microimprese (con rispettivamente il 34% e il 18%[258]).

Nel periodo compreso tra giugno e novembre 2020 si è verificata una drastica diminuzione delle imprese che hanno attivato il lavoro a distanza. Ciò non ha impedito di poter registrare percentuali comunque più alte rispetto alla situazione pre-pandemia. In settori come i servizi di informazione e comunicazione o la fornitura di energia elettrica e gas, al contrario, la diffusione dello smart-working rimane elevata con percentuali poco più basse rispetto a quelle riferite ai periodi di totale lockdown.

La forte intensità di lavoratori coinvolti nel lavoro a distanza ha permesso alle imprese di acquisire sufficienti elementi per poter valutare gli effetti sull'organizzazione e sulla produttività. In generale, sembra che la maggior parte delle imprese già pronte per

[257] https://www.camera.it/temiap/2021/01/25/OCD177-4786.pdf
[258] Dati ISTAT

l'attivazione del lavoro a distanza, dunque quelle già dotate di un livello adeguato di tecnologia e capitale umano, non abbiano avuto effetti distorsivi sulla produttività e sull'efficienza delle attività. Si registrano effetti positivi sul benessere del personale e sugli investimenti in nuove tecnologie e formazione del personale. Al contrario, prevalgono effetti negativi sulle relazioni interpersonali dei lavoratori.

Attualmente si può assistere ad un assestamento dei livelli di ricorso allo smart-working e ciò potrebbe rappresentare il preludio dello sviluppo dell'esperienza accumulata durante l'emergenza sanitaria e del passaggio ad un cambiamento strutturale a lungo termine. Quello attuale è un momento storico in cui molte sono le domande sul destino dello smart-working e il suo effetto sull'organizzazione delle città: il telelavoro consentirà di vivere lontano da centri grandi e costosi? Se si, a quale categoria di soggetti sarà rivolta questa possibilità? Quali declinazioni potrebbe assumere questo fenomeno?

2. Oltre il lavoro agile: il south-working

Durante questi mesi, c'è chi si è spinto oltre e ha ideato un progetto fondato sull'idea del lavoro da remoto da persone che abitano al sud per aziende collocate a nord dell'Italia. «South Working, "Lavorare dal Sud" – dice Elena Militello – è un progetto volto a diffondere la possibilità di lavoro agile da dove si desidera, in particolare dalle regioni del Sud. Il Sud per noi è un concetto relativo. L'Italia fa parte dei Paesi del Sud dell'Europa, e siamo tutti il Sud di qualcun altro. L'obiettivo più ampio del progetto è ridurre il divario economico, sociale e territoriale nazionale e rispetto ai Paesi del resto d'Europa.»

Elena Militello, studentessa e lavoratrice di 27 anni, ha vissuto a Milano, Como, Germania e Stati Uniti ma Palermo è la sua terra ed è lì che desidererebbe ritornare a lavorare. Il suo progetto nasce in collaborazione con l'associazione Global Shapers – Palermo Hub che si interessa di sviluppo sostenibile e di temi che riguardano, ad esempio, la legalità, l'inclusione sociale e l'imprenditorialità.

«Il progetto – continua Elena - si compone di diversi momenti e assi di azione. Nel breve periodo, lavoriamo per aumentare la consapevolezza delle possibilità di lavorare a distanza principalmente dal Sud e dell'esistenza di contratti di lavoro ad-hoc. … In secondo luogo speriamo di stimolare una collaborazione strutturata tra i vari soggetti interessati e tra i vari livelli di governo per agevolare chi vuole lavorare dal Sud in remoto. Infine, nel lungo periodo, desideriamo contribuire a creare una maggiore flessibilità per una vasta gamma di lavoratrici e lavoratori a livello intraeuropeo, che potranno approfittare delle reti di soggetti

già esistenti per una maggiore mobilità, una maggiore qualità della vita, una maggiore vicinanza alle proprie reti sociali.»

Il progetto del south-working vorrebbe contribuire alla risoluzione di diverse problematiche presenti nel dibattito pubblico ormai da molti anni e per le quali molto spesso non si è potuto osservare un serio e concreto impegno istituzionale.

L'obiettivo principale del south-working sarebbe quello del rilancio e della promozione del Meridione e potenzialmente di tutte le aree interne e dunque quello di evitare lo spopolamento dei borghi e delle città più piccole grazie alla digitalizzazione. Da anni si osserva un continuo svuotamento di piccoli comuni soprattutto durante i mesi invernali con la conseguenza che i servizi pubblici come banche, scuole e trasporti diventano problematici se non, in alcuni casi, inesistenti. Il south-working si presenta così come uno strumento per trasformare il limite dell'isolamento in opportunità per il ritorno degli abitanti originari nei territori abbandonati.

Il south-working vede tra gli altri obiettivi quello di garantire un maggiore risparmio economico ai lavoratori in concomitanza ad un incremento di produttività per le aziende. Il progetto immagina una nuova cultura del lavoro più attenta alle dinamiche di genere e a garantire delle possibilità di inserimento per chi ha minore accesso al mercato del lavoro. La mobilità e lo sviluppo sostenibile del territorio sono due punti cardine del progetto e per questo motivo lo stesso crede fortemente nelle infrastrutture digitali, di trasporto e di comunicazione come elementi essenziali per la riuscita del progetto stesso.

In concreto, il south-working non mira al semplice lavoro da casa ma vuole stimolare la creazione di spazi urbani e fenomeni di coworking permettendo così la salvaguardia della componente sociale delle attività lavorative. Ad esempio, una possibile declinazione del fenomeno potrebbe essere quella del *workation*: dall'unione delle parole work e vacation, questa espressione indica una modalità di impiego del lavoro agile che permette di svolgere le proprie mansioni lavorative da luoghi di vacanza. Coerentemente con gli intenti del south-working, in questo modo si incentiverebbe la frequenza di zone meno conosciute per lavorare da remoto in luoghi dove un tempo era possibile andare esclusivamente in vacanza. E in Italia pare che proporre affitti a medio termine per consentire la scoperta di nuovi luoghi sia sempre più di tendenza.

Il south-working (ma anche il workation) potrebbe svolgere un ruolo decisivo per il rilancio dell'attrattività dei territori e in particolare dei borghi abbandonati oltre che per la ripresa dello sviluppo delle provincie italiane. Negli ultimi mesi sono molte le iniziative di regioni e

provincie d'Italia proprio per ripopolare i piccoli borghi disabitati. In Toscana, ad esempio, è stato avviato un progetto da parte di un agriturismo per la creazione dei servizi necessari agli smart-worker al fine di incentivare la permanenza di questi ultimi all'interno della struttura per un periodo maggiore rispetto ai periodi pre-covid. La struttura ha investito sulla connessione ad internet, sulla creazione di postazioni lavorative all'aperto e su altri servizi come la messa a disposizione di scanner o proiettori. L'intento è stato quello di combinare la natura e lo svago con uno spazio di lavoro.

3. Presupposti e strumenti di realizzazione: le infrastrutture digitali e dei trasporti

Il lavoro agile e in particolare il south-working presuppongono un concetto di flessibilità di residenza e del lavoro più ampio rispetto a quello attuale. Affinché queste nuove visioni possano concretizzarsi, sono necessarie ingenti attività di progettazione e opere infrastrutturali soprattutto al sud.

Il nostro paese (e in particolare il sud Italia) è stato finora incapace di cogliere molte opportunità legate alla rivoluzione digitale. Ciò è dovuto alla mancanza di infrastrutture adeguate su tutto il territorio nazionale ma anche all'incapacità di piccole e medie imprese (oltre che del settore pubblico) di adottare nuove tecnologie. Ma per dare una chance a progetti come quello del south-working, servono presupposti come adeguati interventi strutturali e adozione di nuove tecnologie. Ovviamente, oltre a questi due elementi, è necessario un insieme di altre basilari condizioni quali: aggiustamenti normativi e regolatori, presenza di un ecosistema, connettività del territorio nazionale, stabilità del sistema fiscale, efficienza dell'amministrazione pubblica e della giustizia civile, adeguamento del sistema della formazione e universitario.

Il divario infrastrutturale è una delle ragioni costitutive del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che dedica più di 20 miliardi di euro alla digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo e circa 9 miliardi di euro alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito delle misure di digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo del PNRR rientra il riconoscimento di crediti di imposta alle imprese che investono in: beni capitali; ricerca, sviluppo e innovazione; attività di formazione alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze. Per queste ultime, oltre al credito di imposta, sono previste altre misure al fine di accrescere le competenze gestionali per il digitale per le piccole e medie imprese. Sono previsti anche programmi di formazione ad hoc per i lavoratori provvisoriamente in cassa integrazione. Il PNRR, dunque, intende sostenere

gli investimenti delle imprese per l'innovazione e la digitalizzazione dei propri processi produttivi oltre che la formazione dei lavoratori.

Il PNRR volge uno sguardo anche alle reti ultraveloci sulle orme della strategia europea *Digital Compass*. L'ambizione dell'Italia è quella di raggiungere una connettività a 1 Gbps e la piena copertura 5G delle aree popolate entro il 2026. In particolare, si prevedono procedure semplificate per le autorizzazioni che riconoscono le infrastrutture per la cablatura della fibra ottica e la copertura 5G. Sono state stanziate risorse per raggiungere circa 8 milioni di famiglie, imprese ed enti con la connettività a 1 Gbps anche rispetto alle cosiddette case sparse (unità immobiliari situate in aree remote e non comprese nei piani di intervento pubblici degli anni precedenti). Inoltre, si vuole incentivare la diffusione dell'infrastruttura 5G laddove sono presenti soltanto reti mobili 3G.

Oltre il 45 per cento degli investimenti appena descritti dovrebbero svilupparsi nelle regioni del Mezzogiorno.

Altrettanto importante però è il sistema dei trasporti sul territorio nazionale che rappresenta un presupposto al concetto di flessibilità di residenza prima citato. Attualmente però è proprio il sistema delle infrastrutture del trasporto a scontare ritardi e malfunzionamenti su tutto il territorio nazionale. Il divario generato non è soltanto quello tra Sud e Nord ma anche tra le aree urbane e quelle interne. In particolare, la rete ad alta velocità attualmente si ferma a Napoli con la conseguenza che il resto della popolazione non servita da quella tratta non può godere di servizi ferroviari affidabili e frequenti. È stimato che il 90 per cento del traffico dei passeggeri in Italia avviene su strada e questo, oltre a fare del settore dei trasporti uno dei principali responsabili delle emissioni inquinanti, rappresenta un ostacolo alla realizzazione di progetti come quello del south-working. Il PNRR si prefigge di realizzare tutte le opere necessarie a intervenire sui fattori di debolezza appena descritti con particolare attenzione ai territori meno collegati e dunque a colmare il divario tra nord e sud.

Al riguardo, tra gli obiettivi del PNRR vi sono: ottimizzazione dell'offerta dell'alta velocità e del trasporto pubblico locale, nuova connessioni tra passeggeri e aeroporti, maggiore integrazione tra l'infrastruttura ferroviaria nazionale e le ferrovie regionali.

Uno sguardo è rivolto anche alle stazioni ferroviarie che in molti casi presentano problemi di accessibilità e connessione con il territorio.

4. **Conclusioni**

La pandemia da Covid-19 ha animato un forte interesse per il tema dello smart-working e per le possibili declinazioni che questo fenomeno potrebbe assumere.

I presupposti necessari affinché possano consolidarsi dei modelli strutturati sul lungo termine sono tanti e, come abbiamo visto, alcuni sono contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Se un anno fa si parlava dell'esigenza di avere un piano di contrasto alle numerose problematiche pre-pandemia per poter garantire la ripresa del paese e lo sviluppo di nuove idee, il PNRR ora potrebbe rappresentare il mezzo per trasformare la crisi in nuove opportunità.

È ovvio che il tutto debba essere assistito da una forte presa di posizione a livello regolamentare e legislativo in modo da allargare e disciplinare la relativa platea di utenti. Ci si auspica che lo snellimento della burocrazia che in questi mesi si è reso forzatamente necessario possa fungere da esempio per il futuro.

Siamo certamente di fronte ad una riconsiderazione sociale e culturale di tutto ciò che è a misura d'uomo e sostenibile per la natura. Se nel pre-pandemia il ritorno nel paese di origine e il trasferimento nelle città del nord venivano osservati rispettivamente con negatività e ammirazione, ora qualcosa sta cambiando.

C'è anche chi sostiene però che il south-working potrebbe rivelarsi controproducente in quanto continuerebbe a produrre valore aggiunto soltanto per le aziende del Nord e lascerebbe che i lavoratori in smart-working al Sud aumentino soltanto i consumi interni. Così la produttività e le innovazioni del capitale umano incluso in questo fenomeno non andrebbero a contribuire in modo concreto allo sviluppo del meridione.

Se da un lato questa è una preoccupazione sensata, dall'altro dobbiamo ricordarci che i grandi cambiamenti non possono avvenire in un colpo solo. C'è bisogno piuttosto di piccoli interventi consequenziali che, l'uno dopo l'altro e insieme ad aggiustamenti incrementali, contribuiscano al raggiungimento di una visione a lungo termine che, in questo caso, potrebbe essere quella di una vera ripresa del meridione in termini di investimenti ed imprenditorialità.

I rapporti degli ultimi anni sull'emigrazione interna della nostra nazione parlano chiaro: sono milioni gli emigrati dal Sud verso le città del Nord e di questi la maggior parte sono giovani (perlopiù laureati). Questo "degiovanimento" non fa altro che incidere negativamente sull'esistenza di occasioni di confronto, di aggregazione, di "momenti di propulsione" di crescita e creatività. In altre parole, l'assenza dei giovani frammenta (fino a degradare) quella parte del tessuto sociale che invece ben potrebbe essere protagonista dello sviluppo dell'economia e della società stessa. Il south-working (che nella prassi può dirsi in parte già in atto) ha invertito questa tendenza e potrebbe continuare a farlo. Di conseguenza, potrebbe configurarsi come un tassello principale per contrastare quanto sopra descritto.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Mauro Porto*

Tra città e pandemia: cosa abbiamo imparato e quali sono le prospettive per la città che verrà

A.A. 2021

*Dipartimento di Giurisprudenza – Luiss Guido Carli

Sommario
1. Introduzione - 2. La Città che verrà: i modelli virtuosi - 3. L'apporto delle nuove tecnologie: la strategia di Hera – 4. Conclusioni

Abstract
La pandemia ha messo in luce una serie di problematiche e di temi in materia ambientale ben noti già negli scorsi anni. La consapevolezza della necessità di un approccio preventivo e di lungo sguardo è emersa prepotentemente nel dibattito italiano e mondiale. La città può diventare il centro della rinascita sulla scorta di esempi virtuosi come Oslo e Brescia. La svolta green ed inclusiva delle nostre città non può, inoltre, prescindere dalle nuove tecnologie in ambito energetico e da un lungimirante governo del territorio.

1. Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha rivoluzionato lo stile di vita di milioni di persone. Tutti i settori della società sono stati coinvolti da questa immane tragedia che ancora desta numerose perplessità quanto a cause e durata. La Città rappresenta fin dall'antichità il cuore delle società e il punto di aggregazione di popoli e culture e oggi sembra minacciata più che mai nelle sue fondamenta. Proprio quell'aggregazione che ha consentito un vivace scambio culturale, commerciale e sociale, esploso negli ultimi decenni con la nascita delle metropoli e delle megalopoli, ha subito un forte rallentamento a causa delle regole sul distanziamento e delle chiusure imposte dai governi per far fronte ad una minaccia ancora poco conosciuta. Le città sono cresciute fino all'avvento della pandemia, si sono estese nel territorio e oggi rappresentano il 2% della superficie del pianeta, producono il 70% dell'emissione di CO2, consumano il 60% dell'energia e generano il 70% dei rifiuti del pianeta.[259]

Lo scorso anno, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha effettuato uno studio basato sull'esame di differenti città italiane per quantificare l'impatto del traffico stradale sulla qualità dell'aria nelle aree urbane. È emersa, innanzitutto, una significativa riduzione dei livelli di biossido di azoto. Durante il periodo di lockdown nazionale, il traffico stradale nelle città in Italia si è ridotto del 48-60% e ciò ha consentito di valutare come una prolungata e significativa riduzione delle emissioni abbia avuto un impatto sulla qualità dell'aria in ambito urbano.[260] Questi dati hanno confermato ancora una volta che esiste un grave problema di inquinamento urbano dovuto ad una serie di fattori: il sovraffollamento dei centri urbani, l'eccessivo numero di autoveicoli per famiglia, il non ancora soddisfacente sfruttamento dei mezzi pubblici. Queste sono solo alcune delle numerose cause di un fenomeno che il rallentamento imposto dalla pandemia ha messo in luce con chiarezza.

[259] Prof. Alessandro Balducci, Scuola delle Politiche Pubbliche 2021
[260] Sito web CNR

Nell'ultimo periodo si è parlato di spopolamento delle città a favore di zone periferiche, rurali, montane, al sicuro dalle folle urbane e capaci di donare aria pulita e contatto con il verde. Sono state avanzate diverse proposte volte al ripopolamento dei borghi italiani abbandonati soprattutto dalle fasce più giovani della popolazione in cerca di fortuna nelle città. L'informatizzazione delle attività, la didattica a distanza, il telelavoro sono i mezzi tramite cui rendere possibili questi progetti. Nonostante ciò, la città non perderà la sua centralità e questi due difficili anni hanno consentito di trarre degli utili spunti per ripensare il contesto urbano e la relazione della città con esso. Sono numerose le idee volte a ripensare i centri cittadini in funzione di un miglioramento della qualità dell'aria e della salute della popolazione. Il problema dell'inquinamento atmosferico deve essere fronteggiato con urgenza e la città diventa il primo campo di azione in tal senso. Molte di esse hanno inaugurato interessanti prospettive tramite la realizzazione di progetti come la mobilità lenta, l'uso della bicicletta, l'espansione delle aree pedonali, la concessione alle imprese private di spazi pubblici. La stessa Agenda Urbana Europea prevede tra i suoi obiettivi la mobilità sostenibile, intesa come transizione alla mobilità elettrica e a tutte le forme soft, la qualità dell'aria in un'ottica di coordinamento tra aree metropolitane e regioni e la resilienza nel senso di adattamento climatico e uso sostenibile del suolo.

Come evidenziato durante il ciclo di incontri della Scuola delle politiche pubbliche 2021, l'approccio alle problematiche urbane e ambientali deve essere preventivo e non di mera riparazione. Urge un ripensamento delle strategie adottate in sinergia tra pubblico e privato che devono collaborare per sfruttare al meglio quanto appreso durante questi ultimi anni e dare attuazione concreta al principio di sviluppo sostenibile anche nelle città.

2. La città che verrà: i modelli virtuosi

Le sfide dei prossimi anni richiedono un approccio innovativo e determinato. Il virus ha imposto un nuovo modo di vivere e ci ha permesso di comprendere che la città del futuro è ben diversa dal modello congestionato e inquinato che siamo abituati ad osservare ogni giorno. Sebbene gli ultimi due anni abbiano consentito una riflessione

più profonda sulle problematiche urbane del nostro tempo, diverse città si sono mosse con largo anticipo e con sguardo lungimirante negli anni scorsi. Il primo modello oggetto del mio studio è Oslo, la Capitale verde europea 2019. Quali le ragioni del suo successo e quali gli insegnamenti che possiamo trarre per realizzare la città che verrà? La parola chiave alla base di ogni progetto è sostenibilità. Oltre alla realizzazione di quartieri ad alta efficienza energetica basati su centrali geotermiche, il Comune ha posto tra i suoi obiettivi primari

quello di azzerare il traffico nel centro urbano. Quest'ultimo rappresentava il 70% delle immissioni cittadine ed è stato limitato fino a consentire l'accesso ai soli pedoni o a biciclette, monopattini elettrici e mezzi pubblici. I marciapiedi sono stati ampliati, così come il verde nell'area e la pavimentazione è stata migliorata. È stata creata una nuova idea di strada commerciale ed è consentito il passaggio ai soli mezzi di trasporto delle merci. Di ciò il commercio ha beneficiato e lo stesso concetto di centro della città risulta rivisitato grazie alla presenza di centinaia di nuove panchine. Grazie ad esse, i cittadini non sono più costretti a cercare un comodo appoggio in bar o negozi e questo ha consentito di ripopolare le strade e le nuove aree verdi. Gli interventi hanno portato i numeri dei pedoni a più di 400.000 nel solo anno 2019, nonostante il clima molto rigido con temperature spesso sotto lo zero.

L'azzeramento del traffico nel centro della città è stato possibile grazie alla presenza di mezzi pubblici perlopiù elettrici. L'obiettivo è quello di predisporre una flotta interamente a emissioni zero entro il 2028. I capolinea dei nuovi autobus elettrici sono essi stessi stazioni di ricarica veloci ed efficaci. Al fine di incentivare ulteriormente la transizione all'elettrico, la città ha predisposto il primo parcheggio solo per auto elettriche e senza costi di ricarica o di stazionamento: questi gli incentivi per la svolta green. Nel solo 2019, più del 70% delle auto vendute è stato elettrico. Inoltre, il governo ha dato attuazione al principio del chi inquina paga con un sistema di tassazione per i proprietari di auto inquinanti con l'obiettivo di equilibrare la spesa pubblica per i grandi investimenti effettuati nella mobilità sostenibile.[261]

2.1. Il caso di Brescia

Con la Professoressa Michela Tiboni abbiamo esaminato il caso di Brescia. La città è tristemente nota per le vicende della storica Caffaro e per la sua vocazione fortemente produttiva. Tuttavia, negli ultimi anni, l'amministrazione comunale è riuscita a garantire l'attuazione di una serie di strategie elaborate ben prima del periodo pandemico. Uno degli obiettivi principali dal 2013 è garantire la qualità dell'ambiente. Il Piano di Governo del territorio della Regione Lombardia è stato costruito sul tema del miglioramento delle condizioni ambientali per ridurre le previsioni di espansione verso le aree agricole ed esterne alla città e per favorire la rigenerazione del costruito e il recupero delle aree dismesse. Per queste ultime si pone lo storico problema di essere collocate in zone centrali rispetto al tessuto urbano e di non riuscire a garantire competitività per gli scopi agricoli.

[261] Presadiretta: Oslo senza auto

Alla base del successo dei piani della città vi è la stretta sinergia tra pubbliche istituzioni e attori del mondo privato. In risposta alle criticità individuate dalla comunità bresciana, la città ha incentivato l'introduzione di tavoli di lavoro in cui coinvolgere gli incubatori sociali, rappresentativi dei diversi attori che animano la comunità. Si tratta di un tentativo efficace di diffusione delle migliori pratiche tra le amministrazioni ed il mondo delle imprese. Già nel 2018, su iniziativa del collegio costruttori, dal livello locale di ANCE, è partito un tavolo, Campus Edilizia Brescia, in cui siedono gli ordini professionali di architetti, ingegneri, associazioni industriali bresciane, il Comune e A2A. L'intento è quello di fare sistema, a detta della stessa Professoressa Tiboni, e questa esperienza diventa ancora più importante oggi dal momento in cui bisogna far ripartire l'economia.

Il tema della mobilità sostenibile è stato centrale negli ultimi anni di amministrazione della città di Brescia. Quest'ultima rappresenta un modello in tutta Italia in quanto è stata la prima città di medie dimensioni ad avere una metropolitana leggera. Ciò ha rappresentato un fattore determinante in un territorio in cui l'automobile era una sorta di status symbol. Oggi si sta arrivando ad un'altra dimensione di pensiero del cittadino, il quale, grazie alla consapevolezza dell'efficienza del mezzo di trasporto pubblico, è incentivato ad abbandonare l'automobile. Grazie all'automazione integrale della marcia dei treni, Brescia Mobilità fornisce un servizio di alto livello sia nelle ore di massimo carico, in cui il tradizionale servizio "a orario" viene sostituito da un rivoluzionario servizio "a frequenza" che permette un passaggio dei treni con un intervallo fino a 90 secondi, che nelle ore di "morbida", nelle ore serali e nei giorni festivi, con normali tempi di attesa che vanno dai 4-6 minuti nelle ore di morbida ai 7-10 minuti nelle ore serali e nei giorni festivi.[262] Altro tema centrale è quello della programmazione urbana. L'intento della città di Brescia è quello di seguire l'esempio di Milano con un progetto finanziato dall'associazione *Cariplo*: *"Un filo naturale, una comunità che trasforma la sfida del cambiamento climatico in opportunità*". Si tratta di un'iniziativa inserita nella strategia climatica della città e che prevede azioni concrete, di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici: un contrasto ai problemi che maggiormente affliggono la città, tra cui le trombe d'acqua, le isole di calore. Il primo passo in tal senso è stato di condivisione con la comunità di una strategia di transizione climatica. Secondo il Politecnico di Milano: "*Il progetto "Un filo naturale" della Città di Brescia ha l'obiettivo di contrastare l'innalzamento delle temperature e i fenomeni a questo associati, riducendo al contempo la vulnerabilità del territorio; esso si concentra*

[262] www.bresciamobilita.it

sull'incremento del capitale naturale e della biodiversità in un'ottica di resilienza, individuando un set di azioni pilota per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico volte, in particolare, alla creazione di nuovi habitat in ambiente urbano che possano far fronte: alle sempre più frequenti ondate di calore, siccità e perdita di habitat realizzando una "città oasi"; all'aumento significativo dei fenomeni piovosi estremi realizzando una "città spugna"; al bisogno di naturalità dei cittadini creando una "città per le persone". Il quadro d'azione è completato da misure per la revisione degli strumenti urbanistici, per l'implementazione di sistemi e reti per il monitoraggio climatico, per la capacity building e per il coinvolgimento della cittadinanza e la comunicazione.". Il Comune di Brescia e la Fondazione Cariplo hanno individuato una serie progetti, sulla base di queste direttive, incentrati sulla creazione di tetti verdi, aree umide, raffrescamento passivo negli edifici, forestazione. Non solo, la strategia non può prescindere da iniziative di mitigazione attraverso l'efficientamento energetico degli edifici, la realizzazione di comunità energetiche e lo sfruttamento massiccio di energia prodotta da fonti rinnovabili. A questi progetti si accompagnano obiettivi di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, aumento della capacità e dello stoccaggio degli stessi, riduzione dell'isola di calore urbana, aumento della disponibilità di spazi aperti urbani, aumento del capitale naturale e della biodiversità tramite la connessione tra l'urbanizzato e le aree verdi periurbane.[263] Con riguardo alla ridefinizione degli spazi urbani, l'amministrazione comunale si è proposta come soggetto agente nell'opera di trasformazione delle strutture abbandonate. In tal contesto, Brescia ha operato in un progetto, *"Oltre la strada"*, per cui si è prevista l'acquisizione di immobili abbandonati e di siti produttivi dismessi. Una volta acquisiti e demoliti, si è optato per una progettazione volta all'istituzione di servizi pubblici in zone della città maggiormente degradate, dal punto di vista sia ambientale che sociale. Questi stabili hanno così l'occasione di ottenere un periodo di "nuova vita". Essi diventano incubatori sociali, ove possono trovare sede anche innovative Start-up. Un'idea di impiego finale per questi edifici ha in previsione la costruzione del secondo teatro più grande della città di Brescia, con la convinzione che un'attività culturale possa comportare anche uno sviluppo della collettività. "*Il quartiere non viene considerato a priori, ma diviene un grumo di storie, di nodi e di reti, di conformazioni spaziali, di pratiche, con un'identità plurima ed evanescente. Per questo, gli interventi che si vogliono innestare nel quartiere tutelano la stratificazione d'identità diverse: sia quelle "prodotte localmente",*

[263] www.comune.brescia.it

sia quelle definite in relazione alle immagini che si hanno di quel contesto."[264] Per fare alcuni esempi, si annoverano asfalti colorati per evidenziare piste ciclabili e parcheggi, in alternanza alle pietre a cubetti o a lastre di granito, unitamente a nuovi lampioni per una illuminazione pubblica coordinata, in modo da offrire un nuovo modo di percepire ed usare le arterie di accesso al centro della città.

3. L'apporto delle nuove tecnologie: la strategia di Hera

Il gruppo Hera costituisce una delle maggiori multiutilty a livello nazionale nel settore ambientale, idrico ed energetico, nonché dell'illuminazione pubblica e delle telecomunicazioni. Nell'ottica della città del futuro, Hera ha concluso una serie di accordi con altri soggetti pubblici, privati e università (Modena e Reggio Emilia) per portare l'idrogeno verde ad un prezzo competitivo e realizzare distributori per il trasporto locale e per quello pesante. I processi di produzione di questa risorsa, ad oggi, comportano lo sfruttamento di fonti fossili e non sostenibili. Secondo il Dott. Venier, la soluzione va ricercata, dunque, nella creazione di impianti di idrolisi su dimensioni più ampie e su scala industriale e nella riduzione del costo della commodity elettrica. In merito si parla anche di città *carbon neutral*, in linea con gli obiettivi europei di decarbonizzazione previsti per il 2050. L'idrogeno verde si distingue dal cosiddetto idrogeno grigio perché quest'ultimo viene prodotto industrialmente con un processo che disperde nell'ambiente una rilevante quantità di anidride carbonica. La differenza ancora più rilevante è in termini di costi poiché l'idrogeno grigio costa circa la metà di quello verde. Per carbon neutrality si intende il bilanciamento tra le emissioni residuali e gli interventi di dismissione delle emissioni di anidride carbonica in atmosfera. L'intento di Hera è di azzerare e neutralizzare le emissioni di CO_2 ottenendo un saldo di emissioni minore o uguale a zero. Il termine carbon neutral significa proprio zero emissioni e il concetto di carbon neutrality viene esteso generalmente anche ad altri gas serra (GHG) misurati in termini di equivalenza di anidride carbonica. La quantità di anidride carbonica prodotta in eccesso implica ingenti danni ambientali e minaccia la presenza dell'ozono, lo strato gassoso presente nell'atmosfera che avvolge il pianeta preservandolo dagli effetti dannosi dei raggi ultravioletti UV-C emessi dal sole. Un altro effetto nocivo dell'eccesso di anidride carbonica nell'aria è il surriscaldamento climatico. Per contrastarlo e contenerlo è necessario un piano di riduzione globale delle emissioni di CO_2 combinato con uno di investimenti sulle energie rinnovabili. Si estende così sempre di più la filosofia

[264] www.comune.brescia.it

virtuosa del carbon free nel mondo dell'industria e della finanza, anche grazie allo sviluppo e l'incentivo all'impiego di nuove tecnologie per produrre energia pulita.

Secondo la vision di Hera, le città sono arrivate al bivio tra il passato ed il futuro. Gli obiettivi della città del futuro vengono individuati in riduzione dei rifiuti, impiego di energia rinnovabile, possesso di dati aggiornati e mobilità sostenibile. In questa prospettiva, si colloca anche il virtuoso progetto "La città Sana e Sostenibile", che si pone come soluzione innovativa al servizio delle amministrazioni pubbliche italiane. Si tratta di un modello di città smart, sana e sostenibile nell'ottica della riduzione dei rifiuti, dei consumi energetici, del cibo, con conseguente aumento della qualità dello stesso, e nella maggior disponibilità e protezione di dati, mobilità e salute. Il progetto è ispirato all'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030 delle Nazioni Unite. Secondo Hera il percorso verso un nuovo concept urbano sostenibile e salubre si snoda attraverso tre tappe fondamentali: Operation Center, Data Analysis e Internet of Things (IoT) & Isole Intelligenti. L'Operation Center è un centro di informazione, analisi e gestione del territorio che fornisce una serie di indicatori utili all'Amministrazione Comunale e agli Uffici tecnici. All'interno di esso è possibile raccogliere e visualizzare le informazioni che derivano da una rete di sensori installati sul territorio (IoT) e da altre sorgenti come dati open, dati proprietari e dati di terze parti. Questo insieme di dati, attraverso il servizio di Data Analysis, permette lo sviluppo di mappe interattive che hanno lo scopo di facilitare il controllo e la gestione della città. Grazie al Data Analysis è, poi, possibile creare il Passaporto Ambientale per misurare la sostenibilità della città. Quest'ultimo consente alle amministrazioni di pianificare il percorso e le azioni da intraprendere per raggiungere gli obiettivi ambientali stabiliti a livello internazionale. Le mappe ambientali permettono, inoltre, di ottenere informazioni utili in tempo rapido grazie ad un sistema satellitare. Si tratta di mappe energetiche, di qualità dell'aria, waste, dell'acustica, dell'amianto e del verde urbano. Infine, questi dati vengono raccolti tramite una serie di sensori urbani e isole intelligenti definiti: PUNTOnet Bike/Bus; PUNTOnet Totem; PUNTOnet Waste; Contenitori Smarty; HeraRicarica. I vari punti si avvalgono di tecnologie all'avanguardia per la raccolta dei dati e non solo. Ad esempio, il PUNTOnet Bike è comprensivo di un sistema di webcam e rete Wi-Fi/5G, un dispositivo per la produzione di energia mediante coperture fotovoltaica, la ricarica elettrica dei dispositivi portatili e un sensore per il monitoraggio della qualità dell'aria e dell'inquinamento acustico. Il PUNTOnet Waste è dotato dei medesimi sistemi di rilevazione per aria e rumore e garantisce, inoltre, piena accessibilità a persone con disabilità e un sistema di conferimento tramite telefono cellulare e rilevazione del peso dei rifiuti. L'analisi della qualità ambientale avviene tramite

una rete di centraline, all'interno delle quali vi sono i sensori, per rilevare i gas e con la presenza ulteriore di un sensore acustico per effettuare la zonizzazione acustica del territorio. Infine, i dati vengono raccolti e trasmessi all'Operation Center al fine di individuare le azioni di riduzione e prevenzione da mettere in atto.[265]

4. Conclusioni

Siamo stati costretti a fermarci e le nostre vite sono cambiate radicalmente nell'arco di pochi giorni. Il principio di sviluppo sostenibile ha perso la sua astratta connotazione per divenire qualcosa di concreto e tangibile. Non possiamo più permetterci di trascurare le esigenze delle generazioni future, in quanto noi stessi viviamo la triste vicenda di chi ha ereditato un pianeta malato. Mobilità sostenibile, transizione ecologica ed energetica, energie rinnovabili sono divenuti gli strumenti a nostra disposizione per cambiare il ciclo degli avvenimenti in positivo. Dobbiamo ripensare il concetto di centro urbano per renderlo più sensibile alle tematiche ambientali senza, però, ostacolare la vivibilità e lo sviluppo socio-economico. Basti pensare alle ultime iniziative volte a trasformare zone degradate o ex industriali in parchi e ville attraverso cui collegare le diverse aree della città o in cui prevedere una sinergia tra ambiente e attività sportiva, commerciale, business persino. Un esempio è rappresentato dallo Scalo di Porta Romana a Milano che punta ad accogliere visitatori e residenti in un paesaggio "privo di barriere architettoniche". Il nuovo progetto punta a collegare in poco tempo e con mezzi sostenibili, quali biciclette in particolare, i diversi punti della città, garantendo, allo stesso tempo, una passeggiata in mezzo al verde pubblico e la possibilità di affacciarsi a svariate attività.[266] L'ampliamento del verde pubblico in funzione e in stretta connessione con l'attività umana per restituire quel contatto tra uomo e natura che nei secoli è andato perdendosi. Queste misure a medio e lungo termine non possono prescindere da una graduale riduzione del traffico veicolare tramite l'implementazione dei servizi di car sharing, bike sharing e degli altri mezzi, come i monopattini elettrici. Questi sistemi garantiscono una maggiore vivibilità della città e un sicuro abbassamento delle concentrazioni di sostanze inquinanti nell'aria cittadina. Inoltre, il trasporto pubblico va migliorato e deve essere perseguita una strategia volta alla creazione di flotte di mezzi completamente elettrici nei prossimi anni. Tutto questo senza trascurare la ricerca continua di nuove soluzioni energetiche svincolate dall'utilizzo di fonti fossili e non rinnovabili.

[265] www.gruppohera.it
[266] www.scaloportaromana.com

L’idea di città è destinata a cambiare nell’immaginario collettivo. Il traffico ha sottratto al cittadino la città stessa e tutte le sue risorse. Quest’ultimo deve avere la possibilità di poter vivere il centro urbano e di spostarsi fino alle periferie in modo sicuro. Lo smart working e le nuove tecnologie non possono sostituire la socialità ed il contatto umano che rimane fondamentale dalla scuola fino al lavoro. Combinare le soluzioni può essere una strategia per facilitare alcune situazioni critiche, ma le amministrazioni devono ripensare le città in modo da raggiungere le esigenze economiche di chi deve recarsi sul posto di lavoro o a scuola da zone più distanti dal centro o viceversa. A questo punto occorre chiedersi: saranno pronte le città italiane del Meridione? Il nostro paese presenta diversi esempi virtuosi, soprattutto nelle zone del Centro-Nord, mentre enormi problematiche investono le città del Sud, la maggior parte site nelle prime posizioni per opere incompiute e intere aree abbandonate. La Capitale stessa versa in uno stato di emergenza sul fronte rifiuti e su quello dell’inquinamento urbano. Nord e Sud Italia devono viaggiare alla stessa velocità e le ultime strategie del Recovery Fund mostrano che la direzione è già tracciata in questo senso. Riprendo il concept di Hera secondo cui: “*Ad oltre 10.000 anni di distanza dai primi insediamenti, a 2.700 anni dalla fondazione di Roma ed a 150 anni dalla nascita dell’urbanistica, le città si trovano davanti ad una nuova sfida. È il momento di tracciare un nuovo modello di contesto urbano, in grado di rigenerare le nostre città, coniugando innovazione con sostenibilità, per un nuovo sviluppo”.*

Dalla crisi all’opportunità il passo, a volte, è breve. Oggi più che mai.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Martina Ricci*

Maternità e occupazione femminile: come il lavoro di cura alimenta la disparità di genere.

A.A. 2021

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

Sommario

1. L'impatto dell'offerta dei servizi socio educativi sull'occupazione femminile – 1.1 Servizi socio-educativi per l'infanzia: stato dei servizi offerti – 1.2 La relazione tra i servizi per l'infanzia e la condizione occupazionale dei genitori – 2. Disparità occupazionale durante la crisi: criticità e prospettive di rilancio – 3. Conclusioni

Abstract

Il tema della partecipazione paritaria di uomini e donne al mercato del lavoro è una priorità sancita a livello nazionale e internazionale; ciononostante, l'occupazione femminile resta ancora fortemente penalizzata. A influenzare la disparità occupazionale di genere contribuiscono diversi fattori tra cui il persistere di dinamiche discriminatorie che impediscono al genere femminile equità di accesso al mondo del lavoro, di persistenza e retribuzione. Tra i fattori citati rientrano gli oneri della cura della prole, considerati di esclusiva responsabilità materna.

1. L'impatto dell'offerta dei servizi socio educativi sull'occupazione femminile

L'intervento pubblico, soprattutto quello relativo all'ambito organizzativo dell'amministrazione del comune o del municipio, risulta indispensabile per la promozione di strumenti orientati in tal senso. Ampliare l'offerta di asili nido e servizi educativi per l'infanzia, incoraggiandone l'articolazione del tempo pieno, solleverebbe le famiglie dall'onere di organizzare le proprie impellenze lavorative in accordo con le esigenze della prole. I servizi per l'infanzia, perciò, non solo dovrebbero essere meglio calibrati in accordo con la dimensione dell'utenza ma anche ripensati alla luce della funzione che esprimono. Persiste l'errata convinzione che questi servano da luoghi per sistemare provvisoriamente la prole quando, invece, svolgono un'essenziale funzione di socializzazione per i bambini e di assistenza e supporto per le famiglie. La considerazione socioassistenziale degli asili nido deve essere perciò integrata da una valutazione sulla loro insostituibile funzione supportiva come, peraltro, già indirizzato dalla normativa nazionale.

Gli asili-nido hanno lo scopo di provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale. [Legge 1044/1971, art. 1].

Gli orari e le modalità di erogazione dei servizi per l'infanzia dovrebbero dunque andare incontro ai bisogni operativi delle famiglie: è necessario pensare a una trasformazione dei tempi di funzionamento delle città affinché il contesto sociale urbano vada incontro alle esigenze di funzionalità delle famiglie. Negli stessi termini si potrebbe discutere dei

consultori familiari, la cui funzione di assistenza psicologica e sociale per la maternità[267] si scontra con la sostanziale disomogeneità dei modelli operativi, con la scarsità di figure professionali disponibili, con i lenti tempi di assistenza[268].

1.1 Servizi socio-educativi per l'infanzia: stato dei servizi offerti.

Sia per quanto riguarda i servizi per l'infanzia che per quanto riguarda i servizi per la maternità, si possono delineare realtà con percentuali di copertura molto diverse tra loro: questo comporta che le famiglie residenti in regioni diverse possano contare su offerte estremamente differenziate. Non a tutte le famiglie è infatti garantito un supporto e un contesto educativo di riferimento nell'ambito del comune di residenza o dei comuni limitrofi. Le maggiori disomogeneità si riscontrano tra il Meridione e il Settentrione ma anche tra piccoli comuni, grandi metropoli, aree interne e periferiche.

Il divario tra Nord e Sud in relazione alla disponibilità di asili nudo è particolarmente ampio. Il livello di copertura più elevato si riscontra presso le regioni del Nord-Est e del Centro dove si è raggiunta, o si è molto vicini a raggiungere, la soglia dei 33 posti disponibili ogni 100 infanti[269]. Ad eccezione della Sardegna, nessuna regione del Mezzogiorno riesce a garantire il servizio ad un numero adeguato di richiedenti: Campania, Sicilia e Calabria, le ultime in classifica, possono offrire solo una disponibilità ogni dieci bambini[270]. Nella cura dei primi due anni di vita, l'Italia presenta perciò un servizio non solo insufficiente ma anche mal distribuito. Per favorire una perequazione dei servizi destinati ai più piccoli, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede di destinare €4,6 miliardi per gli asili nido e le

[267] Ai sensi dell'art. 1 a) della legge 29 luglio 1975 n. 405, il servizio di assistenza alla famiglia e alla maternità ha come scopo l'assistenza psicologica e sociale per la preparazione alla maternità ed alla paternità responsabile e per i problemi della coppia e della famiglia, anche in ordine alla problematica minorile.

[268] La legge n. 34/96 prevede la disponibilità di un CF ogni 20.000 abitanti, stimando che un servizio che prevede la prossimità territoriale e il libero accesso non possa soddisfare appieno i bisogni di salute di popolazioni bersaglio più ampie. In media, invece, sul territorio nazionale è presente un CF ogni 35.000 abitanti con un'evidente disomogeneità tra il Nord e il Sud d'Italia. Per ulteriori informazioni si rimanda all'indagine su 1800 consultori italiani condotta tra novembre 2018 e luglio 2019 nell'ambito del progetto CCM «Analisi delle attività della rete dei consultori familiari per una rivalutazione del loro ruolo con riferimento anche alle problematiche relative all'endometriosi» finanziato e promosso dal Ministero della Salute e coordinato dal Reparto Salute della Donna e dell'Età Evolutiva dell'ISS», https://www.epicentro.iss.it/consultori/pdf/sintesi-risultati-28_11_19.pdf.

[269] È stato il Consiglio Europeo di Barcellona (2002) a disporre l'obiettivo del 33% entro 2010: «gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e […] fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni». Per le conclusioni della Presidenza sul Consiglio Europeo di Barcellona si veda:
https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/barcellona2002.pdf.

[270] Openpolis, Osservatorio povertà educativa (2021), *Asili nido in Italia. I divari nell'offerta di nidi e servizi prima infanzia sul territorio nazionale, tra mezzogiorno e aree interne*,
http://www.astrid-online.it/static/upload/asil/asili_nido_in_italia.pdf.

scuole dell'infanzia. Il Piano dispone, inoltre, il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia (3-6 anni) e l'estensione del tempo pieno a scuola[271].

A dover essere preso in considerazione, infatti, non è solo la diffusione degli asili e dei servizi integrativi su scala nazionale ma anche la densità di finanziamenti pubblici loro destinati. È stato evidenziato che la spesa pro-capite dei comuni per i servizi socio-educativi fa registrare ampi divari tra Nord e Sud. È chiaro che la quantità di risorse destinate a un servizio non sia sempre garanzia di qualità ma resta uno dei presupposti grazie ai quali assicurare prestazioni continuative e standard soddisfacenti. Riducendo l'impiego di risorse, sono limitate ampiamente le potenzialità di questi servizi in direzione dell'abbattimento delle differenze economiche, geografiche, occupazionali ed educative. Soprattutto con riferimento a quest'ultimo punto, va notato che:

> la disparità delle risorse e dei servizi attivi sul territorio risulta penalizzare non solo i residenti in alcune aree geografiche, in particolare del Mezzogiorno, per gli ostacoli all'inclusione dei giovani e delle donne nel mercato del lavoro, ma anche i bambini, che in assenza di investimenti e di risorse adeguate hanno poche possibilità di accesso a servizi educativi di qualità.[272].

Un altro dato interessante da valutare è che il reddito netto delle famiglie che usufruiscono del nido è mediamente più alto di quello delle famiglie che non ne usufruiscono. Sebbene la spesa per la frequenza ai nidi pubblici dipenda tanto dalla condizione economica della famiglia quanto dalle disposizioni del comune che eroga il servizio, l'incidenza sul reddito che le rette esercitano non è da sottovalutare[273]. Le famiglie a basso reddito e a rischio povertà risultano essere le meno incoraggiate ad avvalersi del servizio. Ciò conduce a due maggiori conseguenze:

- le madri, mediamente meno retribuite dei colleghi uomini, possono essere indotte a dimissioni o risoluzioni consensuali per dedicarsi alla prole;
- i figli vengono privati di uno strumento educativo rilevante anche nel contrasto alle disuguaglianze educative.

[271] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), pp. 34-36, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

[272] Istituto Nazionale di Statistica (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato*, https://www.istat.it/it/files//2020/06/report-infanzia_def.pdf.

[273] Secondo l'analisi condotta da Uil riguardo l'anno scolastico 2019/20, le rette per gli asili nido inciderebbero sul reddito delle famiglie da un minimo del 3% ad un massimo del 11,8%. https://www.uil.it/documents/Tabelle031219.pdf.

Ne consegue che le famiglie più penalizzate dall'assenza di servizi per l'infanzia sono proprio coloro che maggiormente avrebbero bisogno di tali strumenti per avviare un processo di emancipazione materiale ed educativa. L'esperienza del nido nella prima infanzia ha effetti estremamente positivi sulle classi più svantaggiate «perché gli stimoli ricevuti sono relativamente più importanti rispetto a quelli provenienti dalla famiglia[274]».

1.2 La relazione tra i servizi per l'infanzia e la condizione occupazionale dei genitori

La propensione all'utilizzo delle strutture educative è legata alla condizione occupazionale delle madri. Infatti, «nel caso di famiglie in cui solo il padre lavora il dato di frequenza è fermo al 88%, mentre sale di 7 punti percentuali nel caso in cui la madre lavori (95,4%)[275]». Ciò implica che:

- la condizione di padre lavoratore non influisce in maniera determinante nella scelta di avvalersi delle strutture educative;
- la disponibilità di servizi educativi costituisce il presupposto per favorire la conciliazione della vita professionale con quella privata delle donne.

Sono spesso le madri a sacrificare la propria carriera per dedicarsi alle esigenze di cura della prole. Infatti, i dati dimostrano che il tasso di occupazione femminile diminuisce all'aumentare dei figli per coppia mentre tra gli uomini non si rilevano queste stesse dinamiche[276]. Va considerato che le donne non sono meglio predisposte per conformazione fisica o disposizione biologica all'accudimento della prole; i meccanismi che sono stati brevemente illustrati dipendono da fattori di natura culturale che, riflettendosi sui ruoli sociali, hanno effetti sulle comunità e sulla loro economia.

Resiste la ferma certezza per cui le donne avrebbero un'attitudine evidente sul piano affettivo che metterebbe loro nella posizione di dedicarsi in maniera esclusiva o preponderante alle attività di cura. Senza scomodare l'ampia letteratura di carattere sociale o antropologico a spiegare il fenomeno, è sufficiente notare che «in tutti gli Stati membri c'è una percentuale

[274] Istituto Nazionale di Statistica (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato*, https://www.istat.it/it/files//2020/06/report-infanzia_def.pdf.
[275] *Ibidem.*
[276] «Il divario tra il tasso di occupazione delle donne e degli uomini aumenta con il numero di figli. Nell'Ue nel 2019, il tasso di occupazione per le donne senza figli è il 67 %, mentre è il 75 % per gli uomini. […] Per le donne con due figli, il tasso rimane quasi invariato al 73 %, mentre quello degli uomini aumenta al 91 %. Per le persone con tre o più figli, il tasso di occupazione diminuisce al 58 % per le donne, mentre per gli uomini è dell'85 %. Questa struttura si osserva nella larga maggioranza degli Stati membri». [Istat e Eurostat (2020), *La vita delle donne e degli uomini in Europa. Un ritratto statistico*, https://www.istat.it/donne-uomini/images/pdf/WomenMenEurope-DigitalPublication-2020_it.pdf?lang=it].

maggiore di donne, rispetto agli uomini, che si occupa della cura dei figli, dei lavori domestici e della cucina[277]». Il lavoro domestico non viene riconosciuto come tale[278] e non riceve adeguata soddisfazione in termini pecuniari sebbene privi le donne del tempo che potrebbe essere destinato al raggiungimento di obiettivi professionali[279]. Il lavoro di cura e domestico sottrae tempo ed energie: per questa motivazione quasi un terzo delle donne ha un'occupazione part-time a fronte di appena l'8% dei colleghi uomini[280]. Se assieme a queste riflessioni si considera che persiste un gap salariale molto ampio tra uomini e donne[281], si comprendono le ragioni per le quali queste ultime possono essere indotte alle dimissioni già alla nascita del primo figlio. In assenza di un sistema di servizi per l'infanzia che incontri le esigenze dell'utenza, sia accessibile ed economicamente conveniente, sono le donne a scegliere di rinunciare al reddito che percepirebbero continuando a lavorare.

Si viene allora a delineare una relazione di carattere geografico tra indigenza economica, tasso di disoccupazione femminile, disponibilità di servizi per l'infanzia ed esiguità delle risorse impiegate per gestirli e finanziarli. Al Meridione, dove è stato dimostrato che questi servizi non riescono a soddisfare le esigenze delle famiglie, il tasso di occupazione femminile è infatti drammaticamente basso: non lavora quasi il 70% delle donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni.

2. Disparità occupazionale durante la crisi: criticità e prospettive di rilancio

La pandemia generata dal virus Covid-19 e la crisi economia che ha scatenato hanno acutizzato oltremodo le disparità sociali. Il rischio, a un anno dallo scoppio dell'emergenza sanitaria, è che le ricadute economiche della crisi rinforzino la segregazione di genere[282].

[277] Nel 2016 nell'Ue, il 93 % delle donne tra i 25 e i 49 anni (con figli sotto i 18) si prendono cura dei propri figli quotidianamente, rispetto al 69 % degli uomini. [*Ibidem*.]

[278] European Commission (2020), *2020 factsheet on the gender pay gap*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/2020_factsheet_on_the_gender_pay_gap.pdf.

[279] Eurofound (2018), *Striking a balance: Reconciling work and life in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

[280] Parlamento Europeo (2021), *Divario retributivo di genere: le donne guadagnano meno degli uomini nell'UE?*, 08/04/2021, https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200109STO69925/divario-retributivo-di-genere-le-donne-guadagnano-meno-degli-uomini-nell-ue.

[281] «Across the EU, women earn less per hour than men do overall. For the economy as a whole, in 2018, women's gross hourly earnings were on average 14.4 % below those of men in the European Union (EU-27) and 15.3% in the euro area». [Eurostat (2021), *Gender statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_statistics#Labour_market].

[282] «It manifests itself in women's and men's different patterns of participation in the labour market, public and political life, unpaid domestic work and caring, and in young women's and men's choices of education. As such, it refers to concentration of one gender in certain fields of education or occupations, which narrows down life choices, education and employment options, leads to unequal pay, further reinforces gender stereotypes, and

Infatti, a seguito della pandemia, è cresciuta la precarietà occupazionale femminile[283] mentre si è reso ancora più evidente il rapporto di dipendenza della famiglia dal contributo delle donne che, durante i periodi di lockdown, hanno dovuto gestire in simultanea il lavoro da remoto con la cura e l'istruzione dei bambini.

Sanare le gravi disuguaglianze di genere e fornire gli strumenti che favoriscono la conciliazione della vita professionale con quella privata sono due esigenze resosi ancora più evidenti dopo lo scoppio della pandemia. In assenza di un intervento adeguato, circa metà della popolazione verrebbe privata del diritto di realizzare le proprie aspirazioni professionali. Non si tratta solo di riaffermare e di garantire un diritto ma anche di promuovere delle iniziative che sostengano l'economia nazionale dopo la grave crisi economica che l'ha colpita. Come ha saggiamente riconosciuto l'economista Azzurra Rinaldi:

> Le donne in Italia rappresentano oltre il 51% del totale della popolazione, possiedono un livello di istruzione più elevato rispetto agli uomini e quindi possono contribuire alla crescita della ricchezza nazionale. Ma la loro capacità di intervento nel processo di produzione della ricchezza nazionale è mortificata dal carico delle attività di cura non retribuita[284].

Poiché il tasso di inattività delle donne è per lo più attribuito alle responsabilità di assistenza, incentivare i servizi integrativi per l'infanzia aiuterebbe a contrastare le disuguaglianze di accesso e permanenza tra uomini e donne nel mondo del lavoro. L'economia ne gioverebbe perché il lavoro di cura e domestico, tradizionalmente non retribuiti, verrebbero affidato a operatori qualificati, formati e stipendiati. Le donne, libere da oneri familiari esigenti uno sforzo e un impegno notevoli, potrebbero mettere la propria esperienza al servizio della

---

limits access to certain jobs while also perpetrating unequal gender power relations in the public and private sphere». [Council of the European Union (2017), *Gender segregation in education, training and the labour market. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, Draft report, Brussels]

[283] «Circa l'84% delle donne lavoratrici tra i 15 e i 64 anni sono impiegate nei servizi, compresi quelli più colpiti dalla crisi COVID-19 e che stanno affrontando perdite di posti di lavoro. La quarantena ha anche avuto un impatto sugli impieghi "al femminile" dell'economia, come quelli legati all'asilo nido, il lavoro di segreteria e quello domestico. Oltre il 30% delle donne nell'UE lavora part-time ed è impiegata in larga parte nell'economia informale, caratterizzata da minori diritti sul lavoro e protezione sanitaria e dall'assenza di altri benefici fondamentali». [Parlamento Europeo (2021), *L'impatto della pandemia COVID-19 sulle donne (infografica*), https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210225STO98702/l-impatto-della-pandemia-covid-19-sulle-donne-infografica]

[284] Rinaldi A., Le donne pagano il prezzo più alto della crisi, il Recovery Plan occasione per sanare diseguaglianze, *Il Riformista*, 13 aprile 2021, https://www.ilriformista.it/le-donne-pagano-il-prezzo-piu-alto-della-crisi-il-recovery-plan-occasione-per-sanare-diseguaglianze-210569/?refresh_ce.

collettività a favorire un processo di emancipazione di genere e di sviluppo umano e materiale.

3. Conclusioni

Con l'emergenza pandemica le modalità di svolgimento delle mansioni lavorative da casa sono diventate la norma. L'opportunità offerta dalla tecnologia di un'organizzazione più flessibile delle attività professionali si è scontrata con il bisogno della prole di vedersi assicurato un supporto continuativo all'interno di quello spazio ibrido tra il domicilio e l'ufficio in cui si sono trasformate le abitazioni private durante il lockdown. Se il lavoro flessibile è stato da molti salutato come un'opportunità di conciliazione tra vita professionale e bisogni familiari, bisogna ricordare che le modalità di svolgimento delle mansioni lavorative da remoto potrebbero sortire un effetto opposto. In assenza di orari chiaramente definiti e con la possibilità di restare costantemente al fianco della prole, le madri sarebbero esposte di fronte alla necessità di assicurare al contempo una prestazione lavorativa e un servizio di cura. Potrebbero dunque diminuire le richieste di iscrizione ai nidi e ai servizi integrativi per l'infanzia con la conseguenza che i bambini sarebbero privati di strumenti di rilievo per lo sviluppo sociale e cognitivo.

Rendere il lavoro più flessibile non dovrebbe significare solo permettere di dedicarsi a una professione rimanendo confinati presso le mura domestiche; dovrebbe invece assicurare uno sviluppo che, pur tenendo conto della tendenza alla mediatizzazione delle attività professionali, assicuri una effettiva conciliazione tra famiglia e carriera. Il rischio è che anche con il ricorso a strumenti potenzialmente benefici per il raggiungimento della parità di genere, come sono quelli offerti dal progresso tecnologico, si riproducano le stesse storture che continuano ad alimentare le disparità di genere in ambito relazionale, occupazionale e sociale.

È sulla scorta di queste informazioni di contesto che andrebbe inquadrato un ripensamento dei rapporti di responsabilità intrafamiliari. Le strutture del Welfare dovrebbero accompagnare questa trasformazione in direzione di una riorganizzazione dei servizi che tenga in considerazione l'esigenza di sollevare le madri dagli oneri della cura e adegui i tempi della città alle nuove esigenze della famiglia. I cambiamenti nell'utilizzo e nell'organizzazione del tempo lavorativo in città potrebbero costituire un incentivo alla creazione di nuove occupazioni, promuovere maggiore flessibilità, garantire ai lavoratori la possibilità di gestire un impiego in accordo con le incombenze familiari.

Sostenere e incrementare i servizi pubblici destinati all'infanzia si rende comunque indispensabile per conseguire lo scopo di una più equilibrata gestione degli impegni familiari in accordo con quelli professionali. Inoltre, il loro rafforzamento a livello locale contribuirebbe a una trasformazione di ordine culturale: potrebbe lentamente venire meno quel preconcetto che connette l'identità femminile ai presunti obblighi imposti dalla condizione di maternità.

Bibliografia

- Carli A., Occupazione femminile penalizzata più dalla maternità che dal Covid, *Il Sole 24 ore*, 1° marzo 2021, https://www.ilsole24ore.com/art/occupazione-femminile-penalizzata-piu-maternita-che-covid-ADcKDUMB?refresh_ce=1.
- Commissione Europea (2002), *Increasing labour force participation and promoting active ageing*, https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0009.
- Commissione Europea (2020), *2020 factsheet on the gender pay gap*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/2020_factsheet_on_the_gender_pay_gap.pdf.
- Consiglio Europeo di Barcellona (2002), *Conclusioni della Presidenza*, https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/barcellona2002.pdf.
- Council of the European Union (2017), *Gender segregation in education, training and the labour market. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*, Draft report, Brussels.
- Eurofound (2018), *Striking a balance: Reconciling work and life in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2021), *Gender statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_statistics#Labour_market.
- Istituto Nazionale di Statistica (2020), *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato*, https://www.istat.it/it/files//2020/06/report-infanzia_def.pdf.
- Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), *Maternità, lavoro, discriminazioni*, https://online.cisl.it/QDocumenti/I05F9CE3B.0/Maternit%E0,%20lavoro,%20discriminazione.pdf.
- Istat e Eurostat (2020), *La vita delle donne e degli uomini in Europa. Un ritratto statistico*, https://www.istat.it/donne-uomini/images/pdf/WomenMenEurope-DigitalPublication-2020_it.pdf?lang=it.
- Istituto Superiore di Sanità (2019), *Analisi delle attività della rete dei consultori familiari per una rivalutazione del loro ruolo con riferimento anche alle problematiche relative*

all'endometriosi, https://www.epicentro.iss.it/consultori/pdf/sintesi-risultati-28_11_19.pdf.

- Openpolis (2019), Estendere i servizi per l'infanzia serve anche per l'occupazione femminile, https://www.conibambini.org/wp-content/uploads/2019/04/Estendere-i-servizi-per-linfanzia-serve-anche-per-loccupazione-femminile-30-aprile-2019.pdf.
- Openpolis, Osservatorio povertà educativa (2021), *Asili nido in Italia. I divari nell'offerta di nidi e servizi prima infanzia sul territorio nazionale, tra mezzogiorno e aree interne*, http://www.astrid-online.it/static/upload/asil/asili_nido_in_italia.pdf.
- Parlamento Europeo (2021), *Divario retributivo di genere: le donne guadagnano meno degli uomini nell'UE?,* 08/04/2021, https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200109STO69925/divario-retributivo-di-genere-le-donne-guadagnano-meno-degli-uomini-nell-ue.
- Parlamento Europeo (2021), *L'impatto della pandemia COVID-19 sulle donne (infografica*), https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210225STO98702/l-impatto-della-pandemia-covid-19-sulle-donne-infografica.
- Pescarolo A., *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Viella Libreria Editrice, Roma, 2019.
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.
- Rinaldi A., Le donne pagano il prezzo più alto della crisi, il Recovery Plan occasione per sanare diseguaglianze, *Il Riformista*, 13 aprile 2021, https://www.ilriformista.it/le-donne-pagano-il-prezzo-piu-alto-della-crisi-il-recovery-plan-occasione-per-sanare-diseguaglianze-210569/?refresh_ce.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Sara Romanelli*

La nuova Carta di Lipsia: un punto di partenza per una realtà cittadina pienamente inclusiva

A.A. 2021

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

Sommario

1. Gli obiettivi della nuova Carta di Lipsia – 2. Tre livelli spaziali delle città europee – 3. La città giusta – 4. La città verde – 5. La città produttiva – 6. Brescia – 7. Reggio Calabria – 9. Conclusioni

Abstract

La nuova Carta di Lipsia adottata il 30 novembre 2020 nell'incontro informale tra i ministri responsabili dello sviluppo urbano e della pianificazione e sviluppo territoriale, fornisce un documento quadro politico chiave per lo sviluppo urbano sostenibile in Europa. La Carta vorrebbe che le città stabiliscano strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile. Nella stessa emergono diverse caratteristiche-chiave della città europea: ecologica, inclusiva e coesa, produttiva e connessa. La mia relazione fornisce un quadro assai conciso rispetto alle strategie adottate per una piena inclusività nelle tre realtà urbane di: Brescia, Reggio Calabria e Roma.

1. Gli obiettivi della nuova Carta di Lipsia

La Carta di Lipsia del 2007 ha ispirato la politica urbana in Europa e non solo. Il suo messaggio centrale di promozione dello sviluppo urbano integrato e sostenibile è valido oggi come nel 2007. Oggi, tuttavia, vi sono talune sfide globali urgenti quali: il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, la scarsità di risorse, i movimenti migratori, il cambiamento demografico, le pandemie e le economie in rapido cambiamento hanno un impatto diretto e locale sulle città di tutta Europa potendo anche incrementare le disparità nelle nostre società. Inoltre, le tecnologie digitali stanno trasformando drasticamente la società, creando potenziali benefici politici, sociali, ecologici ed economici. Tuttavia, queste tecnologie innescano anche nuove profonde sfide come il divario digitale, la mancanza di privacy, problemi di sicurezza e dipendenze dal mercato. In risposta a queste sfide, l'originale Carta di Lipsia è stata riorientata. La necessità di una trasformazione sostenibile è sottolineata ad esempio dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare l'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 11 che è dedicato a rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili, la New Urban Agenda, l'Accordo di Parigi e la nonché il Green

Deal della Commissione Europea mira a rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro al mondo e sotto questo punto di vista l'Europa nel suo insieme ha una forte responsabilità, nonché la capacità collettiva di raggiungere questo obiettivo. La Nuova Carta di Lipsia fornisce un quadro politico per immaginare e realizzare questi accordi europei e globali su scala urbana. I Ministri responsabili per le questioni urbane hanno concordato il contenuto della Nuova Carta di Lipsia, nella quale si enfatizza il perseguimento del bene comune utilizzando il potere trasformativo delle città. Ciò include il benessere generale, servizi pubblici affidabili di interesse generale, nonché la riduzione e la prevenzione di nuove

forme di disuguaglianze sociali, economiche, ambientali e territoriali. L'obiettivo comune è salvaguardare e migliorare la qualità della vita in tutte le città europee nelle loro aree funzionali. Dunque, nessuno dovrebbe essere lasciato indietro. È stato evidenziato come, molte città si stanno già assumendo questa responsabilità e stanno guidando la trasformazione verso società giuste, verdi e produttive. Ciò richiede una buona leadership, una solida governance urbana e ovviamente sufficienti risorse. Le città hanno, dunque, bisogno del pieno sostegno di tutti i livelli governativi e di tutti gli attori chiave, sia governativi che non governativi.

Secondo i ministri europei il sostegno alla trasformazione attraverso lo sviluppo urbano integrato, deve realizzarsi secondo un approccio place-based, multilivello e partecipativo. Ciò dovrà avvenire mediante un sostegno da parte dell'Unione Europea allo sviluppo urbano integrato, compresa la politica di coesione e altre politiche dell'UE, nonché programmi di ricerca e iniziative con una dimensione urbana. Si riconosce inoltre un ruolo importante all'Agenda Urbana per l'UE, istituita dal Patto di Amsterdam, la quale ha fornito un importante contributo ad un approccio multilivello e multi-stakeholder ampiamente in linea con un pieno sviluppo urbano.

2. Tre livelli spaziali delle città europee

Oggi i cittadini spesso interagiscono in diversi spazi nella loro vita quotidiana. Oltre alle politiche locali formali, devono essere applicate misure specifiche sia al livello più basso, o meglio più vicino al cittadino ossia la dimensione di quartiere, nonché a più ampie scale funzionali, regionali e metropolitane. Ciò richiede un coordinamento armonizzato delle misure attuate a tutti i livelli territoriali per garantire la coerenza ed evitare inefficienze. In questo contesto, le sfide urbane sono spesso più pronunciate a livello di quartiere. Alcuni quartieri riflettono tensioni sociali, povertà o stress ambientale. Altri quartieri il luogo di arrivo dei migranti o soggetti a gentrificazione, caratterizzati da un'importante mobilità sociale ma con una carenza di alloggi a prezzi accessibili. Le politiche di vicinato specifiche dovrebbero quindi incoraggiare l'impegno locale per la costruzione della comunità pienamente inclusiva. I quartieri caratterizzati da complesse sfide socioeconomiche necessitano di programmi politici su misura e finanziamenti a lungo termine che permettano una relativa stabilizzazione. Inoltre, i quartieri dovrebbero essere considerati come potenziali laboratori per approcci innovativi che coprono tutti i campi dello sviluppo urbano. È bene poi sottolineare come, le autorità locali nel loro contesto nazionale sono responsabili dello sviluppo urbano locale. I decisori degli enti locali definiscono linee guida strategiche e

interventi specifici per l'intero territorio cittadino. Agiscono come un collegamento formale tra quartieri su piccola scala e aree funzionali più ampie, con un ruolo decisivo nella stabilizzazione delle aree rurali circostanti. Infine, per garantire uno sviluppo urbano sostenibile e resiliente all'interno di un contesto regionale o metropolitano è necessaria l'implementazione di una complessa rete di interdipendenze e partenariati funzionali. Proprio in virtù di ciò, le politiche urbane dovrebbero essere adattate e commisurate a quella che è la quotidianità delle persone, cooperando e coordinando le proprie politiche con le aree suburbane e rurali circostanti soprattutto con riferimento: alle politiche abitative, aree commerciali, mobilità, servizi, infrastrutture verdi e blu, flussi di materiali, sistemi alimentari locali e regionali e approvvigionamento energetico.

Dalla Carta emergono tre dimensioni fondamentali delle città europee. La trasformazione urbana si basa sull'integrazione della dimensione sociale, ecologica ed economica volte a realizzare sviluppo sostenibile. Combinate in modo equilibrato e integrato, queste dimensioni contribuiscono allo sviluppo di città resilienti in grado di affrontare le sfide sociali, economiche ed ecologiche, fornendo e mirando a garantire un'elevata qualità della vita per tutti.

3. La città giusta

Il potere trasformativo delle città dovrebbe offrire pari opportunità e giustizia ambientale per tutti, indipendentemente dal genere, dallo stato socioeconomico, dall' età e origine, senza lasciare indietro nessuno. Una città giusta dovrebbe dunque offrire a tutti l'opportunità di integrarsi nella società.

Tutti i gruppi sociali, compresi i più vulnerabili, dovrebbero avere pari accesso ai servizi di interesse generale, compresi l'istruzione, i servizi sociali, l'assistenza sanitaria e la cultura. Un alloggio e un approvvigionamento energetico adeguati, accessibili, sicuri al fine di soddisfare le esigenze dei diversi gruppi della società, tra cui una popolazione anziana e più diversificata, persone con disabilità, giovani e famiglie. I quartieri urbani socialmente equilibrati, misti e sicuri dovrebbero promuovere l'integrazione di tutti i gruppi, generazioni sociali ed etniche. Le aree urbane con un'alta percentuale di migranti necessitano per questo di una politica globale di integrazione e anti-segregazione.

Tutti i cittadini dovrebbero avere il potere di acquisire nuove competenze e istruzione. Ciò richiede un'istruzione prescolastica e scolastica di alta qualità a prezzi accessibili e accessibili, qualifiche e formazione per i giovani, nonché opportunità di apprendimento permanente, in particolare per la digitalizzazione e la tecnologia.

4. La città verde

Secondo la Carta lo sviluppo di ambienti urbani di alta qualità per tutti dovrebbe includere un accesso adeguato a spazi verdi e ricreativi. Fornitura di energia climaticamente neutra, risorse rinnovabili, attuazione di misure di efficienza energetica, nonché edifici resilienti al clima ed alle emissioni zero in modo da poter contribuire a ridurre significativamente le emissioni di gas serra e ad aiutare le città europee ad adattarsi agli impatti del cambiamento climatico. Alcune città europee all'avanguardia possono già fornire un progetto per una città a zero emissioni di carbonio oggi. La trasformazione richiede investimenti in tecnologie innovative ed efficienti, nonché cambiamenti fondamentali nella produzione e nei consumi, consentendo l'istituzione di un'economia circolare che ridefinisca e garantisca un uso sostenibile delle risorse, riducendo significativamente gli sprechi e le emissioni di carbonio. Le città sono chiamate a proteggere e rigenerare gli ecosistemi in via di estinzione e le loro specie e ad utilizzare soluzioni basate sulla natura in cui infrastrutture verdi e blu di alta qualità possano adattarsi a condizioni meteorologiche estreme. Aree verdi e blu ben progettate, gestite e collegate sono una precondizione per ambienti di vita sani, per adattarsi ai cambiamenti climatici e per preservare e sviluppare la biodiversità nelle città. I sistemi di trasporto e mobilità urbani dovrebbero essere efficienti, a emissioni zero, sicuri e multimodali. Dovrebbero essere promosse forme di mobilità e logistica attive ea basse emissioni di carbonio, compreso un trasferimento modale al trasporto pubblico, a piedi e in bicicletta. Il trasporto pubblico dovrebbe essere accessibile, conveniente, pulito, sicuro e attraente per tutti. Per ridurre le esigenze di trasporto e mobilità, una struttura di insediamento policentrica dovrebbe essere il più compatta e densa possibile, supportando al tempo stesso molteplici usi, tra cui l'edilizia abitativa, la vendita al dettaglio, la produzione e i trasporti.

5. La città produttiva

Il potere di trasformazione delle città si basa su un'economia diversificata che fornisce posti di lavoro garantendo al contempo una solida base finanziaria per lo sviluppo urbano sostenibile. Le città in quanto sedi commerciali attraenti, innovative e competitive necessitano di una forza lavoro qualificata, di infrastrutture sociali, tecniche e logistiche, nonché di spazi accessibili e convenienti. Garantire queste precondizioni, compreso un ambiente innovativo favorevole e opportunità per la produzione locale e regionale, dovrebbe essere parte integrante della pianificazione urbana. Oltre alle industrie tradizionali, molti altri settori economici si stanno spostando sempre più verso un'economia digitale, orientata ai

servizi e a basse emissioni di carbonio, costruita su una società basata sulla conoscenza e su industrie culturali. Le piccole imprese, la manifattura a basse emissioni e l'agricoltura urbana possono essere stimolate per reintegrare la produzione nelle città e nelle aree urbane, consentendo e promuovendo nuove forme di quartieri ad uso misto. Il settore della vendita al dettaglio nelle città europee sta cambiando a causa della crescente digitalizzazione del commercio. I beni di prima necessità e soprattutto il cibo, tuttavia, dovrebbero essere accessibili localmente per offrire una buona qualità della vita e controbilanciare gli effetti negativi del cambiamento demografico. Trasformare le aree urbane centrali in attraenti spazi multifunzionali offre nuove opportunità per lo sviluppo urbano attraverso un uso misto di vita, lavoro e svago, dove la produzione, la vendita al dettaglio e i servizi si trovano accanto all'alloggio, all'ospitalità e al tempo libero. La digitalizzazione è un importante strumento di trasformazione che interessa tutte le dimensioni dello sviluppo urbano sostenibile. Le soluzioni digitali possono fornire servizi innovativi e di alta qualità al pubblico e alle imprese. Questi includono la mobilità urbana intelligente, l'efficienza energetica, l'edilizia sostenibile, i servizi pubblici, il commercio al dettaglio, la fornitura di beni quotidiani e la governance civica. Allo stesso tempo, la digitalizzazione può innescare un ulteriore divario spaziale e sociale con rischi per la tutela della privacy. La digitalizzazione deve essere modellata in modo ecologicamente sostenibile, inclusivo ed equo. In un quadro più ampio, la sovranità digitale europea è fondamentale per la futura competitività dell'UE. Le città, con il loro potere di ampliare le soluzioni digitali e di adattarle alle condizioni locali, possono contribuire in modo significativo a questo obiettivo.

La nuova versione della Carta di Lipsia intende dunque riaffermare il protagonismo delle città nei processi di creazione delle politiche urbane europee e nazionali, andando ad individuare a grandi linee le modalità attraverso le quali le città dovrebbero mettere in pratica i principi di sviluppo urbano sostenibile enunciati da queste politiche. Possono essere individuati diversi valori comuni delle città europee dall’analisi della Carta di Lipsia, che vanno dalla policentricità dei sistemi urbani fino al design sostenibile e alla democrazia partecipativa, cui fanno da sottofondo quattro caratteristiche-chiave della città europea: ecologica, inclusiva e coesa, produttiva e connessa. Rispetto a queste ultime vorrei soffermarmi sull’obiettivo di inclusività che è emerso anche con riferimento agli incontri avuti nel corso della Scuola con i rappresentanti di Brescia, Reggio Calabria e Roma. In questa parte saranno brevemente esposte quelle che sono state le iniziative nelle tre realtà urbane proprio in riferimento all’obiettivo di inclusività.

6. Brescia

Al fine di favorire l'inclusione sociale, l'orientamento e la ricollocazione nel mondo del lavoro dei giovani (compresi tra i 16-29 anni) e adulti che sperano la soglia dei 45 anni che si trovano in situazione di difficoltà sociale o economica, è stato ideato dalla Regione Lombardia il progetto Act, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo e sviluppato in quattro ambiti territoriali: Bassa Bresciana Occidentale, Bassa Bresciana Orientale, Monte Orfano e Sebino. Il progetto, rivolto a persone che si trovano in una situazione di difficoltà ma che non usufruiscono del reddito di cittadinanza, prevede la presa in carico del beneficiario da parte di équipe multidisciplinari coordinate dal Consorzio Solco Brescia con ha finalità di migliorare le capacità di orientamento nel mondo del lavoro, di raggiungere una maggiore consapevolezza delle proprie abilità sociali/relazionali e competenze specifiche per la ricerca di una nuova professione. E partiranno a maggio i prossimi importanti appuntamenti di progetto «Act! Agire il cambiamento nel territorio»: quattro incontri formativi virtuali e il lancio di Contact.me, nuovo portale locale per il matching domanda e offerta di lavoro del territorio. Tra gli strumenti messi in campo per contrastare vulnerabilità e disagio nel territorio di Brescia, si annoverano innanzitutto cinque sportelli, attivi dallo scorso gennaio e aperti al pubblico nei Comuni di Dello, Iseo, Montichiari, Orzinuovi e Palazzolo.

7. Reggio Calabria

Dall'incontro effettuato con l'On. Rosanna Scopelliti è emersa la volontà del comune di Reggio Calabria di elaborare un progetto di scuola di strada, per avere una didattica in presenza innovativa e creativa che coinvolga i ragazzi a tempo pieno, che fornisca un'alternativa alla mafia. Il progetto "Nati per leggere" è partito per venire incontro alle esigenze di lettura dei bambini ma anche delle famiglie ed è un nuovo modo per unire la famiglia, riscoprendo il valore della cultura. Si tratta, come ha spiegato l'On. Rosanna Scopelliti di un progetto itinerante. La DAD, infatti, può essere uno strumento ulteriore rispetto alla didattica in presenza. Tuttavia, si sono incrementate moltissimo le disuguaglianze sociali, i casi di dispersione scolastica. Non c'è più quel collante tra ragazzi ed insegnanti e questo può essere problematico anche per le famiglie oltre che per i ragazzi. La DAD può essere utilizzata in futuro ma non come è stato fatto finora. C'è bisogno di una formazione specifica per i docenti. Progetto con Save the Children e Fondazione Agnelli per i fenomeni di bullismo online cui sono esposti i ragazzi, i quali vivono ormai su internet. Il comune di Reggio Calabria si è fatto promotore di un'altra bellissima iniziativa ispirata dal senso di inclusività questa volta delle persone con disabilità. Si tratta del progetto Muover-SI

che mira a promuovere attraverso l'attività sportiva la salute nonché a migliorare l'inclusione sociale della persona con disabilità motoria. L'evento svoltosi nelle giornate del 26 e del 27 maggio 2021 sul lungomare Falcomatà è stato organizzato da MSP-Italia con il Ministero del Lavoro e Politiche sociali, in collaborazione con la A.S.D. R.C. Basket in Carrozzina e con il Patrocinio del Comune di Reggio Calabria. Grazie all'evento i ragazzi hanno potuto che per la prima volta approcciarsi allo sport, provando le discipline sportive della scherma, tennis tavolo e basket in carrozzina.

L'evento, come risulta dalla stampa locale, è stato un assoluto successo.

8. Roma

Per quanto riguarda i progetti attualmente in corso nel comune di Roma si citano: *"Sostegno sociale e pasti a domicilio"*. Il servizio si propone di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, sostenendo e monitorando la condizione delle persone che risiedono nel territorio della capitale che, a causa della situazione di grave fragilità, di solitudine, isolamento, scarsità o inesistenza di mezzi economici, hanno estremo bisogno di una presenza quotidiana nonché di rapporti di vicinanza che avvengono mediante l'erogazione di pasti a domicilio[285].

Il servizio è finalizzato a:

- Contrastare l'isolamento e la grave emarginazione sociale, promuovere l'inclusione sociale, orientare e inviare i destinatari verso i servizi preposti istituzionali e informali
- Mantenere il grado di autonomia e prevenire l'eventuale cronicizzazione dello stato di isolamento
- Monitorare costantemente le condizioni di vita e attivare servizi preposti ad affrontare eventuali nuove necessità
- Assicurare la fornitura di un pasto in grado di soddisfare le necessità alimentari individuali

Altro importantissimo progetto volto a realizzare piena inclusività è quello che prende il nome di: "Consulenza, educazione all'autonomia e inserimento lavorativo per persone con Sindrome di Dow". Trattasi di un servizio plurispecialistico rivolto alle famiglie di persone con Sindrome di Down e finalizzato a fornire informazioni accurate sulla Sindrome di Down, sulle cause, sulle prospettive di sviluppo a breve ed a lungo termine. Si avvale della collaborazione di un'équipe di assistenti sociali e psicologi ed offre alle famiglie la possibilità di effettuare una valutazione globale dei bisogni del bambino o ragazzo Down

[285] Informazione ripresa dal: https://www.comune.roma.it/web/it/dipartimento-politiche-sociali-progetti.page?contentId=PRG33217

contestualmente alla valutazione dei bisogni familiari. Le visite sono effettuate presso la sede dell'Associazione, su richiesta delle famiglie e previa prenotazione telefonica.

9. Conclusioni

Quanto emerge da un'analisi sommaria di quelle che sono le diverse iniziative comunali volte a garantire una maggior inclusività di tutti i cittadini che, per diverse motivazioni spesso sono lasciati indietro, ai margini senza un'efficace protezione, emerge senz'altro la volontà delle autorità locali di attivarsi su questo fronte. Ciò che mi domando però è se le iniziative proposte siano sufficienti e soprattutto se bastino progetti con una durata determinata e progettati solo con riferimento a dei specifici destinatari o se invece sia necessario un programma permanente che possa abbracciare tutti gli aspetti legati all'inclusività urbana. Questo programma permanente potrebbe, ovviamente nel rispetto del principio di sussidiarietà essere cofinanziato e coordinato dalla regia di Bruxelles e nello specifico del Comitato delle Regioni. Non credo che le persone disabili abbiano bisogno solamente di progetti lampo, per quanto fondamentali, o che le persone esclude dal mercato del lavoro possano risolvere le loro problematiche unicamente con pochi incontri motivazionali e di orientamento. I cittadini tutti hanno bisogno di sentirsi tutelati sostenuti e accompagnati dalle realtà a loro più vicine sempre e in maniera continuativa nel tempo. L'inclusione non è un qualcosa qui tendere per fini morali o umanitari è un obiettivo permanente e fondamentale che è strettamente connesso agli altri aspetti fondamentali della vita urbana. Una comunità inclusiva dal mio punto di vista è una comunità coesa e pienamente produttiva, al massimo delle sue potenzialità.

Sitografia consultata

https://cor.europa.eu/it/news/Pages/Undiminished-relevance-of-the-Leipzig-Charter-.aspx

https://urbact.eu/la-nuova-carta-di-lipsia-spiegata-bene-perch%C3%A9-il-futuro-delle-nostre-citt%C3%A0-dipende-da-questo-0

https://www.giornaledibrescia.it/brescia-e-hinterland/act-e-contact-me-le-strade-per-favorire-l-inclusione-sociale-1.3573910

https://www.comune.roma.it/web/it/dipartimento-politiche-sociali-progetti.page?stato=incorso

https://ildispaccio.it/reggio-calabria/273555-reggio-calabria-sport-e-inclusione-sociale-sul-lungomare-falcomata-con-il-progetto-muover-si

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lucia Turco*

La relazione tra digitalizzazione e occupazione giovanile

A.A. 2021

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

Sommario

1. L'impatto pandemico sul tasso di disoccupazione giovanile – 1.1 Il tasso di disoccupazione giovanile – 1.2 Progetti per l'incremento dell'occupazione giovanile – 2. La digitalizzazione come motore per l'assunzione giovanile – 2.1 Grado di digitalizzazione della PA al 2021 – 2.2 Digitalizzazione e trend delle imprese – 3. Il ruolo dei nuovi canali di comunicazione nel processo di innovazione amministrativa – 3.1 Il ruolo dei social media nel processo di innovazione – 3.2 Prototipo di un progetto per il maggiore coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e dell'occupazione giovanile

Abstract

La digitalizzazione potrebbe velocizzare la comunicazione tra ente pubblico, aziende private e cittadini, sfruttando le capacità smart delle nuove generazioni e dalla maggiore digitalizzazione deriverebbe un ricambio generazionale.

Digitale e comunicazione sono connessi, il miglioramento di questa potrebbe coinvolgere maggiormente i cittadini nei processi di azione sul territorio; uno strumento per agire in tal senso sono i social media.

Proponendo temi specifici direttamente ai cittadini, si velocizzerebbe la fase di ricerca delle necessità a cui far fronte intervenendo in modo mirato.

1. L'impatto pandemico sul tasso di disoccupazione giovanile.

1.1 Il tasso di disoccupazione giovanile

La disoccupazione giovanile in Italia ha ricominciato a crescere a marzo di quest'anno, salendo dal 31,9% al 33% fissandosi alle prime posizioni, dopo quella spagnola, tra i paesi Ocse. Ad evidenziarlo sono state le tabelle sulla disoccupazione nei paesi dell'aria, secondo le quali il tasso medio risulterebbe essere al 13,3%, in calo dal 13,6% dello scorso febbraio. Il nostro paese supera dunque più del doppio la media generale dei paesi esaminati.[286] In aggiunta vi è l'aggravante della crescita di oltre 700 mila inattivi. L'Istat precisa come il tasso di occupazione è sceso nell'arco di un anno, di 2,2 punti e nell'arco dei dodici mesi, sono però cresciute le persone in cerca di lavoro +0,9%, ma soprattutto gli inattivi tra i 15 e i 64 anni sono saliti al +5,4%.[287]

In aggiunta al problema dell'inserimento nel mercato del lavoro, per i più giovani la situazione pandemica ha aggiunto un preoccupante gap di competenze che oscilla tra il 30 e il 50% in matematica e nelle lingue, dovuto al cambiamento del metodo didattico passato dalle lezioni frontali alla didattica a distanza. Durante i mesi del lockdown, l'Istat ha infatti stimato che circa tre milioni di studenti tra i 6 e i 17 anni hanno avuto difficoltà a seguire le lezioni in questa modalità, soprattutto a causa della carenza o inadeguatezza dei dispositivi informatici dei quali disponevano e questa situazione si accentua nel Sud del paese, dove interessa circa

[286] In Ansa.it – *"Ocse: disoccupazione giovani Italia al top dopo la Spagna",* 10/05/2021.

[287] In Repubblica.it – *"Istat, perso un milione di posti di lavoro nell'anno della pandemia. L'emorragia si stabilizza a febbraio",* 06/02/2021.

il 20% dei minori. La situazione è preoccupante anche per i laureati che in Italia, stando ai dati rilevati pre-pandemia, si colloca tra gli ultimi posti, con un tasso di laureati fra i più bassi d'Europa al 27,8% nel 2018, a fronte di una media europea pari al 40,7%, e un tasso di occupazione dei neolaureati pari al 56,5% nel 2018, rispetto a una media europea dell'81,6%.[288]

Volendo misurare l'impatto che la pandemia ha avuto sulla disoccupazione dei giovani nel nostro territorio, potremmo subito notare un calo tendenziale di 1,2 punti percentuali del tasso di occupazione tra i 15 ed i 24 anni e un aumento di quello di disoccupazione pari a 5,4 punti, secondo quelli che sono i numeri sull'occupazione giovanile aggiornati al marzo del 2021 nonostante il blocco dei licenziamenti introdotto dall'allora governo *Conte bis* e prorogato dall'esecutivo Draghi fino al 30 giugno odierno.

Senza dubbio, la crisi generata da COVID-19 pone il rischio concreto di veder precipitare di nuovo la situazione, esacerbando il già preoccupante numero di giovani disoccupati in diversi stati membri. Ricordiamo che ad agosto 2020 il tasso di disoccupazione giovanile si assestò sul 17,6% nei paesi dell'UE-27.[289]

1.2 Progetti per l'incremento dell'occupazione giovanile.

Per affrontare il problema della disoccupazione giovanile, nel 2013 gli stati membri hanno creato *Garanzia per i giovani*, un impegno politico a livello dell'UE per dare a tutti i minori di 25 anni, un'offerta di impiego, un'istruzione superiore, un tirocinio o stage entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dalla fine degli studi. L'Iniziativa, si dirige esclusivamente alle regioni UE con tassi di disoccupazione giovanile oltre il 25%. L'Italia beneficia di questa iniziativa, assieme ad altri 20 paesi europei per un totale di 120 regioni.

Sulla scia della crisi dovuta al coronavirus, l'UE sta attualmente lavorando su una proposta che possa rinforzare *Garanzia per i giovani*, con l'obbiettivo di rendere il programma più accessibile ai cittadini, raggiungere gruppi vulnerabili, e portare il limite di età a 29 anni, in modo tale da essere più in linea con le esigenze individuali e del mercato. Secondo la Commissione europea, dal 2014 oltre 20 milioni di giovani si sono iscritti al programma e l'Iniziativa ha fornito un aiuto concreto a oltre 2,4 milioni di giovani sin dalla fine del 2017.

Ad affiancarsi a questa iniziativa vi è anche la piattaforma *Alleanza europea per l'apprendistato* volta a migliorare la qualità degli apprendistati in Europa.

---

[288] In IlSole24ore.com – *"Emergenza giovani: a fine 2020 tasso di disoccupazione in risalita al 29,7% e occupati al palo",* 06/02/2021.

[289] In Europarl.europa.eu – *"La disoccupazione giovanile nell'UE: cifre e soluzioni",* 20/05/2021.

Nel 2014 gli Stati membri hanno istituito il *Quadro qualitativo per gli stagisti*, per offrire a un numero sempre più grande di giovani, la possibilità di acquisire un'esperienza lavorativa di qualità, in condizioni eque e sicure, accrescendo al contempo le loro possibilità di trovare un impiego. Inoltre, quest'anno è stato rafforzato anche il programma *Erasmus+* per il periodo 2021-2027 approvato dal Parlamento il 18 maggio 2021. Gli eurodeputati hanno ottenuto l'aumento di 1,7 miliardi di euro durante i negoziati con il Consiglio, portando così lo stanziamento a 28 miliardi di euro provenienti da varie risorse, quasi il doppio rispetto al programma precedente. Tra le altre iniziative europee troviamo l'iniziativa *EURES* e il *Corpo europeo di solidarietà* che finanzia attività di volontariato, tirocinio e lavoro per giovani impegnati in progetti di solidarietà a favore delle comunità e delle persone in tutta Europa; nel 2019 il Parlamento europeo ha approvato le priorità per il nuovo programma del 2021-2027 che deve includere il volontariato per aiuto umanitario fuori dall'Europa e deve offrire più possibilità per giovani con minori possibilità, provenienti da regioni periferiche o da un contesto migratorio. [290] Importante precisazione riguarda gli stage, per risolvere il problema della disoccupazione giovanile in Italia, il Parlamento chiede che venga istituito un quadro legale che vieti stage, tirocini e praticantati non retribuiti in tutta l'UE, poiché non tutti gli Stati membri si sono attenuti alle precedenti raccomandazioni di Garanzia Giovani.[291]

Tuttavia, l'attuale crisi richiede un intervento specifico e tempestivo: assieme alle abbondanti raccomandazioni da parte della Commissione di investire i fondi del *Next Generation EU* pensando a riformare il sistema scolastico, lavorare sulla transizione dal mondo della scuola al lavoro e sulla formazione aziendale, la risoluzione è stata approvata il 22 settembre 2020.[292]

2. La digitalizzazione come motore per l'assunzione giovanile

2.1 Grado di digitalizzazione della PA al 2021

In un mondo sempre più digitalizzato dove i giovani sono, letteralmente, sempre connessi, si potrebbe ipotizzare una relazione tra occupazione e digitalizzazione. Convenzionalmente si tende a pensare all'apparato burocratico come lento e antiquato, pieno di "scartoffie" nelle quali spesso i cittadini si perdono, nonostante facciano ricorso agli enti predisposti nell'indirizzarli ed assisterli; quest'immagine della cosiddetta "macchina burocratica" in un'epoca così digitalizzata sembra diventare sempre più realistica, specialmente quando si

[290] Ibidem.
[291] In Ildigitale.it – *"Cresce disoccupazione giovanile in Italia, ecco perché è importante avere un buon curriculum",* 13/01/2021.
[292] In Mondointernazionale.com – *"Cosa fa l'Ue per combattere la disoccupazione",* 10/10/2020.

sente parlare di una transizione digitale della Pubblica Amministrazione. Verrebbe dunque da domandarsi, piuttosto che investire la maggior parte dei fondi per la riqualificazione del personale pubblico già in servizio, se non vi possa essere la possibilità di investire in nuove posizioni lavorative per i più giovani già formati (a volte in modo naturale) sul digitale. Quando sentiamo parlare di transazione digitale, l'intento è volto ad accorciare il divario esistente tra cittadini, aziende e amministrazioni, agevolando attraverso digitalizzazione e tecnologie la fruizione dei servizi al cittadino, digitalizzando e facendo proprie le ultime tecnologie avanzate per agevolare privati e aziende nella fruizione dei servizi loro dedicati.

Già da diversi anni è in atto un processo molto ambizioso e al contempo strategico per digitalizzare tutto l'apparato della pubblica amministrazione relativo ai servizi offerti al pubblico. Una sorta di finestra sulle principali amministrazioni che sostanzialmente riduce in modo significativo il lavoro allo sportello e garantisce al privato la garanzia di servizi fruibili direttamente dal proprio smartphone o computer. A dare un'importante accelerazione al processo di digitalizzazione, non vi è stata solamente la pandemia, ma piuttosto un'esigenza concreta e pressante di migliorare la qualità del settore servizi, considerando che l'Italia procede molto lentamente a causa di diversi fattori, tra i quali un'età media nel pubblico impiego stimata intorno ai 50/51 anni, e il 2,2% di giovani impiegati, il che colloca il nostro paese all'ultimo posto nella scala europea. Fattori che determinano importanti difficoltà nel far permeare le nuove procedure all'interno del tessuto amministrativo.

Tra le prime iniziative concrete per andare in contro al digitale, vi è stata, con la formazione del Governo Draghi, la nomina del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, Vittorio Colao, il quale detiene anche la delega ad esercitare le funzioni spettanti in materia al Presidente del Consiglio. Altra importante innovazione è rappresentata dall'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione digitale.

La figura del Responsabile per la transizione al digitale trae fondamento dall'articolo 17 del Codice dell'amministrazione digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82), che obbliga tutte le amministrazioni ad individuare un ufficio per la transizione alla modalità digitale, il cui responsabile è il RTD. Tra le funzioni più rilevanti del Responsabile per la transizione digitale si annoverano: garantire la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, coordinandola nello sviluppo dei servizi pubblici digitali e nell'adozione di modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini. Ha funzione di reingegnerizzazione dei processi e gli compete l'analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare la soddisfazione degli utenti e la qualità dei servizi. Inoltre, ha un ruolo chiave nella

pianificazione e nel coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici telematici e di telecomunicazioni per garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda al digitale. Andando sul sito del Ministero della Pubblica Amministrazione possiamo subito notare come vi sia una parte dedicata alla spiegazione del processo di digitalizzazione amministrativo; come previsto dalla legge delega sulla riforma della PA, il Dipartimento promuove l'uso di strumenti e modelli che realizzino i principi della cittadinanza digitale e dell'Open Government. Questo anche per coinvolgere al massimo le istituzioni pubbliche e private e gli stakeholder sui temi principali dell'Agenda digitale. Gli interventi del Dipartimento per diffondere e sostenere l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni si basano su due pilastri portanti:

1. *Innovazione digitale e sviluppo dell'open government*

Per cogliere tutte le opportunità che le tecnologie digitali abilitano sia all'interno delle amministrazioni sia nei rapporti tra queste e cittadini e imprese.

2. *Trasparenza delle amministrazioni*

Per assicurare la conoscenza del patrimonio di informazioni sulle PA e favorirne il controllo sociale e il miglioramento continuo.[293]

Volendo partire dal quadro normativo per avere un'idea più lineare dell'argomento trattato, il primo elemento da prendere in esame è il *Codice dell'Amministrazione Digitale* (CAD) il testo unico cui fa riferimento l'intera materia, che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese.
L'opera di diffusione dell'amministrazione digitale è poi proseguita, anche con il nuovo Governo Draghi che tra i primi atti, si segnala l'adozione del decreto-legge del 1° marzo 2021/n.22 che, va ad intervenire sulle funzioni del Governo in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione del Governo in diverse materie, tra cui: la strategia italiana per la banda ultra larga, la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese e le infrastrutture digitali materiali e immateriali.
Il nuovo Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione, si pone in continuità con i precedenti piani (2017-2019 e 2019-2021) ma rivolge una maggiore attenzione alla realizzazione delle azioni previste e stabilisce attraverso una *roadmap* ben

[293] In Funzionepubblica.gov.it – "*Digitalizzazione*".

scandita quali siano le attività di competenza delle amministrazioni centrali e quali delle singole amministrazioni pubbliche e individua, inoltre, per la prima volta, target quantitativi misurabili su base annuale ed obiettivi incrementali da raggiungere nel triennio. Tutto passa dal coinvolgimento attivo delle amministrazioni e dei territori, incentivate a mettere in atto i Nodi Territoriali di Competenza (NTC). Vengono anche previste azioni per consolidare il ruolo del Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) attraverso l'attivazione di: una piattaforma di community che faciliti il confronto e la diffusione delle *best practice*; percorsi formativi specifici; forme associate di nomina.[294]

Altro snodo normativo fondamentale nel processo di digitalizzazione delle PA è il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), riguardante investimenti e progetti per gli anni 2021-2026, è strumentale per accedere ai fondi della Next Generation EU (NGEU). Lo stanziamento complessivo per gli interventi previsti dalla componente è pari a 11,75 miliardi di euro. Al fine di mantenere una linea di coordinamento e coerenza con le idee previste dall'*EU Digital Compass 2030*, tra le principali iniziative previste vi sono anche: Banda ultra-larga; Cloud PA; Identità e domicilio digitale; Interoperabilità dei dati per i servizi on line ai cittadini; Piattaforme di notifica digitali e cybersecurity;

In ambito europeo ricordiamo che con la Comunicazione COM (2021) 118 final dal titolo *"2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade"* del 9 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato una visione e le prospettive per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. Per quanto riguarda la digitalizzazione dei servizi pubblici, l'obiettivo dell'Unione Europea è di garantire che entro il 2030 la vita democratica e i servizi pubblici online siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità. Si tratta di realizzare un ambiente digitale che fornisca strumenti facili da usare, efficienti e personalizzati con elevati standard di sicurezza e privacy.[295] A livello europeo emerge anche il programma *The digital Europe programme* (DIGITAL), un nuovo programma di finanziamento dell'UE incentrato sul portare la tecnologia digitale alle imprese, ai cittadini e alle pubbliche amministrazioni. Con un budget complessivo previsto di 7,5 miliardi di euro (a prezzi correnti), mira ad accelerare la ripresa economica e plasmare la trasformazione digitale della società e dell'economia europee, portando benefici a tutti, ma in particolare alle piccole e medie imprese. Il programma fa parte del prossimo bilancio a lungo termine dell'UE, il quadro finanziario pluriennale 2021-2027.[296]

---

[294] In Agendadigitale.eu – *"Innovazione digitale della PA: perché il 2021 sarà l'anno decisivo",* 24/02/2021.
[295] In Altalex.com – *"La transizione digitale della pubblica amministrazione",* 06/05/2021.
[296] In Europa.eu – *"The Digital Europe Programme".*

2.2 Digitalizzazione e trend delle imprese

Ma passiamo ora dal livello di digitalizzazione della PA a quello delle aziende; senza dubbio la Pandemia ha accelerato il processo di Digitalizzazione, spingendo le aziende a fronteggiare la crisi con soluzioni innovative. Tuttavia, ben il 62% ritiene che le strategie di Digital Marketing messe in campo finora siano ancora insufficienti o poco performanti. In particolare, la mancanza di una Strategia Digitale e di un approccio strategico sui Social Media.

In Italia il processo di Digitalizzazione è in atto, le Aziende hanno utilizzato e utilizzano strumenti per migliorare la relazione con la propria audience, ma necessitano ancora di un supporto concreto per trovare strategie efficaci e durature nel tempo.

È importante rilevare, quanto la scelta della giusta strategia digitale e della Piattaforma, abbiano influito in maniera sostanziale sulla crescita delle Aziende. Tra gli strumenti a supporto delle strategie è emerso che il 50% delle Imprese è interessato a una Piattaforma di Marketing Automation e coloro che hanno utilizzato questo tool evidenziano: Incremento della Lead Generation + 50%; Crescita dell'engagement +20%; Aumento del fatturato +10%.[297]

Il primo trend ad accelerare ulteriormente la trasformazione tecnologica delle imprese di tutto il mondo sarà la capacità di avere a disposizione reti fotoniche, che permetteranno di gestire le comunicazioni in modo efficace e veloce. Ci saranno poi le tecnologie di *Cognitive Foundation (CF)* che permetteranno di controllare tutte le iniziative di una realtà imprenditoriale, in particolare quelle legate alle nuove tecnologie come l*'Internet of Things (IoT),* potendo integrare le informazioni dei sensori, come video, voce e così via. La terza tecnologia che caratterizzerà il futuro delle aziende è il *Digital Twin Computing*, cioè i "gemelli digitali", le repliche virtuali dei modelli fisici. Questa soluzione innovativa permette di capire come si comporteranno e come funzioneranno i prodotti che un'azienda vuole produrre. Tutte le informazioni su un articolo vengono inserite all'interno del gemello digitale in modo da avere una visione complessiva del prodotto finale. Ciò permette di conoscere eventuali errori prima di avviare la produzione, ridurre l'intervento dell'uomo durante la gestione delle operazioni di sicurezza e controllo qualità, avere a disposizione una visione complessiva di tutto ciò che serve, incluse le entità coinvolte.[298]

[297] In Innovationpeople.it – *"DIGITALIZZAZIONE DELLE AZIENDE E STRATEGIE DIGITALI NEL 2021".*
[298] In Italiaonline.it – "*Digitalizzazione delle imprese: quali sono i trend del 2021*".

3. Il ruolo dei nuovi canali di comunicazione nel processo di innovazione amministrativa.

3.1 Il ruolo dei social media nel processo di innovazione

Velocità, trasparenza e accessibilità: i social media sono uno strumento di comunicazione essenziale oggigiorno e a livello amministrativo lo hanno compreso anche i sindaci, infatti costruire un dialogo diretto con i cittadini in tempo di pandemia si è rivelato essere fondamentale per superare l'emergenza. Negli ultimi anni, i social media hanno dimostrato il loro valore durante le emergenze come canali di informazione continua. Strumenti digitali che permettono di condividere informazioni, sforzi umanitari, richieste di soccorso e consentono di mettersi in contatto con le agenzie responsabili della gestione delle emergenze.

Questa vicinanza è diventata ancora più forte nell'era del Covid-19. La pandemia ha infatti creato nuove forme di comunicazione tra istituzioni e cittadini, ridisegnato anche i confini della Rete e dato una spinta in avanti al processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e sappiamo che i comuni sono il primo riferimento per tutti i cittadini. Negli ultimi anni la presenza istituzionale dei Comuni sul web è cresciuta in modo esponenziale e il cambiamento epocale è sopraggiunto con l'avvento dei social network, che hanno portato le Pubbliche amministrazioni a uscire dalla "comfort zone" del sito web istituzionale e a confrontarsi con tempi e modi di comunicare caratterizzati da velocità, trasparenza e accessibilità.

Tre caratteristiche, queste, imprescindibili per una comunicazione pubblica che sia in grado di stare al passo con i tempi e, soprattutto, con la necessità dei cittadini "sempre online" di essere informati in tempo reale e in modo completo. L'amministrazione comunale dunque è più immediatamente alla portata dei cittadini e i sindaci ne sono sempre più consapevoli: Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn, YouTube, WhatsApp, Telegram, rappresentano un asset ormai fondamentale per gli enti pubblici.

L'importante, nel caso della comunicazione istituzionale che viaggia attraverso i social, è che i contenuti siano utili ai cittadini, vero *target* di riferimento, è infatti diverso anche l'obiettivo della comunicazione che mira a costruire un dialogo continuativo con l'utente, basato sulla trasparenza e sulla tempestività di risposta. Non è solo questione di informazione. Si tratta prima di ogni cosa di costruire un processo democratico e partecipativo, che diventa possibile grazie a un uso smart dei social network.

Il dialogo diretto con i cittadini può portare vantaggi significativi: conoscere più a fondo i bisogni dell'utenza è fondamentale per migliorare i servizi offerti. Ma le pubbliche amministrazioni sono pronte ad affrontare le necessità di utenti "sempre connessi"? Accanto

a pratiche di eccellenza, ci sono anche tanti casi di lavori migliorabili. Occorre procedere a un profondo ripensamento organizzativo. La PA ha bisogno di Social Media Strategist e Social Media Manager, professionisti della comunicazione che possano traghettare questa realtà lungo un reale percorso di trasformazione digitale.

Andrebbero definite e attuate politiche inclusive che tengano conto del *digital divide* tra aree metropolitane e piccoli centri urbani o aree rurali. Divario che è il risultato, in molte aree metropolitane, di infrastrutture come la banda larga, di risorse umane adeguate e alfabetizzate ai nuovi strumenti, di opportune risorse economiche per implementare politiche attive. Elementi che, nei piccoli centri urbani, nelle aree rurali e periferiche, sono molto carenti e in alcuni casi assenti.

Il risultato di questa doppia velocità è la frattura che si crea tra la popolazione in grado di utilizzare queste tecnologie e quella che ne rimane esclusa. Il divario digitale quindi è sempre più causa di divario socio-economico e culturale, a cui l'apparato pubblico potrebbe porre rimedio attraverso Piani di sviluppo a livello nazionale.

La comunicazione delle amministrazioni pubbliche può diventare leva del cambiamento: deve supportare l'innovazione e, ovviamente, raccontarla, metterla a portata di cittadino.

Nei Comuni tante sono le iniziative e i progetti: l'innovazione sociale chiede infatti idee, creatività, coraggio, metodologie innovative per trasformare principi teorici e ricerca accademica in prodotti e servizi da offrire a un mercato sempre più attento ai bisogni delle persone e alla sostenibilità. Obiettivi importanti per le imprese sostenibili, le istituzioni responsabili, i territori intelligenti.

I social media rappresentano un'opportunità strategica per l'intera PA, occorre sensibilizzare al corretto utilizzo di queste tecnologie e anticipare la conoscenza e la divulgazione di processi che possano rendere più efficiente il lavoro degli amministratori pubblici. Diffondere la cultura della democrazia in rete vuol dire formare cittadini che si sentano parte attiva della governance istituzionale e dei processi che vengono messi in campo per migliorare la qualità della loro vita.[299]

3.2 Prototipo di un progetto per il maggiore coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e dell'occupazione giovanile.

Il miglioramento dei canali di comunicazione potrebbe quindi aiutare in un maggior coinvolgimento dei cittadini nella fase decisionale dei processi di azione e miglioramento del

[299] In Agendadigitale.eu – *"Social media e sindaci: la comunicazione digitale in tempo di pandemia",* 23/03/2021.

territorio e un buono strumento per agire in tal senso sono appunto, i nuovi canali comunicativi: i social media.

Oggigiorno in molti sanno usare i social media e sanno rispondere a questionari specifici se richiesto, si potrebbe quindi pensare che se in un comune o in un'azienda, quale che sia la sua dimensione, fossero introdotti dei questionari periodici su specifici temi relativi ai problemi della città/quartiere (nel caso del comune) e di introduzione e miglioramento dei servizi (nel canso delle aziende private), ad un range di cittadini o clienti tra i 18 e i 65 anni, si potrebbero individuare in maniera più specifica gli argomenti su cui lavorare. Facendo però attenzione a non farli passare come messaggi di marketing i quali rischierebbero di far calare l'interesse di partecipazione, ma come necessari al fine di sviluppare un progetto concreto per coloro ai quali lo si sta sottoponendo.

Il range non è casuale, questo perché si suppone che le persone, in media, oltre i 65 anni possano avere maggiori difficoltà ad utilizzare i socialnetwork o compilare dei questionari digitali, in tal caso, in quella fascia d'età sarebbero compresi familiari e/o amici che possano sottoporre loro i questionari oppure che possano rispondere anche sulla base della conoscenza delle esigenze specifiche dei soggetti che hanno un'età superiore ai 65 anni.

Il rovescio della medaglia sarebbe la quantità di dati che arriverebbe al termine di ogni questionario, ma più i questionari sarebbero specifici e più semplice sarebbe incasellare le risposte per comprendere dove intervenire per migliorare o innovare, sia a livello di enti pubblici che di aziende private.

In questa idea però bisognerebbe tener presente due variabili: la "variabile della semplicità": non tutti vogliono dover scaricare un'applicazione o iscriversi con la propria e-mail ad un sito, per poter rispondere ad un questionario, sarebbe più semplice un link sul sito del comune o dell'azienda che rimandi al questionario oppure lo stesso, ma direttamente dalle piattaforme social del comune (qualora ve ne fossero e potrebbero essere utili per un maggiore coinvolgimento dei giovani residenti) o dell'azienda, oppure per temi più generali, direttamente dei sondaggi dalle piattaforme social.

E poi c'è la "variabile dell'interesse": non tutti i soggetti di quel range d'età risponderebbe tutte le volte a tutti i questionari, la risposta dipenderebbe dall'interesse individuale per il tema trattato e questo faciliterebbe l'analisi dei dati recepiti.

Certamente, per poter introdurre uno strumento del genere e invogliare i soggetti ad utilizzarlo, una "sponsorizzazione" tramite organi di stampa digitali, pubblicità sui social-media, via web e, se possibile, a livello televisivo potrebbe gradualmente far crescere il coinvolgimento degli utenti avendo con loro un contatto sempre più diretto.

Altra innovazione per introdurre i giovani nel mondo lavorativo arriva dal Regno Unito dove nei supermercati sono state istituite delle “succursali postali” nelle quali lavorano due dipendenti e la media degli assunti rientra in una fascia d’età giovane. L’idea di per sé non soltanto coinvolge i giovani lavoratori, ma permette anche di rendere un servizio più rapido e snello al cittadino che può recarsi alla posta per raccomandate e spedizioni evitando lunghe code nella sede dell’ufficio postale della propria città.

Bibliografia

Ansa.it – *"Ocse: disoccupazione giovani Italia al top dopo la Spagna",* 10/05/2021. https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2021/05/10/ocse-disoccupazione-giovani-italia-al-top-dopo-la-spagna_6679391e-0453-4ef6-9a69-a3c80da2f010.html

IlSole24ore.com – *"Emergenza giovani: a fine 2020 tasso di disoccupazione in risalita al 29,7% e occupati al palo",* 06/02/2021. https://www.ilsole24ore.com/art/emergenza-giovani-fine-2020-tasso-disoccupazione-risalita-297percento-e-occupati-palo-ADIuQHIB?refresh_ce=1

Repubblica.it – *"Istat, perso un milione di posti di lavoro nell'anno della pandemia. L'emorragia si stabilizza a febbraio",* 06/02/2021. https://www.repubblica.it/economia/2021/04/06/news/istat_disoccupazione_febbraio-295230230/

IlSole24ore.com – *"Misura l'impatto della pandemia sulla disoccupazione giovanile",* 08/05/2021. https://www.infodata.ilsole24ore.com/2021/05/08/misura-limpatto-della-pandemia-sulla-disoccupazione-giovanile/

Europarl.europa.eu – *"La disoccupazione giovanile nell'UE: cifre e soluzioni",* 20/05/2021. https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20171201STO89305/la-disoccupazione-giovanile-i-numeri-e-le-soluzioni

Ildigitale.it – *"Cresce disoccupazione giovanile in Italia, ecco perché è importante avere un buon curriculum",* 13/01/2021. https://www.ildigitale.it/aumenta-disoccupazione-giovanile-soluzioni/?cli_action=1623356094.114

Europarl.europa.eu – Commissione Affari Sociali e Occupazione, *"Progetto di proposta di risoluzione"*, 29/07/2020. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/EMPL/RE/2020/09-21/1210717IT.pdf

Mondointernazionale.com – *"Cosa fa l'Ue per combattere la disoccupazione",* 10/10/2020.
https://mondointernazionale.com/academy/cosa-fa-lue-per-combattere-la-disoccupazione-giovanile#_edn4

Funzionepubblica.gov.it – "*Digitalizzazione*".
http://www.funzionepubblica.gov.it/digitalizzazione

Altalex.com – *"La transizione digitale della pubblica amministrazione",* 06/05/2021.
https://www.altalex.com/documents/news/2021/05/06/transizione-digitale-pubblica-amministrazione

Agendadigitale.eu – *"Innovazione digitale della PA: perché il 2021 sarà l'anno decisivo",* 24/02/2021.
https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/innovazione-digitale-della-pa/

Europa.eu – "*The Digital Europe Programme*".
https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme

Innovationpeople.it – *"DIGITALIZZAZIONE DELLE AZIENDE E STRATEGIE DIGITALI NEL 2021".*
https://www.innovationpeople.it/blog/digitalizzazione-delle-aziende-strategie-digitali-2021/?__cf_chl_jschl_tk__=66c43c4e3d4843425a9ba4d10489e35e92b65517-1623365120-0-AaTwuYsWykRvHpoA44AuTB-rlorwhfjTI7_Ks7pAuZztP1bWzPniaNGs9hvVKO5VLQ8xLFx_TohoCXLBAAL-MtgEsku9t7FNhxP8QPhW53NCPgAkFo23EiUDoekYwQXGDGqr6QEn9MDTGdvdXUyknx6YMmb9umrlcuu2XTuoIdefAmHwzb34pOSq8iIHB08G62qi5tH2TCs4yz28T_73QWGqyHNRGfQC39pa2T9mZ10xIICtiaQ7RoDauysZQNUf-KwhWbOjXWjIz5H0x9DiViQnDipyDtKw439Ok_y_NyZlN-N6bG9hAKNoQpSi0yFaC01cZ4MmPVjyhkcqZxfNe1xJroHitorbQnJIPz7NZ3FOC3IkS_VEB75euXY19LIXvod5jXGdao60vte9zMA9QdJP3gwzVnHwFj1mRlL_gQOdPna9ULslgFPobcdtfsaBZhbRSqO_pXQSYkc5-t7HvJIKPJmygrgHpGli829PooVvle5K68pf7-vAYZLG7Ef_L0IVrHQtBvteWFZ9kTi3uWF3mXyrH18HFxAExtfwcQ6S

Italiaonline.it – *"Digitalizzazione delle imprese: quali sono i trend del 2021",* 29/03/2021.

https://www.italiaonline.it/risorse/digitalizzazione-delle-imprese-quali-sono-i-trend-del-2021-2903

Agendadigitale.eu – *"Social media e sindaci: la comunicazione digitale in tempo di pandemia"*, 23/03/2021.
https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/social-media-sindaci/

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lara Ughetto*

Il ruolo del Capitale Culturale come leva di capacity building per una cittadinanza attiva nel processo di digitalizzazione e transizione ecologica e come leva economica nello sviluppo delle città e dei territori

A.A. 2021

*Facoltà di Architettura – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Il Capitale Culturale e un Nuovo Umanesimo - 2. Il mito di Prometeo - 3. Citizen sience: una conoscenza di qualità come fattore di dialogo e partecipazione - 4. Ottimizzazione della relazione fra imprese e attori culturali ed economici del capitale territoriale, nuove alleanze locali e globali – 5. La terza missione delle Università

Abstract

La relazione intende focalizzarsi sull'importanza del capitale culturale e territoriale nella sfida del NGeu trasmettendo la necessità di gestire i processi di cambiamento lavorando contestualmente su comunità e territorio. Un rapporto forte tra presente e futuro non può esserci senza considerare cosa la comunità, una learning comunity, può fare. Il patrimonio culturale diffuso su tutto il territorio italiano è la rappresentazione viva e costante della ricchezza delle comunità che con i loro comportamenti lo trasformano, innovano e conservano ed è anche il luogo di produzione di valore da cui ripartire. I progetti di valorizzazione coinvolgano non solo il patrimonio ma anche le infrastrutture del territorio e le produzioni più importanti. Il ruolo della terza missione delle Università sia la trama sul territorio di coordinamento interdisciplinare.

1. Il Capitale Culturale e un Nuovo Umanesimo

Il corso 2021 ***"La dimensione urbana delle politiche territoriali: istituzioni, ambiente e contesto socio-economico. I casi di Brescia, Reggio Calabria e Roma"*** **della Scuola di Politiche Pubbliche si è incentrato sul** rapporto tra pubblico, privato e istituzioni come basi di uno sviluppo sostenibile dell'economia territoriale, con *focus* sulla dimensione urbana delle città studio, all'indomani della pandemia. Si è affermata la consapevolezza che i gravi danni inferti dalla pandemia da Covid-19 alla salute delle persone, all'economia, a tutti i sistemi relazionali non solo hanno uno strascico molto più lungo della prima e seconda fase acuta, ma hanno de-funzionalizzato molti tratti dei tradizionali processi produttivi e di fruizione di beni e servizi, inclusi quelli culturali, e hanno accelerato delle trasformazioni che si stavano già dispiegando. Ciò riguarda in particolare le attività di ricerca, apprendimento, produzione, comunicazione, diffusione, sviluppo negli ambiti culturali e le relazioni di co-fertilizzazione fra essi e il complessivo capitale territoriale. Sono proprio i territori, volano principale dello sviluppo economico e sociale italiano nella loro diversità e disparità, a essere il motore indispensabile per la ripresa prevista dal NGeu.

L'economia dei territori è legata all'eredità culturale con capacità generativa, il Capitale Culturale, non solo come attrattore del consumo turistico ma come luogo intorno al quale le comunità si riconoscono e si organizzano produttivamente nella relazione con essa e con il resto del mondo, turismo incluso. Il Capitale Culturale non è neutrale rispetto al territorio in

cui situato ma ne rappresenta un elemento integrante e come tale può influenzare le dinamiche economiche locali, con impatto positivo sul capitale materiale e immateriale.

Come e perché l'attivazione delle leve culturali della nostra società può giocare un ruolo positivo, che possa essere decisivo nell'attraversamento di questa lunga sfida globale? Come potrà la multiforme realtà culturale della nostra penisola ristrutturarsi su scala territoriale e nelle relazioni internazionali con soluzioni sostenibili nel lungo periodo, orientate all'interesse generale? Come potrà avvenire tutto ciò in aree già ripetutamente martoriate da sismi, dissesto idrogeologico e corruzione?

Per deliberare, progettare e governare i processi di passaggio dalla fase attuale ad una fase ulteriore occorre sia fare tesoro del più qualificato e innovativo lavoro del passato, sia spingere il nostro sguardo, giovane, in avanti, assumendo uno scopo trainante per le nostre scelte nel prossimo futuro. Occorrono pertanto un approccio strategico e sistemico, una rafforzata capacità predittiva e un'etica della corresponsabilità non più retorica o ideologica, ma operativa; occorre promuovere modelli in buona parte alternativi a quelli usuali, capaci di favorire la riorganizzazione imprenditoriale e dei pubblici servizi per lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle comunità e dei territori. Così si può sperare di saper progettare e attuare condizioni per una futura migliore normalità, che sia più giusta, efficiente e sostenibile, capace di garantire migliori relazioni di prossimità a livello globale e locale, considerando che la persistente, strisciante pandemia continuerà per un periodo non breve e di incerta durata ad accentuare le disuguaglianze culturali e, di conseguenza, socioeconomiche.

Le città e i distretti territoriali in questo scenario possono avere una forza propulsiva ed essere un effettivo laboratorio capillare per il progresso del paese. Riprendo le parole di Aldo Bonomi, "Serve il modello di una città-piattaforma produttiva, perché le infrastrutture dell'economia della conoscenza si concentrino nelle aree urbane…quella attuale è la finestra di opportunità da cogliere per innovare le parti arretrate e invecchiate del nostro capitalismo, declinata insieme a opportune forme di ri-territorializzazione."[300].

Per poter raggiungere questo obiettivo abbiamo bisogno di un "Nuovo Umanesimo"[301] utile a nutrire il capitale sociale, fondamentale per lo sviluppo economico. Umanesimo territoriale, Umanesimo ambientale, Umanesimo sociale e Umanesimo istituzionale rappresentano sono il punto di ri-partenza attorno al concetto del limite e dell'imprevedibile.

[300] Aldo Bonomi, *"Un capitale chiamato territorio",* L'Espresso, 28 febbraio 2021, p. 28
[301] Ivi, p.31

2. Il mito di Prometeo

La capacità politica è di tutti? Già Protagora si era domandato il perché gli Ateniesi chiedessero consigli di carattere scientifico ai tecnici mentre per questioni di interesse comune a coloro prendessero parola in assemblea.

Come può realizzarsi e dispiegarsi il nuovo Umanesimo se non considerando cosa la comunità può fare secondo uno dei principi fondamentali previsti dalla nostra Costituzione: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"[302]. Credo sia necessario gestire i processi di cambiamento lavorando contestualmente su comunità e territorio partendo da ciò che la politica può fare.

Ora è il momento della saggezza, la *phronesis*[303] aristotelica, ovvero la capacità e virtù di saper governare forze contrastanti adoperando scelte per poter risolvere situazioni complesse. L'allineamento, così, tra la politica e capacità tecnica porta a una buona amministrazione della *res publica*. La politica deve pensare a riformare l'esistente senza abbandonare le fondamenta che ci hanno sorretto fin qui rinnovandone i principi; il pragmatismo nel governare non ci può far dimenticare la loro importanza. Le nuove generazioni, ma soprattutto le future a cui consegneremo il PNRR, necessitano di rileggersi nei principi fondanti la nostra Costituzione e l'identità, frutto del riconoscimento collettivo, è la via per un forte rapporto tra presente e futuro. Il rapporto con l'altro, che in questi lunghi mesi si è rarefatto, costruisce il nostro Capitale Sociale a scala territoriale.

Nella mia ricerca non ho potuto non soffermarmi sul ruolo principale che la politica deve ricoprire. Durante i mesi iniziali della fase acuta della pandemia ci si è confrontati con il rischio permanente e le numerose incognite del futuro. Questa incertezza ha comportato decisioni rapide e a vista riportando alla luce lo scheletro decisionale, a volte vacillante, della nostra società democratica e repubblicana.

L'emergenza di fronte a fenomeni di questa portata allunga all'infinito i suoi tempi e si misura con l'incerto e il bene comune. Tucidide scriveva: " La peste segnò per la città l'inizio della sua corruzione… Nessuno era più disposto a perseverare in quello che prima giudicava essere il bene, perché credeva che poteva forse morire prima di raggiungerlo"[304]. Proprio per non perdere il bene e non essere sopraffatti dal fuoco che Ermes portò in dono la politica, giustizia e saggezza, a tutti gli uomini cosicché ne potessero gioire e vi potessero trovare la

[302] Costituzione della Repubblica Italiana, Art.4, Comma 2
[303] Aristotele, *Etica Nicomachea*, VI, 13, 1144a 6-9; 1145a 4-6
[304] Tucidide, *La guerra del Peloponneso*, II, p.53

forza. Il PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, del NGeu rappresenta un patto tra noi e le generazioni future e necessita di fondarsi su principi identitari forti e duraturi così da superare le incertezze dell'attuale politica.

3. Citizen science: una conoscenza di qualità come fattore di dialogo e partecipazione

I territori e i paesaggi non esistono senza le comunità che li vivono e li plasmano; e le comunità sono costituite non soltanto da persone, ma dai sistemi relazionali che esse creano e dai quali sono poi condizionate. La capacità delle persone di essere pienamente sé stesse, in salute, si alimenta dalla relazione, dalle interazioni che sviluppano fra di loro, con le comunità e i territori che frequentano. Viviamo dunque oggi un paradosso: quello del distanziamento fisico generalizzato e di lunga durata, in sé contrario alla nostra gioia, al nostro sviluppo e alla nostra stessa salute, eppure motivato da prioritarie esigenze sanitarie. In questa compressione della libertà di incontrarsi e interagire fisicamente l'elaborazione culturale delle informazioni e dell'esperienza rischierebbe di venire disseccata alle radici, se non fossimo capaci di ridisegnare i processi relazionali e culturali con modalità efficaci, magari inedite, che ancora ci producano gioia, sviluppo e salute con soluzioni solidali e sostenibili. Per assumere in modo davvero efficace decisioni di governo dei processi in questa direzione, occorre chiarezza e condivisione dei fini e degli obiettivi, proprio come Aristotele ben aveva indicato: "chi non ha uno scopo definito non è idoneo ad assumere una deliberazione".[305]

In un contesto che sarà sia diversamente globale sia diversamente locale occorre che le comunità e le loro istituzioni si organizzino per imparare a far tesoro dell'occasione di inevitabile cambiamento, diventando *learning communities*. Perché le comunità trasformino con i loro comportamenti i territori avvalendosi della leva digitale ed ecologica è necessario che ci sia un piano di *capacity building* ben formato ed esteso. E' necessario un approccio sussidiario e un accordo sui fini per un progresso a base culturale, ed è necessario mettere in relazione e accordo le strategie dei diversi piani, come ad esempio il PNRR con il PNR e lo SNAI.

Il tema della cittadinanza è centrale in questo processo e il Capitale Culturale produce cittadinanza. Ma la nostra società è permeata di una cultura collettiva dell'interesse pubblico, capace di coinvolgere il cittadino concretamente nel controllo e nella attuazione sociale della gestione della *res publica*? Esiste una cultura "generale" dell'appartenenza territoriale? Le

[305] Aristotele, *Etica Eudemia*, II, 1226b

radici profonde della carenza di coscienza e dell'interesse per il proprio territorio affondano nel degrado culturale e nella disattenzione politica verso l'istruzione scolastica. E dove, se non nelle scuole di ogni ordine e grado, si forma quel capitale sociale che colloca l'individuo nel suo contesto di riferimento? Conoscere, e i beni culturali rappresentano questa conoscenza radicata nel territorio, forma la coscienza critica di chi si appresta ad essere cittadino del futuro. Ci sono condizioni socio-culturali che vanno promosse e sostenute per perseguire un simile obiettivo, apparentemente utopistico: la diffusione di un alto grado di educazione e preparazione culturale, come le statistiche storiche sulla spesa per l'istruzione pubblica in Italia stanno a dimostrare, e lo sviluppo dell'apprezzamento e delle buone pratiche di cultura della responsabilità sociale dell'impresa, presupposto per un sano riconoscimento di scelte di convenienza reciproca fra sistemi pubblici e privati.

Un'inadeguata conservazione del nostro patrimonio è conseguente al suo inadeguato uso e soprattutto sotto il profilo etico e umanistico, e delude un diritto di cittadinanza. Si crea valore, si apprende il valore e lo si trasmette, questo ci ha insegnato l'Assessora all'Urbanistica e Pianificazione per lo sviluppo sostenibile di Brescia Michela Tiboni raccontandoci delle esperienze di laboratorio cittadino bresciano.

L'utente non è più solo spettatore dei cambiamenti ma un attore. Centrali sono i concetti dei *citizen science* e *public history,* l'utente è chiamato a interagire e a co-creare contenuti attraverso la sua interazione. Il riequilibrio territoriale post Covid-19, la connessione digitale e uno stile di vita meno pendolare renderebbero la cittadinanza sulla carta più attiva e questo può essere il forte impatto economico atteso dal PNRR. Inoltre, la leva digitale ci deve aiutare non solo a modellare gli oggetti, gli edifici e il territorio, ma anche i processi di produzione dei servizi culturali. Un aumento delle competenze richieste dalle pubbliche amministrazioni apre poi la possibilità di impiego ad una fetta più ampia della popolazione, ovvero i giovani.

4. Ottimizzazione della relazione fra imprese e attori culturali ed economici del capitale territoriale, nuove alleanze locali e globali

Il ruolo rilevante del patrimonio culturale per gli individui, le comunità, i paesi e le identità sovranazionali è oggi pienamente riconosciuto. Diversi effetti benefici sono associati alla presenza del patrimonio culturale come la coesione sociale, il benessere individuale e la creazione di conoscenza, tra gli altri. Le ricadute economiche derivanti dalla presenza del patrimonio sono state anche sempre più riconosciute. Citando il rapporto Getting Cultural Heritage to Work for Europe: "il patrimonio culturale deve essere visto come una

componente speciale ma componente integrale nella produzione del PIL europeo e dell'innovazione, nel suo processo di crescita, nella competitività e nel benessere della società europea".[306]

Il patrimonio culturale italiano ha la caratteristica di essere riconosciuto in forma non selettiva ma estensiva e in forte relazione con il territorio, è un sistema aperto comprendente molteplici forme e una diversità irriducibile. La sua distribuzione capillare, da nord a sud, lo rende motore di elezione per la ripresa economica prevista dal PNRR.

Tuttavia, il patrimonio culturale spesso soffre di una scarsa priorità politica, di una mancanza di risorse disponibili per la conservazione e la tutela o di strategie di gestione inadeguate strategie e la pandemia Covid-19 ha ulteriormente esacerbato questi problemi. Ma il patrimonio culturale partecipa a logiche economiche che vanno ben oltre il valore d'uso e quindi può essere trattato con logiche aziendali, un'*impresa culturale*, e relazionato con i quattro pilastri della sostenibilità: economia, società, ambiente e cultura. I beni culturali sono così un valore calcolabile nel processo sostenibile e contribuiscono al superamento del PIL[307].

L'impresa culturale è una infrastruttura strategica innovativa e sostenibile che valorizza le risorse identitarie del territorio e ne favorisce la crescita sociale e lo sviluppo economico.

Gli incontri della Scuola di Politiche Pubbliche hanno sottolineato quanto sia importante valorizzare i tavoli di lavoro pubblico-privati e fare sistema. La cooperazione tra dimensione pubblica e privata è fondamentale per lo sviluppo economico attraverso il Capitale territoriale e culturale. Il Codice dei Beni Culturali parla chiaro: "i progetti di valorizzazione devono coinvolgere non solo il patrimonio culturale ma anche le infrastrutture del territorio e le produzioni più importanti"[308]. Ma lo stato attuale restringe di fatto alla sola competenza istituzionale pubblica le funzioni di tutela e valorizzazione, lasciando intuire la sfiducia nei confronti del soggetto non statale, soprattutto se privato, che volesse concorrere a tali obiettivi. Le prescrizioni del CBB sono un'opportunità mancata, spesso perché mancanti le competenze che lavorino assieme per raggiungere il fine condiviso o perché mancante la fiducia di base.

I temi di soluzione che si aprono sono molti. Si potrebbe lavorare su soluzioni digitali e di rete per il riconoscimento e la tutela e la valorizzazione dei BBCC e del paesaggio nel contesto territoriale nell'ambito di processi partecipativi, su un governo strategico dei servizi

[306] European Commission 2015
[307] Come aveva già sostenuto Bertrand de Jouvenel ne *L'arte della congettura* (Vallecchi, 1967)
[308] Codice dei Beni Culturali, 2004, art 11, comma 4

pubblici e privati per lo sviluppo a base culturale, sul superamento delle distorsioni procedurali e amministrative evitando finte semplificazioni, sull'ottimizzazione della relazione fra imprese e attori culturali ed economici del capitale culturale favorendo nuove alleanze locali e globali e sulla capacità di previsione e prevenzione del rischio.

C'è un percorso impegnativo, ma non impossibile, da compiersi ancora sia da parte pubblica che da parte privata per apprendere a cooperare in tali termini, integrando giusti interessi privati con corretti interessi pubblici, nell'ambito di un ordinamento giuridico sufficientemente integrato e coerente. Una buona amministrazione pubblica non può non sussistere senza una buona e sana educazione nella dimensione privata.

5. La terza missione delle Università

L'Università italiana ha la caratteristica di essere un sistema forte e radicato capillarmente su tutto il territorio nazionale, da nord a sud, grazie alle sue sedi e ai suoi dipartimenti di ricerca. Questa sua caratteristica, che la accomuna al Capitale territoriale e culturale diffuso, ha delle potenzialità non approfondite.

L'interdisciplinarietà e la transdisciplinarietà raggiunte dal nostro premiato sistema di ricerca universitario possono essere un piano di lavoro dove far incontrare la realtà pubblica con quella privata, entrando in sistema dinamico. L'Università può avere anche il ruolo di "ricostruire oasi dell'intelletto collettivo sociale"[309] ed essere trama sul territorio di coordinamento della programmazione negoziata.

Per poter realizzare le potenzialità economiche e sociali del Capitale culturale e territoriale nella sfida del NGeu bisognerebbe approfondire il ruolo della Terza Missione delle Università. Un'università capace di raggiungere obiettivi di crescita sociale e culturale ma soprattutto di sviluppo economico del territorio. Un'università non solo come luogo di formazione e ricerca, ma come tavolo di coordinamento della ricerca, di trasferimento di open data e di placement per i giovani.

L'università potrebbe costruire prospettive e spinte premianti verso pubbliche amministrazioni che stabiliscono fondi per azioni di cooperazione (pubblico-privata), verso altre università o dipartimenti che lavorano su contesti interdisciplinari, verso aziende che fanno ricerca sul trasferimento del risultato ai portatori di interesse. Queste enormi calamite di premialità verso soluzioni di cooperazione tra più soggetti, pubblici e privati,

[309] Aldo Bonomi, *"Un capitale chiamato territorio",* L'Espresso, 28 febbraio 2021, p. 31

convergerebbero in una prospettiva integrata, sostenibile e digitale con un approccio partecipativo al patrimonio culturale.

L'università, grazie al suo campo di ricerca e alla sua capillarità, potrebbe essere un costruttore di consenso rispetto alla comunità riguardo alla realizzazione di grandi opere, attraverso formazione e valorizzazione. Potrebbe essere il terreno di riconciliazione e fiducia tra pubblico e privato e della loro collaborazione. La complessità di questo compito può essere sbrogliata da un'azione di persuasione e condivisione di conoscenze di qualità sotto l'egida di una città laboratorio produttivo o distretto propulsivo. Questa potenzialità è differente ad altitudini diverse ed è fortemente legata con il territorio su cui insiste e questo ne rende forte il suo agire essendo testo nel suo contesto.

L'università in questi lunghi mesi di distanziamento sociale è stata una rete di relazione reale e fruttuosa per molti ragazzi, docenti e ricercatori. In prospettiva di un futuro incerto rappresenta una stella polare a cui mirare per non perdersi trascinati dall'incertezza dei tempi bui e un porto dove potersi riconoscere comunità oggi e domani nell'affrontare le sfide del PNRR.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Valeria Vanacore*

La progettualità delle risorse europee e il caso specifico del Comune di Roma

A.A. 2021

*Dipartimento di –

Sommario

1. Problematica iniziale – 2. I Dati esistenti – 3. La programmazione europea e la particolarità della realtà metropolitana in Italia – 3.1 Il Dipartimento Progetti di Sviluppo e Finanziamenti Europei nel Comune di Roma – 4. Il Next Generation EU – 5. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza – 5.1 Il PNRR per gli enti locali – 5.2 La Pubblica Amministrazione – 6. Conclusioni e suggerimenti per approfondimenti futuri

Abstract

La relazione si propone di esaminare la programmazione economica UE e le fonti di finanziamento, con una particolare attenzione verso il semestre europeo, il Quadro Finanziario Pluriennale e l'organizzazione in fondi, in modo da approfondirne il funzionamento apprenderne la sistematicità, soprattutto in relazione ai fondi straordinari relativi Next Generation EU, di cui se ne considereranno le diverse componenti e le loro specificità.

L'obiettivo è quello di analizzare la programmazione dei fondi europei nell'esperienza di gestione di un ente locale, il Comune di Roma, alla luce delle esperienze e degli interventi in merito all'interno delle lezioni della Scuola.

1. Problematica iniziale

Presupposto essenziale della relazione è riconoscimento delle difficoltà relative alla gestione dei fondi europei in Italia, ma in particolare nell'ambito del Comune di Roma. Una difficoltà che è emersa nelle occasioni di confronto offerte dalla Scuola, all'interno di alcune lezioni dedicate alla gestione del Comune. In particolare, ad emergere sono state le difficoltà di programmazione, a fianco di difficoltà di tipo deliberativo.

Per avere contezza maggiore della situazione si sono consultate le informazioni disponibili con riguardo allo sfruttamento delle risorse europee in particolare nel caso Comune di Roma. Questo al fine di verificare se effettivamente esista un'anomalia nell'utilizzo delle risorse all'interno del Comune di Roma, prendendo in considerazione dati quali il numero di progetti conclusi, di risorse stanziate e progetti in corso. Contestualmente, è necessario comprendere l'organizzazione dei fondi, secondo quali adempimenti siano questi accessibili dalle realtà comunali e in che modalità vengano ripartiti.

2. I Dati esistenti

Con l'obiettivo di aumentare la trasparenza e rendicontare i progetti su finanziamenti europei, nel 2013 è stato avviato il sito OPENCOESIONE che ad oggi ci presenta dei dati aggiornati al 28 febbraio 2021. Prendendo in esame alcune città metropolitane italiane, emerge una realtà piuttosto variegata. In effetti, le città metropolitane del centro-nord detengono una percentuale maggiore di

Progetti Conclusi, secondo un'analisi che comprende il settennato 2007-2013 e 2014-2020, rispetto alle città metropolitane del meridione, a fronte anche di costi pubblici minori al nord e maggiori al sud. Non solo le città di differenziano per quanto riguarda la quantità di risorse assegnate, ma anche per quanto riguarda l'area tematica dell'intervento (trasporti, ambiente, occupazione) e la natura dell'investimento (acquisto beni e servizi, infrastrutture, incentivi alle imprese). Pertanto, in questa sede, ci limiteremo a confrontare i dati disponibili per Roma, con quelli di città che per numero di abitanti, risorse ricevute e progetti avviati, più le assomigliano[310].

La città di Roma registra, su un costo pubblico di 3 miliardi di euro, un 17% di progetti conclusi, 19% di progetti liquidati, 53% di progetti in corso e 11% di progetti non avviati. La tematica maggioritaria (16%) è quello occupazionale e il tipo di risorsa l'acquisto di beni e servizi. Il dato sui progetti conclusi diminuisce nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, arrivando all'11%. Tuttavia, notiamo come, se nel l'ambito del primo ciclo occupazionale il Comune di Roma aveva realizzato una percentuale inferiore rispetto alle altre città, lo stesso non si può dire per il settennato che si conclude nel 2020. Infatti, le altre città metropolitane italiane registrano nel primo settennato, in media, un dato superiore al 28%, il dato raggiunto dal Comune di Roma per quanto riguarda la conclusione dei progetti (Milano e Torino arrivano rispettivamente al 86% e 72%, ma anche Bari e Palermo superano il 30%). Al contrario, il ciclo di programmazione 2014-2020, il Comune di Roma rileva un 11% di progetti conclusi, in linea, se non in percentuale superiore rispetto alle altre Città metropolitane d'Italia.

Dunque, in questa prima fase, si evidenzia un'effettiva situazione di difficoltà del Comune di Roma nella conclusione dei progetti finanziati con risorse europee, per quanto siano presenti dei segnali positivi per quanto riguarda il settennato appena concluso.

3. La programmazione europea e la particolarità della realtà metropolitana in Italia

Il tema della programmazione dei fondi europei si incardina nel più ampio tema del bilancio europeo. Il particolare il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è lo strumento che viene utilizzato dall'Unione per distribuire le risorse che saranno destinate alle politiche europee per un periodo di sette anni. Il bilancio è costituito da Rubriche e da Fondi, i quali mirano a promuovere interventi specifici, come nel caso del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale che ha come obiettivo la promozione dell'armonizzazione dello sviluppo tra le varie regioni

[310] Tutti di dati sono visionabili al link: https://opencoesione.gov.it/it/ e possono essere valutati da un punto di vista nazionale, regionale, provinciale e comunale.

europee o il Fondo sociale Europeo[311]. I fondi QFP sono poi articolati in due grandi ambiti, quelli strutturali o a gestione corrente, oppure quelli dei programmi tematici, altrimenti classificati come finanziamenti diretti. Brevemente, ne vediamo le differenze. Nel primo caso si tratta delle risorse in genere più sostanziose che gli Stati Membri o le regioni gestiscono sulla base di una programmazione di massima pluriennale, che viene approvata dalla Commissione. Queste risorse comprendono il Fondo Sociale, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo di Coesione. Questi fondi sono gestiti indirettamente, in quanto la loro programmazione viene approvata dalla Commissione Europea in maniera preventiva, attraverso un accordo di partenariato, approvato dalla Commissione attraverso una decisione di esecuzione. La commissione approva poi i programmi dei singoli stati e delle singole regioni. Nella programmazione corrente abbiamo circa 51 programmi sul FERS e il Fondo Sociale 13 programmi tematici gestiti dai ministeri competenti, come il PON Scuola, il PON infrastrutture e il PON Ricerca.

Viceversa, i programmi a gestione diretta sono quei programmi gestiti direttamente dalla Commissione Europea attraverso dei bandi, come, ad esempio, il Bando Erasmus. Questi bandi vengono pubblicati nei vari portali tematici della Commissione e i soggetti *elegible* possono provare a partecipare attraverso una procedura di tipo selettivo. A valle di questa selezione, il soggetto può attuare quell'intervento sulla base di un apporto diretto della Commissione.

Per quanto riguarda i fondi relativi alle realtà più piccole e, in particolare, quelle comunali o regionali, si registra, nel caso particolare del Comune di Roma l'appartenenza della città al progetto PONMetro. Si tratta del Programma Operativo Nazionale metro, un programma unico in quanto l'Italia è l'unico Stato Membro ad aver istituito una programmazione specifica per le città metropolitane, individuando un organismo intermedio che potesse aiutare nell'implementazione degli interventi. Storicamente sono stati sempre i ministeri o le regioni, mentre con questa decisione di inserire un dispositivo specifico si è riportato alla ribalta il ruolo della città. Secondo le nuove politiche della Commissione, inoltre, saranno i livelli di governo più vicini ai cittadini che vedranno destinarsi le maggiori risorse.

3.1 Il Dipartimento Progetti di Sviluppo e Finanziamenti Europei nel Comune di Roma

All'interno del Comune di Roma, il dipartimento Progetti di sviluppo e finanziamenti europei si occupa di mappare in maniera periodica tutti i bandi presenti sui siti tematici della

[311] Sul Fondo Sociale Europeo: Adam, Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino 2017, pag.730

Commissione, che a loro volta, saranno riferiti ad un ambito. Dunque, il Dipartimento si occupa anche di inviare agli uffici competenti i relativi bandi. Contestualmente, i dipartimenti possono chiedere un supporto in relazione ala presentazione della domanda e il progetto finanziario.

Per quanto riguarda i fondi indiretti e strutturali i l ruolo del dipartimento è un ruolo ancora più diretto, in quanto diventa l'organismo intermedio a cui sono assegnate direttamente le risorse. Nella programmazione corrente si tratta di circa 40 milioni di euro con risorse che sono assegnate a Roma capitale per la realizzazione di progetti in ambiti definiti quali la digitalizzazione dei servizi, il tema dei servizi sociali o infrastrutture per il sociale, come i centri antiviolenza.

Nel caso dei fondi strutturali e quindi del PON Metro, la programmazione degli interventi avviene attraverso un piano operativo che viene periodicamente aggiornato, essendo in parte modificabile. Il PON Metro contiene, in effetti, quattro diversi ambiti, denominati assi, come la digitalizzazione, ma anche i parametri ed indicatori di risultato, stabiliti a livello di programma e approvati dalla Commissione europea. Quando si parla di programmazione ci si riferisce ad un'attività che riguarda il primo luogo il Dipartimento progetti di sviluppo e finanziamenti europei[312].

In questo caso i valori obiettivo sono riferiti al 2023, nonostante il piano sia formalmente terminato nel 2020. Questo perché si sfora la durata settennale della programmazione di massimo tre anni. in questo modo possiamo spiegare anche la sovrapposizione temporale di alcuni progetti.

4. Il Next Generation EU

Come accennato precedentemente, le programmazioni sono organizzate in settennati, per tanto, regolarmente quest' anno si è discusso della programmazione 2021-2027, in cui bilancio è stato approvato nel dicembre 2020. Il bilancio vale circa 1842 miliardi di euro, di cui 1074,3 sono il bilancio classico dell'Unione, mentre a questo si sono aggiunti i 750 miliardi del Next Generation EU, di cui il famoso Recovery Found è un di cui. Il pacchetto è stato proposto nel maggio 2020 dalla Commissione, con l'obiettivo del superamento della crisi pandemica. Il pacchetto è, per tanto, costituito in parte da sovvenzioni a fondo, circa 390

[312] http://www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/10/SO20200002555-2_PO-ROMA-Vs-26.10.2019_DEF.pdf

miliardi, e prestiti agevolati, circa 380 miliardi[313]. Com'è noto, il Next Generation EU è finanziato dall'Unione Europea e non dai singoli stati, grazie alla contrazione di un debito nel mercato dei capitali. È bene ricordare come, a prescindere dalla situazione di crisi pandemica, il bilancio, pur senza il NGEU, sarebbe stato approvato nel dicembre 2020.

Da un punto di vista dei trattati e quindi del fondamento giuridico della politica di coesione, questa viene attuata ai sensi dell'articolo 174 TFEU[314], con l'obiettivo di ridurre il divario tra le varie regioni appartenenti all'Unione Europea. Nel settennato 2021-2027, questi saranno i cinque obiettivi di *policies* che caratterizzeranno la politica di coesione:

1) Un'Europa più intelligente, mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole e medie imprese

2) Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, che investe in transizione energetica, energie rinnovabili e lotta ai cambiamenti climatici.

3) Un'Europa più connessa, dotata di reti di trasporto e digitali strategiche

4) Un'Europa più sociale, che sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità

5) Un'Europa più vicina ai cittadini, mediante il sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e allo sviluppo urbano sostenibile

Si tratta di macro-obiettivi di *policies* che sono organizzati poi in obiettivi specifici.

Dunque, le risorse complessive NGEU disponibili per l'Italia sono 209 miliardi, secondo la decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020.

Di questi 672, 5 sono della voce Recovery and Resilience Facility, finanziate tra sovvenzioni e prestiti. La quota di questi è calcolata in base al Reddito Nazionale Lordo ed è quindi unica per ogni paese. La quota italiana dei *grants* è calcolata per l'intero periodo sulla base dei dati finora disponibili. Si tratta di un valore che potrà cambiare per quanto riguarda il restante 30% del programma che dipenderà dall'andamento del PIL.

Circa il 70% di queste risorse dovrà essere impegnato tra il 2021 e il 2022, e il restante nel 2023. Oltre allo strumento del Recovery anche il React UE, che per l'Italia ammonta a 47, 5 miliardi. Di questi circa 11 dovrebbero arrivare come prima quota nel primo semestre 2021 e dovranno essere rendicontati entro il dicembre 2023. Pertanto, i programmi nazionali e i vari programmi regionali e metropolitani saranno finanziati con risorse aggiuntive.

---

[313] Dati presentati dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia,* 24 aprile 2020 e https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#verso-nuove-fonti-di-entrate-per-contribuire-al-rimborso-del-prestito

[314] Articolo Consultabile https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E174

5. Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza

Il nostro piano nazionale è il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, chiaramente legato al semestre europeo. Successivamente alla crisi del 2008, infatti, la Commissione europea ha ritenuto che fosse necessario un maggior controllo sugli stati membri, che si è tradotto con l'approvazione del *Fiscal compact*[315]. Ogni anno la Commissione predispone raccomandazioni sulla politica finanziaria dei singoli stati, proponendogli alcune riforme. Questo sulla base dell'*Annual Growth Survey*[316]che ogni anno rileva la crescita dei paesi Membri. Il semestre europeo si incardina molto sul funzionamento dello Stato Membro, nel caso con il Documento di Economia e Finanza che fa luce anche alle prime raccomandazioni ricevute l'anno precedente e implementate da luglio a dicembre e deve essere inviato entro il 30 aprile alla Commissione. Nella nostra situazione specifica, infatti, è stata previsto che assieme al DEF, venisse presentato anche il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza. Successivamente questo viene valutato dalla Commissione che concederà un prefinanziamento, mentre la restante somma verrà elargita come rimborso, sempre in connessione alle tempistiche del semestre europeo.

Sono state fornite alcune linee guida e passaggi fondamentali ai cui i piani nazionali devono fare riferimento:

• Gli impegni giuridici devono essere contratti entro il 31 dicembre 2023 e relativi pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2023

• Gli investimenti devono contribuire alla transizione verde e digitale

• Devono essere approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione (in via ordinaria, nel ciclo del Semestre europeo non è prevista maggioranza qualificata in Consiglio)

• Una valutazione positiva delle richieste di pagamento è subordinata al raggiungimento dei relativi target intermedi e finali

• Vi è la possibilità di riesame e, se necessario, di un adattamento nel 2022 per tener conto dell'assegnazione finale dei fondi per il 2023

• La possibilità di avere dei prefinanziamenti nel 2021 per un importo pari al 10%

5.1 Il PNRR per gli enti locali

Come tutte le città e regioni, anche Roma Capitale ha presentato il proprio PNRR attraverso le proposte al Presidente del Consiglio, MEF, Ministro degli Affari europei, proponendo una

[315] Adam-Tizzano, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino 2017, pagina 700 e seguenti
[316] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/the-autumn-package-explained_en.pdf

serie di progetti. È bene ricordare come il Comune si muova all'interno di ambiti già definiti, dovuti alle sue specifiche competenze, i progetti dovranno quindi fare riferimento a quegli ambiti e saranno singolarmente approvati dalla Commissione. In effetti, l'interlocuzione con la Commissione è continua, anche nel caso di una gestione dei fondi di tipo indiretto, ogni modifica deve essere approvata, ma l'iniziativa deve sempre provenire dal Comune.

Nel caso del PNRR la *governance* sarà leggermente diversa, con enti locali e regioni che avranno un ruolo minore e più attuatore, sotto una regia maggiormente centralizzata del MEF. In tutti i casi, il coordinamento del semestre è sempre in mano al MEF, in quanto il piano è allegato al DEF ed è pertanto naturale che il coordinamento sia in capo al Ministero.

Come accennato, parte del pacchetto di finanziamenti è costituito dal React UE, il quale interessa i piani operativi nazionali come il PON Metro. Attualmente, il PON Metro vale 80 milioni di cui 654 appartenenti al FESR e 208 al FSE. Il React si inserirà all'interno di questo quadro per promuovere progetti in ambito green e di rigenerazione urbana e mobilità. L'apporto, da un punto di vista quantitativo sarà di 900 milioni, risorse che dovranno essere spese entro l'anno 2023.

Pertanto, una delle soluzioni ipotizzate potrebbe essere quella, vista la limitazione temporale, di concentrarsi anche su progetti già avviati, alla luce della possibilità di inserire anche lavori iniziati al 1° gennaio 2020.

5.2 La Pubblica Amministrazione

Tra le problematiche emerse durante le occasioni di confronto della Scuola, sicuramente ha giocato un ruolo importante la Pubblica Amministrazione, responsabile dell'individuazione e dell'allocazione delle risorse europee.

Com'è noto, la Pubblica Amministrazione è un tema fuori dai trattati, in quanto non di competenza dell'Unione, ma dei singoli Stati. Abbiamo accennato alle novità che sono stata introdotte nelle dinamiche europee a partire dalla crisi del 2011, tra questa anche le "raccomandazioni paese". Fin da subito, trattandosi di una questione organizzativa e quindi di un tema strutturale, ci sono sempre state delle raccomandazioni sulla riforma della PA, com'è nuovamente accaduto nel 2020. La questione è interessante perché fa capire come, anche sui temi in cui non vi è una copertura giuridica da parte dei trattati, attraverso il ciclo del semestre europeo, la Commissione tenta di allargare i suoi ambiti di competenza, inserendo la riforma della PA nel quadro delle discussioni. Si rileva una ratio simile anche nella destinazione dei fondi del Recovery, il quale assegna risorse per la riforma.

In questo senso, il PNRR si è mosso andando a definire un progetto di riforma legato alla Pubblica Amministrazione sugli ambiti principali di assunzioni e concorsi, attraverso, ad esempio, il Portale unico di reclutamento, un miglioramento per quanto riguarda la buona amministrazione e rafforzamento delle competenze, attraverso corsi di *reskilling* e *upskilling*, ma anche un aumento della digitalizzazione, con la migrazione al Cloud e il raggiungimento dell''80% dei servizi pubblici fondamentali online[317].

6. Conclusioni e suggerimenti per approfondimenti futuri

La relazione mette in luce le note difficoltà del Comune di Roma nella conclusione dei progetti finanziati da risorse europee, se confrontata con le altre realtà metropolitane. Si rileva al contempo però, un miglioramento per quanto riguarda l'ultimo ciclo di programmazione. In particolare, si auspica un impatto positivo delle riforme proposte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che possano migliorare le competenze della Pubblica Amministrazione anche nel merito della progettualità europea. Come dimostrato nei dibattiti e nelle lezioni offerte dalla Scuola, infatti, spesso le difficoltà risalgono alla capacità e alle possibilità di pianificazione e di partecipazione alle opportunità offerte dal panorama europeo. Certamente, un investimento sul capitale umano, accompagnato da un progresso nella digitalizzazione e l'abbassamento dell'età media verso fasce d'età ancora più coinvolte nel progetto europeo, agevolerebbero l'efficienza del Comune nel rapporto con le risorse europee.

Inoltre, si vuole sottolineare l'utilità di risorse come OpenCoesione e le possibilità di studio e ricerca che potrebbe fornire, per poter meglio comprendere l'effettiva attuazione dei fondi e risalire alle problematiche che rendono un Comune più efficiente di un altro nella loro implementazione.

[317] Progetti presentati dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia,* 24 aprile 2020

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Ilaria Virga*

La città del post-pandemia. Verso una nuova geografia spaziale e relazionale

A.A. 2021

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Il post-pandemia e il mutamento delle esigenze di vita e socialità. Verso un nuovo Umanesimo – 2. Smart-working e flessibilizzazione del lavoro – 3. Nuovi spazi per nuove relazioni: luoghi di lavoro come "catalizzatori di connettività" – 4. Un nuovo senso da riattribuire ai "vuoti urbani". Una risposta collettiva a bisogni collettivi – 5. Quali opportunità dal nomadismo digitale? Nuove politiche per uno smart working senza confini.

Abstract

Con il presente lavoro ho voluto fare una riflessione sulle nuove esigenze di vita che la pandemia da Covid-19 ha fatto emergere e su come esse debbano trovare espressione nella nuova configurazione dell'assetto urbano. Solo attraverso una sapiente opera di rigenerazione urbana e politiche lungimiranti che sappiano valorizzare le opportunità che si apriranno nel prossimo futuro grazie all'utilizzo sempre più massiccio dello smart working, si potrà dar vita a nuove forme di socialità ed integrazione culturale e professionale.

1. Il post-pandemia e il mutamento delle esigenze di vita e socialità. Verso un nuovo Umanesimo

Il covid-19 ha travolto la comunità internazionale come uno "tsunami" che ha mutato radicalmente il nostro stile di vita e di lavoro, richiedendoci enormi sacrifici e capacità di adattamento al fine di tutelare il preminente diritto alla salute individuale e collettiva, garantito dall'art. 32 della nostra Costituzione.

Il virus ci ha costretti all'interno di spazi abitativi spesso angusti e ci ha fatto vivere l'esperienza del distanziamento sociale.

Probabilmente la distanza e l'implementazione di norme igienico-sanitarie si confermeranno come delle nuove regole di vita ma, come ci insegna anche Aristotele, l'uomo è per natura un animale sociale con la vocazione alla vita in comunità e all'interscambio di idee e di competenze.

La Storia ci ha già insegnato che le pandemie cambiano i modi di vivere. Ma se nulla è destinato a tornare come prima, socialità e rapporti umani resteranno comunque sempre al centro.

Il Professor Flick, nel primo incontro della Scuola, ha messo in luce come sia importante che la transizione ecologica si accompagni alla cura della dimensione ambientale in senso più lato. La qualità ambientale, infatti, comprende la considerazione della città come formazione sociale, in cui si sviluppa la personalità individuale.

Bisogna quindi accogliere la sfida che questa pandemia ci sta lanciando come una opportunità per porre in essere una vera e propria "rivoluzione sociale" e cominciare sin da ora a ripensare anche l'assetto urbano in funzione di una nuova e diversa socialità.

2. Smart-working e flessibilizzazione del lavoro

La pandemia da Covid-19 ha accelerato notevolmente il processo di flessibilizzazione del lavoro, originato dal passaggio da un sistema socio-lavorativo basato su un modello di derivazione industriale ad un modello cd. post-fordista. Tale trasformazione è stata incentivata da molteplici fattori quali lo sviluppo tecnologico, la digitalizzazione, la globalizzazione con annessa delocalizzazione della produzione.

L'avvento dello *smart working* va quindi inevitabilmente e preventivamente contestualizzato all'interno di un cambiamento del sistema produttivo, caratterizzato da uno slittamento da una economia manifatturiera ad una economia basata prevalentemente sulla conoscenza e sui servizi [318].

Durante la pandemia l'utilizzo dello *smart working* ha raggiunto il suo apice in quanto, per dare continuità all'attività lavorativa, tutti gli Stati economicamente più avanzati hanno facilitato l'utilizzo di questa nuova modalità di lavoro "agile".

Difficilmente una volta che l'attuale emergenza sanitaria sarà superata il numero di *smart workers* tornerà pari a quello pre-pandemia. Anche le aziende che si sono sempre dichiarate contrarie o disinteressate all'adozione del lavoro da remoto lo hanno dovuto necessariamente sperimentare e questo avrà degli effetti che fino a qualche mese fa non erano preventivabili.

La situazione che probabilmente vedremo continuare dopo la pandemia sarà quella di molti impiegati che continueranno a lavorare da casa.

Questa condizione potrebbe a sua volta portare a un cambiamento delle aspettative e della cultura del posto di lavoro, dove i dipendenti sono valutati in base al raggiungimento in termini di efficacia e efficienza degli obiettivi ad essi assegnati e non rispetto a quante ore stanno seduti dietro la loro scrivania in ufficio [319].

Ciò che potremmo vedere emergere a lungo termine è un approccio più dinamico al lavoro, che combina l'orario in ufficio dove necessario - per le riunioni di gruppo, ad esempio - con il lavoro a distanza per le attività che si possono svolgere singolarmente. Molte aziende potrebbero decidere di rinunciare completamente alle spese di affitto degli uffici e permettere a tutti i propri dipendenti di lavorare a distanza riunendosi poche volte all'anno. I lavoratori

[318] Cfr. L. Oliva, F. Maino, E. Barazzetta, *Smart workers e smart working places: lavorare oltre l'ufficio*, in www.researchgate.net, pp. 5-7.

[319] Cfr. P. Cinque, P. Falzetti, G. Le Rose, *Smart Working ed emergenza sanitaria: una lettura prospettica a partire dall'esperienza dell'Invalsi del Covid-19*, in Rivista italiana di Public Management, Vol. 3, n.2/2020, p. 270: *"L'evoluzione di una crisi, infatti, può determinare, nel bene o nel male, cambiamenti transitori o permanenti a seconda della risposta a tale evento. Il modello organizzativo vincente nella gestione del crisis management è quello dell'assegnazione di obiettivi, della delega e della responsabilizzazione dei dipendenti attraverso l'incentivazione a sviluppare metodologie di soluzione di problematiche lavorative quotidiane e di capacità di pianificazione del lavoro".*

non saranno più vincolati a vivere vicini al luogo di lavoro, ma avranno la possibilità di scegliere l'abitazione che più corrisponde ai loro bisogni e desideri.

Certamente lo *smart working*, per come attualmente concepito, si configura come una misura emergenziale che dovrebbe essere rimodulata sulla base di una visione a lungo termine e perciò governata a livello territoriale, al fine di diventare uno strumento che possa realmente garantire un guadagno in termini di qualità della vita.

Infatti, tale modalità di lavoro ha comportato immensi benefici, soprattutto a livello ambientale, grazie alla riduzione della mobilità urbana e alla conseguente diminuzione dell'inquinamento atmosferico[320].

Inoltre, molti lavoratori hanno visto accrescere la propria produttività e hanno riscontrato un miglioramento del proprio stile di vita, grazie alla riduzione degli spostamenti con conseguente aumento del tempo da dedicare alla vita privata e al tempo libero.

Non si può negare, però, che altri lavoratori hanno invece visto accrescere lo stress e hanno riscontrato una maggiore difficoltà nel bilanciamento vita privata-lavorativa, nell'organizzazione del lavoro e nella gestione degli spazi abitativi.

Non tutti, infatti, sono stati posti nelle condizioni di poter affrontare al meglio questa nuova e forzata modalità lavorativa, che ha determinato un'estensione dell'area di intersezione tra vita professionale e privata.

La vera sfida da vincere è quindi quella di riuscire a valorizzare le opportunità che si apriranno nel prossimo futuro grazie all'implementazione di questa nuova modalità di lavoro flessibile, senza però alimentare il senso di solitudine sociale e professionale dello *smart worker* [321].

Questo obiettivo potrà realizzarsi soltanto laddove si riuscirà a rendere il lavoro domestico una possibilità e non un'imposizione per i lavoratori.

La pandemia ci ha sottratto moltissime libertà ma, di converso, è riuscita a spezzare quella rigidità che conformava il nostro sistema socio-lavorativo, mostrandoci un'alternativa rispetto al tradizionale stile di vita e di lavoro a cui eravamo ormai abituati.

La città del futuro, a mio parere, dovrebbe riuscire a promuovere la coesistenza di tali alternative in modo da fornire al singolo individuo gli strumenti per trasformare il senso di

[320] Cfr. M. Penna, B. Felici, R. Roberto, M. Rao, A. Zini, *Il tempo dello smartworking. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente. Primi risultati dell'indagine nazionale su lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico* (2020), in Enea.it.

[321] Cfr. R. Albano, T. Parisi, L. Tirabeni (2019), *Gli Smart workers tra solitudine e collaborazione*, in Cambio, Vol. 9, n. 17: 61-73.

perdita in una concreta opportunità per riappropriarsi della propria libertà di autodeterminazione.

3. Nuovi spazi per nuove relazioni: luoghi di lavoro come "catalizzatori di connettività"

L'assetto urbano dovrà necessariamente rispecchiare la flessibilità della nuova filosofia *smart.*

Per raggiungere questo obiettivo la città dovrà farsi maggiormente "liquida". L'ufficio liquido è quello spazio di lavoro che si adatta, si modifica continuamente e si muove con facilità e fluidità.

L'avvento del Covid-19 potrebbe incidere talmente a fondo nella ridefinizione degli spazi, nei luoghi di lavoro e nell'interazione tra lavoratori, da inaugurare una nuova era in cui gli uffici convenzionali vengono soppiantati da luoghi di lavoro redistribuiti in tutta la città, che possono essere molteplici e differenziati per caratteristiche interne e tipo di fruibilità.

Tali spazi potrebbero divenire dei "catalizzatori di connettività" alimentando la creazione di reti sociali e professionali e sviluppando un senso di comunità tra i frequentatori [322].

In questo momento gli spazi di *coworking* permettono la realizzazione in tempo reale di questa nuova realtà, fornendo in primo luogo uno spazio che sia non solo una scrivania ma uno luogo agile in termini di sicurezza, strumentazione e connessione.

Ma il *coworking* non è un semplice luogo per lavorare. È il primo momento dove poter fare rete, accrescere le proprie competenze, formarsi e ricevere *input* stimolanti per dare forme nuove alla propria attività professionale[323].

Questi spazi potrebbero essere usati per forme ibride di funzionamento aziendale. Si verrebbe così a creare un vero e proprio ecosistema aziendale formato da un *headquarter* centrale e tanti uffici satellite diffusi, dove poter svolgere anche le riunioni di lavoro. Le aziende in questo modo ridurrebbero di molto le spese legate agli affitti e alla manutenzione degli uffici tradizionali e, grazie al suddetto risparmio, sarebbe auspicabile che fornissero un contributo ai dipendenti per sostenere le esigue spese mensili di affitto degli spazi di *coworking*.

Dal punto di vista urbanistico, la moltiplicazione di locali da destinare alle attività professionali dei lavoratori agili potrebbe determinare una radicale alterazione della geografia delle città. Cavalcando le esigenze dei lavoratori sprovvisti di abitazioni adeguate

[322] Cfr. L. Oliva, F. Maino, E. Barazzetta, *Smart workers e smart working places*, cit., p 53 ss.

[323] *Ibidem*, p. 53: *"Per i coworker non sembra essere rilevante solamente lo spazio di lavoro in sé, ma diventa prioritaria la ricerca di un accrescimento della reputazione personale (Busacca 2019) e centrale diventa l'esperienza aggregativa che si può sperimentare in questi luoghi. Diventare parte della comunità è essenziale, a tal punto che può passare in secondo piano la funzionalità degli ambienti di lavoro a favore della "condivisione dell'esperienza".*

all'esercizio delle attività professionali, gli immobili dedicati al *coworking* potrebbero svilupparsi nelle aree urbane in cui risiede la maggior parte dei lavoratori, vale a dire le periferie.

In un completo ribaltamento di logica rispetto alle caratteristiche del mondo professionale precedente alla pandemia, i lavoratori potrebbero finire per abbandonare le zone centrali delle città in favore delle aree a maggiore densità abitativa, permettendo, oltretutto, di riqualificare, pedonalizzare e rendere più ecosostenibili i centri storici. La proliferazione di spazi dedicati al *coworking* permetterebbe, inoltre, di risolvere il problema della viabilità, che affligge soprattutto le grandi metropoli come Roma o Milano. Non dovendo più percorrere lunghe distanze per raggiungere il luogo di lavoro, gli impiegati in regime di *smart working* avrebbero la possibilità di scegliere una sede di *coworking* nei pressi della propria abitazione, rendendo quasi del tutto superfluo l'uso di mezzi pubblici e privati.

Lo *smart working*, in questo contesto, appare come la vera soluzione per la riqualificazione delle periferie e lo sviluppo dei servizi nei quartieri al di là del centro storico.

La necessità di creare ambienti per il lavoro agile e la richiesta di infrastrutture fisiche e digitali potrebbero determinare un sensibile miglioramento dei servizi, in modo tale da accompagnare la riorganizzazione territoriale determinata dallo *smart working*. Questo fenomeno potrebbe, in parte, riassorbire i tanti lavoratori colpiti dalla chiusura degli uffici. Tutti quegli imprenditori alle prese con la crisi di negozi, bar e ristoranti potrebbero decidere di spostare le proprie imprese nelle periferie per assecondare la crescente domanda di servizi da parte dei lavoratori in *smart working*. Così, la riqualificazione delle zone più isolate finirebbe anche per determinare una redistribuzione della ricchezza a favore delle frange più indigenti della popolazione.

Da qualche tempo nel nostro Paese non soltanto la pratica del *coworking* sta diventando sempre più diffusa ma si può anche notare lo sviluppo di veri e propri *hub* comunitari o spazi di collaborazione. Si tratta di luoghi polifunzionali che si configurano come spazi aggreganti sia per lo svolgimento di attività lavorative sia come luoghi di produzione e vendita di beni e servizi e di programmazione culturale[324]. Così intesi, gli spazi di lavoro celano un potenziale

[324] Cfr. L. Oliva, F. Maino, E. Barazzetta, *Smart workers e smart working places*, cit., p. 66: "*Come riportato da Venturi e Zandonai (2019) gli hub comunitari d'innovazione sociale sono riconoscibili in quanto svolgono almeno quattro funzioni chiave per il territorio:*
1. coworking e co-produzione, in questi luoghi esiste uno spazio dedicato per il lavoro singolo e/o in forma aggregata;
2. marketplace, negli hub è presente solitamente uno spazio di vendita di beni e servizi;
3. programmazione culturale, questi spazi si caratterizzano per l'offerta di un programma di attività e iniziative di natura politico-culturale;

di connettività all'interno di una rete in grado di fare ecosistema capace di supportare i cittadini nella costruzione del loro benessere. In questo modo risultano in grado di proporsi sul territorio come punti di raccordo sociale e culturale per le persone e per i centri urbani in cui sono inseriti.

4. Un nuovo senso da riattribuire ai "vuoti urbani". Una risposta collettiva a bisogni collettivi

Attualmente la creazione di spazi collaborativi è stata frutto soprattutto di pratiche di rigenerazione dal basso, avviate spontaneamente dai cittadini e dagli imprenditori locali.

Numerosi sono gli esercizi commerciali che stanno evolvendo dalla loro funzione originaria di *marketplace*, per aprirsi e diventare mini-hub che fungono da luogo polifunzionale di incontro, di relazione, lavoro e che offrono diverse opportunità culturali (concerti, presentazioni di libri, proiezioni di film, mostre temporanee, dibattiti)[325].

Ma anche singoli ricercatori, professionisti, lavoratori di ogni tipo, dopo aver maturato l'esperienza dell'isolamento forzato a causa del coronavirus, si sono cimentati nella creazione di *smart working places* attraverso la riorganizzazione di spazi inutilizzati anche all'interno di condomini[326].

Tuttavia, quando la cittadinanza comincia ad organizzarsi autonomamente per soddisfare dei bisogni collettivi, questo non è che il sintomo di una carenza di servizi che non sono forniti a livello di governo territoriale.

È dunque fondamentale che il modello degli spazi collaborativi sia adottato anche a livello di governo delle città.

Le Amministrazioni comunali dovranno rendersi partecipi della riprogettazione di intere aree urbane affinché tale processo di ristrutturazione della città non si trasformi in un'innovazione anarchica, avulsa da ogni tipo di controllo e programmazione.

---

4. informalità, gli hub sono luoghi in cui gli elementi di natura conversazionale e informale fanno da humus per la creazione e lo sviluppo di legami fiduciari".

[325] Anche i bar si cominciano ad organizzare per accogliere al proprio interno spazi di coworking. Un esempio a Roma è il "*Coaster"* in zona Prati. Nei Paesi del Nord Europa e in Germania molto in voga sono i Family Café dove prendono il nome di Kinder Café. Sono esercizi pubblici che prevedono al loro interno aree baby, con giochi, spazi dedicati all'allattamento, laboratori per bambini e bagni attrezzati per i cambi.

[326] Emblematico in tal senso è lo *"Spazio Dalmata*" nel quartiere di San Lorenzo a Roma, frutto dell'intraprendenza di una ricercatrice universitaria, un videographer e un'autrice di cinema d'animazione che, per ritrovare il confronto umano che si stava perdendo a causa del lavoro da casa, nel settembre 2020 hanno deciso di creare un luogo di lavoro condiviso tra professionisti diversi. Tale spazio, oltre a mettere a disposizione postazioni da lavoro, è un luogo di incontro e di scambio, dove vengono organizzate numerose attività creative.

Sarebbe auspicabile un piano di rigenerazione urbana che non si limiti a dettare regole per interventi edilizi e urbanistici, ma consista in un nuovo approccio, un metodo, che permetta di recuperare spazi in funzione del cittadino.

In Italia esistono migliaia di spazi residuali, edifici e siti industriali dismessi, gran parte di proprietà del demanio, che si trovano in stato di non utilizzo, con vari gradi di deperimento[327].

Questi spazi, senza senso e significato nella struttura urbana, in realtà ne rappresentano una delle maggiori potenzialità inespresse e ben si prestano a rifunzionalizzazioni leggere, economiche (in termini realizzativi, ambientali e gestionali)[328]. È necessario ripartire da questi, attraverso un confronto tra tutti i possibili portatori di interessi, pubblici o privati, imprese o associazioni di quartiere, con una condivisione progettuale non calata dall'alto ma che sarebbe, finalmente, pensata per le esigenze di chi quegli spazi è chiamato a viverli.

Si tratta infatti di luoghi che, se opportunamente riqualificati in una logica di riuso, possono diventare tasselli importanti nel quadro del *welfare* comunitario, proponendosi come *welfare point* urbani, ovvero: *"strutture polifunzionali dove la cittadinanza attiva svolge un ruolo non solo di rappresentanza e tutela di interessi, ma anche come attore di co-produzione di beni e servizi"* (Venturi e Zandonai 2019).

5. Quali opportunità dal nomadismo digitale? Nuove politiche per uno *smart working* senza confini

Il processo di "remotizzazione" del lavoro favorito dalla pandemia sta aprendo nuove opportunità anche per il futuro del turismo. Infatti è immaginabile che nei prossimi anni si intensifichino nuove forme di turismo maggiormente "stanziali" (nomadismo digitale,

[327] La relazione illustrativa del progetto EURES "*Sostegno alla competitività del territorio attraverso il recupero e la valorizzazione dei siti industriali dismessi nella provincia di Roma*" (marzo 2019) riporta: "*Secondo i dati Istat, le aree industriali dismesse nel nostro Paese rappresentano circa il 3% del territorio nazionale, coprendo una superficie complessiva pari a 9 mila chilometri quadrati, di cui circa il 30% localizzata in aree a media o elevata urbanizzazione".* Solo a Roma sono stati censiti 195 siti pubblici abbandonati (cfr. "*A Roma 195 siti industriali dismessi: "Dal loro recupero uno sviluppo per Roma"* in romatoday.it del 21/01/2021).

[328] Nel corso degli incontri della Scuola un interessante esempio di come l'amministrazione comunale sia intervenuta nell'opera di rigenerazione del costruito e del contenimento del consumo di suolo, finalizzata ad un nuovo impiego a favore di un uso anche da parte della collettività, ci è stato fornito dalla Professoressa Tiboni, assessore all'urbanistica a Brescia, che ci ha illustrato come la città possa divenire laboratorio sociale se riesce a far concorrere tutti gli attori e a gestire i conflitti sciogliendo le difficoltà relazionali nel pubblico e tra i privati. La professoressa ha citato il progetto "Oltre la strada", candidato nel 2016 al Bando periferie e che è stato finanziato in quella occasione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. In quel progetto è stata prevista l'acquisizione e la demolizione di immobili dismessi al posto dei quali è stata progettata la realizzazione di servizi pubblici in aree caratterizzate da un maggiore degrado sociale. Si è puntato prevalentemente su progetti di promozione culturale come, ad esempio, la costruzione di un nuovo teatro o di spazi dedicati alla formazione di start-up.

workation). Lavorare da remoto può essere l'occasione, soprattutto per i più giovani, di potersi spostare in luoghi, anche oltreconfine, in cui si sentono maggiormente ispirati e di creare nuove relazioni e nuove opportunità lavorative più gratificanti.

Sarebbe miope da parte delle aziende non tenere in considerazione questa tendenza che potrebbe risolvere almeno in parte alcune questioni, quali la difficoltà di alcune imprese nel fare *talent acquisition* (per esempio a causa di una posizione infelice della sede), oppure la difficoltà nel trovare nella propria zona specifiche professionalità che invece sono più comuni in altri paesi (questione frequente soprattutto in ambito tecnologico).

Il nomadismo digitale potrebbe dar vita anche ad un nuovo filone di turismo maggiormente sostenibile. I *remote workers* hanno esigenze diverse dal turista tradizionale e il loro impatto economico è diverso: il nomade digitale sceglie zone meno commerciali e questo inevitabilmente significa che può agevolare l'economia locale in modo più uniforme e, di conseguenza, più forte.

Lo *smart working* può fare da volano anche per la valorizzazione e il ripopolamento dei piccoli borghi, flagellati da un massiccio spopolamento a favore delle grandi città[329].

È importante che le Amministrazioni locali favoriscano e promuovano progetti di rigenerazione urbana che tengano in considerazione questa nuova tendenza in quanto potrebbe avere non solo effetti positivi sull'economia ma dare vita anche a delle nuove ed interessanti forme di commistione culturale.

Il primo problema dei viaggiatori/lavoratori è quello di reperire velocemente strutture e postazioni di lavoro affidabili che permettano loro di continuare a lavorare serenamente. Ma un'altra primaria esigenza da soddisfare è quella di entrare in contatto con persone che li possano aiutare ad integrarsi sin da subito nel territorio in cui vivranno.

La progettazione degli spazi di collaborazione o *hub* comunitari potrebbe essere pensata anche in relazione a queste nuove esigenze.

Forse sono proprio le stazioni che, più di ogni altro luogo urbano, si prestano a progetti di integrazione culturale. Le stazioni non sono più concepite come meri luoghi di transito ma stanno acquisendo, sempre di più, una valenza commerciale e culturale, diventando luoghi d'incontro, di scambio e di relazione per tutti i cittadini.

[329]Alcuni borghi già si stanno organizzando con progetti originali. È il caso di Tursi, piccola cittadina della Basilicata, in cui è stato avviato il programma "*Tursi Digital Nomads"* pensato sia per i nomadi digitali del posto che per quelli provenienti dal resto di Italia ed Europa, e che offre, oltre ad alloggi e una serie di servizi per il tempo libero, un'area *coworking* situata in una struttura centenaria, dal notevole patrimonio storico, artistico e culturale.

Il nostro Paese è costellato da moltissime stazioni ferroviarie da riqualificare. Spesso si tratta non soltanto di singoli edifici lasciati all'abbandono ma di vaste aree inutilizzate. Pensiamo, ad esempio, alla vasta area che circonda la stazione Tiburtina di Roma (che è attualmente oggetto di un progetto di riqualificazione) o alle ex stazioni ferroviarie della Via Verde in Abruzzo, dove vi sono 235 mila metri quadrati di terreni e 3900 di manufatti abbandonati, tra ex stazioni e magazzini.

Dagli spazi inutilizzati delle stazioni potrebbero quindi essere ricavati immobili da destinare ad affitti brevi a prezzi agevolati per i nuovi lavoratori "nomadi". Inoltre, attraverso la creazione di appositi spazi comuni da dedicare al *coworking*, biblioteche e mediante la partecipazione ad attività culturali pensate appositamente per favorire l'integrazione e lo scambio (come ad esempio corsi di lingua), cui avrebbe accesso anche la comunità locale, verrebbero alimentate nuove connessioni e collaborazioni. Confrontarsi con realtà diverse aumenta la capacità critica e fa volare in alto il numero di opportunità.

È evidente che per realizzare un progetto di questo tipo sono necessarie politiche lungimiranti da parte delle amministrazioni statali e locali, finalizzate alla coesistenza di un nuovo modo di abitare e di fare turismo maggiormente sostenibili[330].

Non si tratta di una rivoluzione semplice perché la mobilità internazionale ha implicazioni legali, fiscali e contributive enormi che toccano tutti i nervi scoperti della convivenza comunitaria.

Le domande che ancora sono senza risposta e alle quali gli attuali strumenti legislativi non sono ancora in grado di rispondere sono tante. Ad esempio: il lavoratore dove verserà i contributi previdenziali? Potrà il lavoratore pagare le tasse nel luogo in cui fa *smart working* anche se non c'è alcuna sede dell'azienda e magari scegliendo il Paese che ha le tasse e il costo della vita più basso? E ancora: con quali contratti saranno inquadrati i lavoratori? E nel caso di licenziamento quali leggi si applicheranno?

Questi sono soltanto alcuni dei nodi da sciogliere che richiederanno presto una regolamentazione unitaria a livello europeo per evitare danni al mercato unico e ai lavoratori.

[330] La piccola Estonia è la prima ad aver lanciato un "visto per nomadi digitali" che consentirà ai dipendenti da remoto di società straniere con sede fuori dall'Europa di rimanere nel Paese per 12 mesi, offrendo la possibilità di viaggiare fino a 90 giorni nell'area Schengen.

Riferimenti bibliografici

- L. Oliva, F. Maino, E. Barazzetta, *Smart workers e smart working places: lavorare oltre l'ufficio,* in researchgate.net;

- P. Cinque, P. Falzetti, G. Le Rose, *Smart Working ed emergenza sanitaria: una lettura prospettica a partire dall'esperienza dell'Invalsi del Covid-19*, in Rivista italiana di Public Management, Vol. 3, n.2/2020;

- M. Penna, B. Felici, R. Roberto, M. Rao, A. Zini, *Il tempo dello smartworking. La PA tra conciliazione, valorizzazione del lavoro e dell'ambiente. Primi risultati dell'indagine nazionale su lavoro agile e telelavoro nel settore pubblico* (2020), in Enea.it;

- R. Albano, T. Parisi, L. Tirabeni (2019), *Gli Smart workers tra solitudine e collaborazione*, in Cambio, Vol. 9, n. 17;

- Relazione illustrativa del progetto EURES, *Sostegno alla competitività del territorio attraverso il recupero e la valorizzazione dei siti industriali dismessi nella provincia di Roma* (marzo 2019);

- "*A Roma 195 siti industriali dismessi: "Dal loro recupero uno sviluppo per Roma*"(21/01/2021) in romatoday.it;

- "*Lavoro ibrido e coworking: una opportunità per le aziende"* (8/06/2021), in italiancoworking.it;

- E. Jacobs, *Così le grandi aziende traslocano negli spazi di coworking* (2016), in St.ilsole24ore.com;

- J. Laizans, *Estonia: arriva il visto per nomade digitale*, in it.euronews.com;

- S. Sorge, *I Comuni vogliono le ex stazioni « Un consorzio per l'acquisto»* (4/12/2020), in ilcentro.it.