CAPITOLO DECIMO:

AREA TEMATICA

COORDINATORE: PAOLO URBANI

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Angela Bassi Andreasi*

Le politiche pubbliche nella dimensione urbana: le difficoltà di dialogo tra amministrazioni centrali e territoriali

A.A. 2021

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Il difficile rapporto tra Stato e dimensione locale – 1.1 Le incomprensioni Politiche – il caso Brescia e Regione Lombardia – 2. Come le Aziende risentono delle difficoltà governative – 3. Come creare un efficace contesto decisionale – 4. Conclusioni

Abstract

Raramente in Italia assistiamo a una solida cooperazione tra i diversi livelli amministrativi. Infatti, il dialogo tra Stato e Regioni risulta essenziale per una buona amministrazione della res publica. Le differenze politiche fungono da ostacolo a questa cooperazione. Un adeguato dialogo intergovernativo sarà fondamentale per la buona gestione delle importanti risorse economiche che l'Italia ha recentemente ottenuto. Gli intoppi che si possono creare per mancanza di cooperazione si riflettono anche nei rapporti tra pubblico e privato. Le aziende infatti spesso, risentono di una mancata organizzazione di base tra le istituzioni.

1. Il difficile rapporto tra Stato e dimensione locale

Mi piacerebbe iniziare la mia trattazione finale con un veloce cenno all'evoluzione dei rapporti tra Stato ed Enti Locali che fin dall'instaurazione della Repubblica ha accompagnato il nostro paese. Prima della riforma del Titolo V avvenuta nel 2001, l'art. 117 permetteva alle regioni di emanare proprie norme legislative, ma solamente nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legislazione Statale. La ripartizione delle materie veniva indicata dallo stesso articolo, che elencava una serie di casistiche in cui la regione poteva intervenire con proprie norme.

Con la riforma del Titolo V lo Stato afferma la sua potestà legislativa in alcune materie tassative[388], viceversa alle Regioni è attribuita una potestà legislativa residuale che può essere divisa in due diverse categorie normative: una categoria di tipo *concorrente*[389], che viene esercitata in settori di rilievo politico-istituzionale, seguendo principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato. Allo Stato spetterà quindi porre i principi fondamentali di tali materie e spetterà in un secondo momento alla Regione provvedere ad adottare una disciplina più nel dettaglio; la seconda di tipo *esclusivo*, categoria individuata in modo residuale per quanto riguarda tutto ciò che non fa parte della legislazione esclusiva statale o concorrente tra Stato e Regioni. Ciò permette alle Regioni di poterla esercitare senza limitazioni o ingerenze dello Stato[390], fatta eccezione per il doveroso rispetto degli obblighi

[388] Le materie di potestà esclusiva dello Stato sono indicate nell'art 117, comma 2 Cost.

[389] Tra le materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni si ritrovano per esempio, l'agricoltura, il turismo, l'urbanistica e anche l'assistenza sanitaria ed ospedaliera.

[390] Cfr. a tal proposito G. CILIONE, G. GASPARRO, E. GUARNIERI, M.L. GIANNELLA, *Diritto sanitario: profili costituzionali, legislativi e amministrativi; ripartizione delle competenze istituzionali; organizzazione, prestazioni e funzionamento del servizio pubblico; ruolo dei soggetti sanitari privati;*

internazionali, dell'Unione Europea e dei principi generali dell'ordinamento[391]. Dal 2001 è quindi possibile riscontrare un allentamento dei vincoli a capo delle Regioni, anche per quanto riguarda controlli governativi sulle leggi regionali. Infatti, prima della riforma le Regioni incontravano diversi limiti nell'esercizio della loro potestà legislativa.

Esistevano per l'appunto *limiti di legittimità* e il *limite di merito*, i primi potevano essere fatti valere dal Governo davanti alla Corte Costituzionale, e i secondi di fronte alle Camere anche se questa seconda modalità non è mai stata effettivamente di successo. I limiti di legittimità risultavano in parte generali, validi quindi per ogni legge locale, e in parte specifici dei vari livelli di potestà. I limiti generali erano comuni a tutte le Regioni perché connessi in parte alla "natura" della legge regionale come fonte primaria, in parte alla "natura" dell'ente Regione come ente derivato, territoriale, a competenza limitata. I limiti specifici portavano a distinguere, in ragione del minore o maggiore vincolo che il legislatore regionale trovava nella legge dello Stato, tra la potestà primaria o esclusiva, riservata alle sole Regioni speciali, la potestà concorrente o ripartita e la potestà attuativa o integrativa, legata al completo rispetto della legge statale[392]. Inoltre, prima della riforma del "Titolo V" le regioni non potevano vedere le proprie leggi promulgate non prima di aver passato il controllo governativo.

L'art. 114 Cost. offre uno spunto interessante da aggiungere all'idea di governance multilivello. Infatti, l'articolo sopracitato delinea una Repubblica costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato[393]. Gli enti appena citati, sono realtà rappresentative delle popolazioni residenti in un determinato territorio e in quanto tali sono quindi tenute a farsi carico dei loro bisogni. Stando all'art. 114, comma 1, Cost., si potrebbero trarre due conseguenze di grande rilievo: per un verso, il fatto che gli enti menzionati condividano la medesima natura di soggetti costitutivi della Repubblica comporta che tra relazioni di essi non possano essere di tipo gerarchico, ma di pari ordinazione; prende così forma un ordinamento policentrico, improntato al principio del pluralismo istituzionale paritario. Per altro verso, la circostanza che l'elenco degli enti territoriali contemplati nella norma presa in esame parta dal comune e non dallo Stato è sintomatica della volontà di

---

disciplina delle professioni e del sistema delle responsabilità, Nuova edn, Santarcangelo di Romagna (RN), 2019 Maggioli.

[391] Tutela dei diritti civili e sociali, dell'ordinamento civile e penale, della disciplina della concorrenza ecc.

[392] R.BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, G. GIAPPICCHELLI, Torino 2016 p. 295.

[393] Art. 114 Cost.: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento."

riconoscimento all'ente di base un ruolo centrale, in linea con la tradizione municipalista italiana."[394]

L'articolo legittima tali enti territoriali a concorrere in modo paritario, nei limiti costituzionali, alla costruzione delle politiche pubbliche, garantendo al contempo i diversi interessi territoriali[395]. Nonostante ciò, lo Stato rimane comunque l'ente incaricato a rappresentare gli interessi dell'intera popolazione, con il dovere di soddisfare tali esigenze. L'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo sono comunque la sussidiarietà verticale, l'adeguatezza e la differenziazione. Secondo il primo principio infatti, l'art. 118 Cost. considera che le funzioni più generali siano attribuite al livello amministrativo più vicino ai cittadini, ovvero il Comune, mentre le funzioni che superano il livello territoriale sono attribuite ai livelli di governo più elevati come per l'appunto Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Il secondo principio si rifà "all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente"[396], mentre quello di differenziazione punta a tener conto delle differenze complessive ed organizzative dei diversi enti territoriali di riferimento. Sotto molti aspetti, le Regioni i Comuni e le Province vengono accumunati dal nuovo Titolo V della Costituzione. Infatti, secondo il comma 2 dell'art. 114, Cost. essi sono "ugualmente enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni", ma al contrario delle Regioni gli enti locali non detengono potestà legislativa. L'autonomia detenuta dalle Province dipende prevalentemente dalle leggi, non solo statali ma anche regionali.

Come si evince dall'analisi di questi articoli presenti all'interno della nostra Costituzione, già a livello normativo il rapporto tra Stato centrale, Regioni ed Enti Locali non è sempre stato lineare e chiaro. Questo andamento se vogliamo "schizzofrenico" del rapporto tra amministrazioni come abbiamo avuto modo di apprendere durante il percorso all'interno della Scuola, non giova alle nostre amministrazioni locali.

1.1 Le incomprensioni Politiche – il caso Brescia e Regione Lombardia

A differenza di quanto ci si sarebbe aspettati, la pandemia da COVID-19 non ha di certo aiutato l'instaurarsi di un clima di leale collaborazione tra i vari livelli di Governo. Infatti, la

[394] R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute,* in *Manuale di diritto sanitari*, Op. Cit. p 163.

[395]Così M. SALVAGO, *I Comuni nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Rivista: n° 2/2011, Giugno 2011. La Corte Costituzionale con la Sentenza n.274 del 2003 precisa che l'art.114 Cost. "non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa".

[396] Così la l. n. 59/1997 che definisce il principio dell'adeguatezza.

pandemia si è abbattuta sulle città, interrompendo un ciclo di crescita che durava da un decennio, modificando il quadro dei problemi, per l'impatto sull'economia e sulla salute pubblica. Un esempio è stato proprio il caso di Brescia e della Regione Lombardia.

Innanzitutto, l'Assessore all'Urbanistica, Professoressa Tiboni ci ha illustrato le problematiche che il Comune di Brescia affronta spesso nel pianificare iniziative e nel portare avanti progetti con la Regione Lombardia. Molto interessante è stato il punto di vista dell'Assessore; infatti, la Prof.ssa Tiboni ci fa notare come le differenze politiche che intercorrono tra i due enti spesso fungano da interferenza tra le due istituzioni, ostacolando il buon andamento dell'amministrazione pubblica. Si potrebbe pensare che questa sia solamente una casualità, ma in realtà la stessa Prof.ssa Tiboni ci spiega come lo stesso non accada con il Comune di Milano, apparentemente estraneo alle dinamiche comunali di Brescia ma non esattamente vero, poiché i progetti portati vanti dai due sono molti e interessanti. L'amministrazione pubblica può essere vista sotto due dimensioni, una politica ed una amministrativa-gestionale. Le due dimensioni benché nettamente distinte e distinguibili quanto a ruolo e funzioni, si integrano spesso perché coinvolte in un unico e collegato processo di scelte ed azioni destinate a consentire il raggiungimento di prefissati obiettivi. Come precedentemente affermato, nei rapporti fra enti territoriali vige il canone della sussidiarietà[397] e viene in rilievo in prima battuta nella distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, privilegiando, ai sensi dell'art. 118, comma 1, gli enti territoriali più vicini ai cittadini, cioè i Comuni. Dobbiamo chiederci quindi, è giusto che la Regione si ponga da ostacolo al lavoro e al buon andamento dell'amministrazione comunale solamente per fini politici e se vogliamo "egoistici"? Proprio come avviene per i rapporti tra Stato e Regioni, dove i principi che regolano il sistema, esprimono a più livelli la necessità di un governo che risponda realmente alle esigenze del territorio e che si interfacci in maniera efficace con il livello di governo in questione, coniugando le visioni particolaristiche con la visione d'insieme propria dell'Ente centrale, così allo stesso modo dovrebbero operare i livelli regionali rispetto agli enti locali nonché i comuni. Questo difficile rapporto si riflette negativamente soprattutto per quanto riguarda interventi legati alle città e alla dimensione urbana. È utile analizzare un altro aspetto interessante riguardo il rapporto tra i Comuni e i livelli di governo Statale e Regionale, di fatti, Il principio di sussidiarietà non interferisce solo con il normale riparto di competenze legislative. Esso, in particolare ai fini

[397] Sul principio di sussidiarietà la letteratura è, come noto, assai vasta; ai fini del presente lavoro è sufficiente rinviare, per un inquadramento generale del principio con particolare riferimento alla riforma del Titolo V, alla voce di V. CERULLI IRELLI, Sussidiarietà (dir. amm.), in Enc. giur. Treccani, XXX, Roma, 2004, e allJampia bibliografia lì indicata.

che qui interessano, rileva soprattutto perché consente di mettere in moto un meccanismo ascensionale che ha come principale conseguenza quella di "sottrarre" l'esercizio di determinate funzioni amministrative ai Comuni, riallocandole ad uno dei livelli di governo "superiori"[398]. In altri termini, la sussidiarietà "verticale" – con il conferimento di funzioni amministrative a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato – costituisce una deroga rispetto alla regola di preferenza per la dimensione comunale, espressa dall'art. 118, primo comma, Cost., in ordine all'esercizio delle funzioni medesime[399].

2. Come le Aziende risentono delle difficoltà governative

Nel corso delle lezioni alla Scuola per le Politiche Pubbliche molte sono state le imprese che hanno preso parte alle nostre tavole di discussione, e molto è ciò che è emerso. Per esempio, come spiegato dalla Dottoressa Alessandra Romano, responsabile Public Policies di Autostrade per l'Italia S.p.A., verrebbe da chiedersi in che modo il gestore di una grande infrastruttura a rete potrebbe influire o incidere sulle relazioni tra le diverse parti istituzionali; a differenza di quanto si potrebbe pensare il legame è estremamente forte ed attuale, soprattutto nel caso di ASPI, che ha un legame molto forte con il territorio per definizione. Dal punto di vista delle imprese, c'è il bisogno e la voglio di modernizzare proprio le infrastrutture e soprattutto di offrire ai cittadini i migliori servizi, dall'altra parte spesso si trova un muro, o una difficolta burocratica e amministrativa elevata, che spesso porta le imprese al disincentivo di investimenti. Simile è il caso esposto anche da Poste Italiane S.p.A.. Ho trovato il caso di Poste Italiane particolarmente interessante; infatti, l'azienda in questione, soprattutto negli ultimi due anni colpiti dalla pandemia da COVID-19, ha assunto un ruolo estremamente rilevante per i cittadini e soprattutto per quanto riguarda il livello urbano dei cittadini. Di fatti, è essenziale per Poste Italiane il collegamento al territorio poiché come azienda si trova presente in tutte le realtà territoriali. Rispetto a Brescia, Roma e Reggio Calabria, ovvero i casi territoriali presi d'esempio durante la Scuola, si parla di una presenza molto importante, poiché si va da decine di uffici su Brescia alle centinaia di Roma. Soprattutto con l'avvento della Pandemia il ruolo di Poste è risultato essenziale, in questa occasione Poste Italiane ha anche modificato alcune delle sue caratteristiche: se prima il portalettere consegnava solamente lettere o raccomandate, ora risulta essenziale per servizi

[398] M. SALVAGO, I comuni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, AIC, rivista n° 2/2011.
[399] Q. CAMERLENGO, Art. 118, in R.BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione, Torino, 2006, 2337.

come consegna di pacchi o servizi digitali come lo SPID e altre azioni di sostegno per fasce più deboli della popolazione durante la pandemia. Inoltre, l'azienda si è messa in gioco modificando i suoi servizi in un'ottica più green, soprattutto in aree congestionate, in centri storici soprattutto a Roma. Questa attenzione al territorio e anche alla funzione sociale dell'azienda, a un rapporto stretto tra pubblico e privato, significa anche porre sostegno ai cittadini, come per esempio accade a Reggio Calabria, che grazie allo sviluppo digitale di Poste Italiane è stata la prima realtà in grado di prenotare il vaccino grazie alla piattaforma ideata proprio dalla stessa azienda. Possiamo dire che l'obiettivo di Poste Italiane è proprio mettersi a servizio della comunità locale in senso digitale, anche in questa fase pandemica. Possiamo parlare di contributo focalizzato ai nuovi bisogni dei cittadini che hanno modificato molte delle loro abitudini. Tutte le operazioni intraprese nella fase emergenziale comunque fanno parte di uno sviluppo intrapreso da tempo, in un'ottica di sviluppo socio-economico. Da quanto esposto dai rappresentanti Dott. Luigi Antonio Madeo, responsabile rapporti con le Istituzioni Centrali e Locali di Poste Italiane S.p.A., parrebbe quasi che la società vada quasi in "soccorso" alle istituzioni pubbliche, spesso sostituendole. Nel report d'indagine creato dalla Camera di Commercio di Pisa, dal titolo "Imprese e Burocrazia: Come le micro e piccole imprese giudicano la pubblica amministrazione, la Provincia di Pisa all'interno del quadro nazionale", rileva che la maggior parte delle imprese interpellate e intervistate danno un giudizio negativo sulle nuove norme e sulle iniziative istituzionali volte a "semplificare" il processo di semplificazione di appalti e investimenti da parte di privati. Negli ultimi anni diversi Autori hanno sostenuto la necessità di adottare un approccio manageriale nella gestione della PA. Tale paradigma consentirebbe di superare la tradizionale cultura politica legata più alla mediazione che alla decisione. Nei "Sistemi territoriali locali" i progetti si pongono alla base dell'attività quotidiana nonché delle possibilità di sviluppo.

Certo è che, il difficile rapporto esistente tra i diversi livelli di governo, Centrale e locale, aumenta il procedimento burocratico spesso necessario alle aziende per richiedere o finanziamenti o semplicemente permessi per procedere. Come più volte espresso dai nostri ospiti durante gli incontri, e come si evince dalle analisi, occorre sicuramente uno processo di snellimento dell'apparato burocratico presente in Italia.

3. Come creare un efficace contesto decisionale

Oltre a uno snellimento della burocrazia in Italia, come emerso dalla trattazione è anche necessario rivedere i rapporti istituzionali tra i diversi livelli governativi. Come anche sottolineato dalla Corte Costituzionale lo scorso 13 maggio 2021, "colpisce, comunque, il

numero ancora elevato del contenzioso tra Stato e Regioni che affonda le sue radici nella revisione del titolo V della parte II della Costituzione, i cui problemi applicativi non si possono dire ancora risolti, malgrado l'ormai ventennale impegno della Corte nella regolazione del riparto delle rispettive competenze". Gli strumenti di concertazione tra Stato e Regioni sono molto particolari, infatti al fine di migliorare l'apparato amministrativo è necessario un Governo in grado di rispondere realmente alle esigenze del territorio e in grado di interagire in modo efficace con il livello superiore o inferiore, dando principale rilievo alla visione del cittadino, reale soggetto interessato e spesso vittima di questo sistema "schizzofrenico".

Mi piacerebbe focalizzarmi sul ruolo che la pandemia ha avuto in questo contesto istituzionale; come spiega la Dott.ssa Griglio "Il governo dei servizi sanitari si contraddistingue per la compresenza di una pluralità di livelli di regolazione. Tale assetto multilevel rappresenta, in parte, la risultante delle opzioni organizzative compiute dal legislatore in sede di istituzione e riordino del Servizio sanitario nazionale. Per altra parte, esso costituisce la conseguenza naturale del tentativo di far convivere un sistema di welfare state, che trova nei livelli essenziali di assistenza garantiti sull'intero territorio nazionale il proprio baluardo, con un ordinamento territoriale fortemente decentrato sul piano dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi sociali".[400]

La natura policentrica del servizio nazionale deputato alla tutela della salute incide inevitabilmente anche sui relativi modelli di regolazione pubblica. In particolare, dalla natura multilevel del sistema deriva non solo la stratificazione della funzione di regolazione in tre ambiti (quello statale, quello regionale e quello locale), ma anche la differenziazione dei modelli di regolazione a tutti i livelli di governo substatuali.

Un efficace spunto di ripartenza potrebbe proprio essere l'importante mole di fondi e risorse che il nostro paese ha ricevuto proprio dopo la crisi pandemica. Infatti, Si parla da molti anni di un'Agenda Urbana Nazionale, partire dall'agenzia dello sviluppo sostenibile dell'ONU del 2030, sia delle iniziative dell'unione europea. L'UE ha segnato da anni questa strada, da ultimo con il patto di Amsterdam del 2016. Le istituzioni faticano a posizionarsi in questo nuovo contesto di pluralizzazione dei centri decisionali, di salto di scalo della dimensione urbana. In più il nostro paese, ha difficoltà ad uscire dalle logiche di interventi estemporanei: basti pensare a tutti gli interventi sulle periferie.

[400] E. GRIGLIO, *La regolazione in ambito regionale alla luce dell'esperienza della Regione Lombardia*, in Federalismi.it

L'Agenda Urbana Europea si colloca proprio come soluzione a questa dimensione problematica: 12 temi sui quali attiva altrettante partnership composte da stati membri, governi regionali, autorità urbane, agenzie pubbliche, stakeholder, esperti, che sono chiamati ad approfondire, sviluppare proposte e fornire indicazioni di policy.

Diverse sono le tematiche di primario rilievo: Economia circolare e riuso degli asset pubblici, per produrre valore sociale, Resilienza, adattamento climatico e uso sostenibile del suolo: progetti integrati, Qualità dell'aria: coordinamento tra aree metropolitane e regioni, Inclusione di migranti e rifugiati: un progetto strategico per l'immigrazione, coordinato con terzo settore, soggetti privati e i diversi livelli istituzionali ,Transizione digitale: digitalizzazione dei servizi ed alfabetizzazione, Mobilità sostenibile: transizione alla mobilità elettrica e a tutte le forme soft, Povertà urbana, Lavoro: inclusione lavorativa e rafforzamento delle competenze contro l'esclusione sociale, Cultura: patrimonio culturale come risorsa estesa ai valori dell'immateriale e del vissuto delle comunità locali.

Un'Agenda Urbana affronta molte delle questioni centrali e richiede di superare una dimensione settoriale, perché le città sono il luogo dell'integrazione e permettono di aprire forme di collaborazione pubblico-privato. Così anche, allora, i fondi della Next Generation Eu, è necessario che rimettano al centro i tre assets: digitalizzazione, transizione ecologica, [401]inclusione sociale.

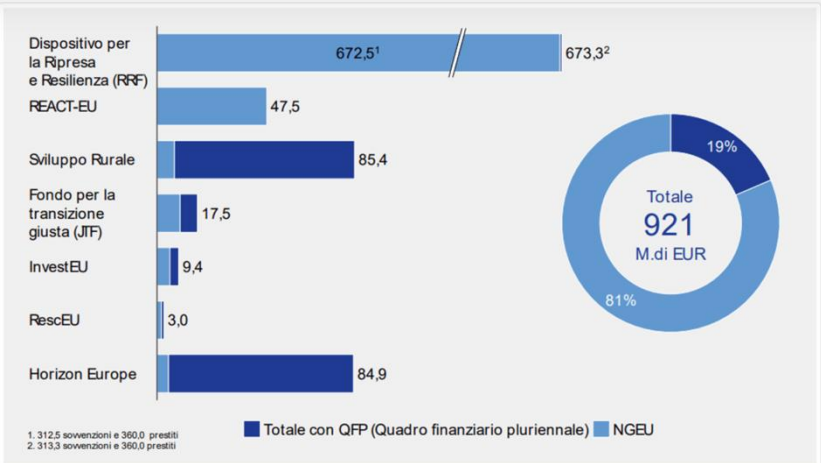

Figura 1.1: Next Generation EU - Dispositivi e risorse disponibili, miliardi di euro
Fonte: Commissione Europea
Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF): 672,5[1] / 673,3[2]; REACT-EU: 47,5; Sviluppo Rurale 85,4; Fondo per la transizione giusta (JTF): 17,5; InvestEU: 9,4; RescEU: 3,0; Horizon Europe: 84,9; Totale: 921 M.di EUR; Totale con QFP (Quadro finanziario pluriennale): 19% - NGEU: 81%
1. 312,5 sovvenzioni e 360,0 prestiti
2. 313,3 sovvenzioni e 360,0 prestiti

Per un'efficace gestione di queste risorse sarà necessario che i vari livelli istituzionali stabiliscano una comunicazione attiva e inclusiva in modo tale da non sprecare l'enorme possibilità che ha nelle mani il nostro Paese.

[401] https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/

4. Conclusioni

Le questioni trattate sono molto complesse e difficilmente troveranno una soluzione in questa breve trattazione che vuole più essere una panoramica d'insieme per rendersi conto della difficile situazione in cui il nostro sistema istituzionale si trova.

Sicuramente, secondo il parere di chi scrive, è necessario in primis attuare e ideare una vera e propria riforma in grado di "sburocratizzare" l'Italia. Come secondo punto per agire in un'ottica di lungo periodo, sarà necessario operare fin da subito per un efficiente amministrazione delle risorse affidate al nostro Paese dall'Europa, in modo tale da non sprecare un'occasione più unica che rara. Infine, sarebbe necessario modificare anche il modo di pensare di una collettività che spesso tende a denigrare le stesse amministrazioni pubbliche, creando così un circolo vizioso che non giova nè alle istituzioni e ne agli stessi cittadini.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Edoardo Chirichilli*

La gestione e l'erogazione dei servizi pubblici locali; modelli di efficienza che aumentano la qualità della vita e l'attrattività del territorio e casi in cui risulta necessario un cambiamento

A.A. 2021

*Facoltà di Scienze politiche, Sociologia e Comunicazione– Sapienza Università di Roma

Sommario

1. L'erogazione di beni e servizi pubblici locali nel XXI secolo – 2. Il modello multi utility – 2.1 Il gruppo Hera – 2.2 Il gruppo Acea – 3. La necessità di servizi integrati, la razionalizzazione e l'integrazione – 4. Un nuovo modo di pensare la gestione dei servizi pubblici locali – 4.1 Il caso Ama – 4.2 Il trasporto pubblico locale, un ripensamento per ATAC – 5. Conclusioni

Abstract

Con questo scritto conclusivo si intende porre l'attenzione sulla gestione dei servizi pubblici locali, evidenziando casi di buona amministrazione, e fattispecie in cui è manifesta la necessità di intervenire.

Il lavoro è stato ispirato da vari interventi promossi da attori istituzionali e soggetti privati di assoluta rilevanza, pertanto si delineano proposte che aspirino a porre un rimedio ai problemi organizzativi ed economico finanziari delle amministrazioni locali, vedasi AMA e ATAC con riferimento anche al quadro di competenze contrastanti, facendo riferimento a quelli che sono gli esempi virtuosi nella gestione di servizi pubblici, nello specifico Gruppo Hera, A2A e Acea.

In ultima analisi il momento storico che stiamo vivendo impone una rapida ripartenza del motore statale ed esplicitamente le città devono essere in grado di offrire servizi pubblici efficienti ai propri abitanti, non solo con riguardo a questi ultimi l'amministrazione efficiente funge da attrattiva per investimenti infrastrutturali e ricezione di persone e servizi ad alto impatto produttivo, determinando una crescita non solo territoriale ma anche nazionale.

1. L'erogazione di beni e servizi pubblici locali nel XXI secolo

La luce in fondo al tunnel non sembra più un miraggio, quanto più sembra essere ormai prossima l'uscita dallo stato pandemico globale che abbiamo vissuto per quasi tutto l'anno 2020. Osservando gli eventi che ci hanno circondato negli ultimi mesi pragmaticamente e proiettando lo sguardo verso il futuro non tutto il male è detto che venga per nuocere. L'Italia deve essere in grado di ripartire riattivando il proprio motore economico e riformando, ora che si ha la possibilità di farlo, le grandi questioni lasciate irrisolte che tendono sempre più ad assumere un carattere di cronicità.

La ripartenza non può che essere dettata a livello nazionale per quanto riguarda i macro temi da affrontare. Le città devono al contempo assumere un comportamento teso alla soddisfazione degli interessi dei propri cittadini i quali necessitano di servizi sempre più integrati fra loro per far fronte alle domande e ai bisogni della collettività. Non bisogna dimenticare che il ruolo rivestito dalle città moderne, in quanto centri di afflusso dei capitali, dei servizi e delle persone, non riveste un'importanza solo a livello locale ma anche nazionale, europeo ed internazionale. Una città ben amministrata e in grado di produrre beni e servizi efficienti oltre ad avere un buon livello di qualità della vita, innesta anche un'elevata fiducia nei soggetti privati che intendono localizzare le proprie attività sul territorio, attraendo

capitali e investimenti localmente, generando valore aggiunto. La mancanza di servizi ad alto valore aggiunto, soprattutto per i casi di Roma e Reggio Calabria, ha determinato, conseguentemente alla grave crisi innestata dal COVID, una depressione dell'economia locale che certamente nel momento di ripartenza dovrà avvalersi dei propri settori produttivi fondamentali, ristorazione e turismo, ma dovrà anche porre il focus sull'innovazione rendendo desiderabile la localizzazione di servizi dal grande impatto economico all'interno del proprio territorio, integrando gli investimenti infrastrutturali di cui abbisogna il nostro paese.

Non a caso il rapporto *Quality of life in european cities 2020* della Commissione Europea con il suo atlante interattivo posiziona, a malincuore, le città di Roma, Napoli e Palermo nei livelli più bassi in tutte le classificazioni multilivello riguardanti environmental quality e public transport.

Bisogna essere in grado di stabilire un elevato livello di decoro ed igiene urbana, fornire servizi di mobilità vari ed efficienti restando attenti al contenimento dell'inquinamento ambientale seguendo logiche di sviluppo sostenibile e pragmatismo nei confronti delle nuove sfide che si affacciano nel mondo contemporaneo.

Il modello delle società in house per la gestione ed erogazione dei servizi locali è ormai obsoleto, soprattutto nelle grandi metropoli il controllo che si esercita sulle società partecipate è in alcuni casi troppo laconico, in altri casi invece le società in house ormai *longa manus* della pubblica amministrazione che ne dispone sembrano delle vere e proprie articolazioni interne. Nella governance della società partecipata ATAC forti criticità sono emerse nei confronti sia del Comune di Roma con riguardo ai propri poteri di controllo che della società stessa per quanto riguarda la governance e l'utilizzazione delle risorse di propria dotazione.

L'apertura al mercato, una volta sanate le varie criticità delle società municipalizzate, sembra essere una buona strada percorribile almeno per i servizi locali qui analizzati, per questo si parte dallo studio della figura delle multi utilities, società a partecipazione maggioritaria pubblica ma che hanno visto nel tempo l'apertura al capitale privato in grado di favorire lo sviluppo societario ed investimenti difficilmente erogabili in sede di solo finanziamento pubblico.

2. Il modello multi utility

Le multi utility sono società che, nei casi trattati in questo studio, nascono come società a totale controllo comunale, che siano uno o più comuni insieme, evolvendosi nel tempo

raggiungono un grado tale di dimensione ed organizzazione che l'apertura e l'investimento del privato all'interno delle stesse funge da motore di sviluppo e crescita aziendale permettendo il raggiungimento della dimensione di multi utilità. Il modello ha sicuramente ricevuto una spinta dall'apertura dei mercati nazionali dell'energia, ad oggi sia A2A che il gruppo Hera traggono dalla vendita di energia una fonte cospicua della loro attività.
La forte presenza nelle fasi finali di distribuzione e di vendita dei prodotti e un organizzazione somigliante più a quella della societaria privata che a quella dell'amministrazione pubblica fanno delle multi utility aziende di grande impatto locale e non solo, visto il forte interessamento che le stesse mostrano nel campo della sostenibilità e tutela ambientale indissolubilmente legato alle loro attività.
La commercializzazione e la vendita dei prodotti finali si basano soprattutto, secondo logiche di mercato, sulla soddisfazione del cliente, pertanto il feedback che lo stesso invia è di assoluta rilevanza per l'impresa.

2.1 Il gruppo Hera

Il gruppo Hera rappresenta l'esempio concreto di come più società municipalizzate si aggreghino formando un'unica multi utility con obiettivi, tecnologie, impianti e personale molto ampi. Il gruppo Hera opera nel campo ambientale, del ciclo idrico integrato, della vendita di energia elettrica e gas e nella distribuzione di energia.
A livello di azionariato i 111 comuni dei territori di riferimento assieme agli altri soci pubblici detengono circa il 46% del capitale sociale del gruppo.
Le tecnologie e il know how a disposizione del gruppo Hera, la società HerAmbiente che gestisce la parte ambientale societaria, i vari impianti, di cui i principali relativi a compostaggio, trattamento rifiuti industriali, termovalorizzatori, discariche ed impianti di selezione e recupero dei rifiuti urbani differenziati ed indifferenziati, sono sicuramente degli esempi da seguire e a cui indirizzare lo sguardo per la visione di economia circolare e l'integrazione di più servizi sfruttando economie di scala.

2.2 Gruppo Acea

Un altro esempio può essere la società ACEA s.p.a., sulla falsa riga di quanto espresso per il gruppo Hera, una multi utility efficiente, già aperta alla partecipazione privata, la cui maggioranza di quota sul capitale ordinario è detenuta da Roma Capitale per il 51%.

Si citano questi due esempi di società in quanto la stessa Acea è nata come società municipalizzata per l'energia e per il trattamento delle acque fino ad arrivare all'assetto dei giorni d'oggi.

In una visione di prospettiva ci si immagina come altri servizi locali possano essere affidati alla gestione di queste grandi società, fermo restando l'interesse della collettività ad un servizio efficiente ed economicamente giusto.

3. La necessità di servizi integrati, la razionalizzazione e l'integrazione

Un concetto non implementato abbastanza, soprattutto con riguardo alle città metropolitane ed ai grandi agglomerati urbani, è la necessità di offrire servizi integrati, che non risultino nel semplice incrementalismo con cui di volta in volta si fanno dei piccoli interventi. La progettazione di strade percorribili con la bicicletta dovrebbe riguardare non solo una tratta predefinita della città ma dovrebbe integrarsi in un "unicum" più grande che colleghi, integrandoli, anche altri fattori al di fuori della distesa di cemento di tot km di pista ciclabile. Ad esempio si può prevedere nella progettazione e successiva esecuzione del lavoro la predisposizione delle piastrelle smart, piccoli riquadri dove, camminandoci sopra o oltrepassandoli con la propria bicicletta, si produce energia green da utilizzare per l'illuminazione della stessa percorrenza ciclabile e pedonale.

Integrazione dei servizi offerti che si trova alla base degli esempi societari riportati nel capitolo 2, partendo dalla gestione di un servizio pubblico si arriva ad integrare lo stesso con altri principi di interesse collettivo, si veda la valorizzazione dei rifiuti. Le grandi città se ben collegate e di facile raggiungimento beneficiano di grandi incentivi sia dal punto di vista produttivo che del buon vivere, l'integrazione dei servizi come concetto quindi può essere ben applicato alle problematiche esposte. A ben vedere questo assunto di servizi integrati ben può essere applicato alla mobilità moderna, la share economy, l'attenzione per il verde, la riduzione dei tempi di percorrenza, soprattutto in quelle città in cui si trascorre troppo tempo all'interno del proprio veicolo, ovvero l'efficienza del trasporto pubblico sostitutivo del trasporto privato.

4. Un nuovo modo di pensare la gestione dei servizi pubblici locali

Concludendo questo scritto si analizzeranno due casi offrendo delle idee di risoluzione dei problemi presentati. La raccolta, lo smaltimento e la valorizzazione in termini energetici dei rifiuti, assieme al trasporto pubblico urbano sono due temi di cronica difficoltà per alcune città italiane, la mancanza di investimenti programmati e di un

piano gestionale con annessi obiettivi fanno si che la qualità della vita in alcune città italiane non rispecchi assolutamente il ruolo fondamentale che le stesse rivestono in Europa. Oltre la qualità della vita, l'efficienza e la buona amministrazione di un centro urbano determinano l'attrattività del territorio, non solo con riguardo ai fondamentali servizi a basso contenuto di valore aggiunto quali ristorazione e turismo, ma soprattutto per la possibilità di localizzare al proprio interno servizi ad alto tasso di valore aggiunto che determinano la crescita e lo sviluppo esponenziale di un territorio, fermo restando la necessità di intervenire a livello nazionale sui grandi temi problematici che rivestono carattere cronico quali la burocrazia, la corruzione, la lentezza della giustizia.

4.1 Il caso Ama

AMA è una società partecipata di Roma Capitale, il quadro finanziario ed organizzativo della società negli ultimi anni è stato disastroso da un punto di vista contabile e della rendicontazione non presente. L'articolo 21 del Testo Unico sulle Società Partecipate recita *nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.* Le gravi criticità finanziare e contabili della società partecipata si ripercuotono anche su Roma in quanto ente di controllo, sono mancate da questo punto di vista le competenze gestionali dei vertici AMA e al contempo non sono stati efficacemente disposti i poteri di controllo analogo da parte di Roma Capitale.

Se nessuna attenuante può essere riferita al deficitario assetto gestionale, sicuramente il quadro delle competenze tra comune e regione, allo stato attuale, non fornisce elementi di chiarezza e certezza. L'ordinamento di Roma Capitale va sicuramente riformato e non si discute come una delle città più estese al mondo abbia bisogno di poteri e deleghe sufficienti per auto amministrarsi, l'idea applicabile su cui non mi soffermo potrebbe essere quella della città stato, la situazione di incertezza e in molti casi di rimpallo delle competenze, avuto riguardo del dibattito costante sull'individuazione dei siti per le discariche, tra i due enti non ha facilitato la gestione dei rifiuti urbani. La responsabilità della mala gestione dei rifiuti di Roma è da rintracciare in capo a più soggetti e in un intreccio di competenze.

Non è accettabile pensare che Roma non abbia impianti di trattamento dei rifiuti sufficienti per la quantità prodotta, mancano gli impianti di riciclaggio delle varie filiere e della frazione

umida. Il ritardo accumulato nel prendere scelte deve ora essere trasformato nella concreta possibilità, senza ulteriori indugi, di scegliere migliori tecnologie, migliori impianti e criteri che soddisfino la vita circolare del rifiuto e la sostenibilità nonché l'utilizzo degli stessi per la produzione di energia. In Italia ci sono impianti destinati alla produzione di bio metano seguendo il waste – to – fuel ed il bio olio da cui si può prendere spunto. La sindrome NIMBY (not in my back yard) è un carattere pertinente alla situazione di Roma, la comunicazione etica, la cultura civica e il formare le opinioni dei cittadini tramite le giuste informazioni risulta di fondamentale importanza anche prima di coinvolgere il privato nella realizzazione e gestione degli impianti moderni. Prima si forma la coscienza civica ed ambientale e poi si possono realizzare gli investimenti infrastrutturali.

Eni ha recentemente inviato alla Regione Lazio la bozza di un memorandum riguardante l'impiantistica e la circolarità. Nella visione di lungo periodo, oltre che un piano rifiuti *ad hoc* si potrebbe pensare di lasciare in capo ad Ama le competenze di raccolta rifiuti, disinfestazione, pulizia delle strade e servizi cimiteriale in quanto non si ritiene di facile ed economica soluzione la proposizione di gare a seconda della suddivisione in zone di raccolta in quanto si determinerebbe un contenzioso amministrativo di non trascurabile entità e si andrebbe a dover esercitare un controllo su un numero elevato di società vincitrici, preferendo pertanto un sistema più accentrato si tratterebbe di spostare le competenze tecniche ed energetiche in capo alle società già dotate di know how ed in grado di sostenere la realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti ispirato a principi di nuova generazione, società multi utilities come Acea o società interessate a questo tipo di argomento come Eni potrebbero gestire maggiori funzioni riguardanti il trattamento dei rifiuti. Manifestamente serve anzitutto ricapitalizzare Ama con nuovi mezzi e nuovi criteri ed obiettivi gestionali nonché indirizzarli nel rispetto dei principi di contabilità e di spesa, secondariamente se venisse riconosciuto un maggior dialogo con queste sopra richiamate società bisognerebbe approntare una campagna di consenso istituzionale prima di qualsiasi progetto di sito industriale.

4.2 Il trasporto pubblico locale, un ripensamento per ATAC

ATAC si trova dal giugno del 2019 nella fase esecutiva del concordato preventivo con soluzione di continuità aziendale. La deliberazione con le relative osservazioni della Corte dei Conti mostra una situazione di eccessiva spesa per determinate voci, tra le quali quelle relative alle consulenze e all'usufrutto oneroso di autobus presi a noleggio da compagnie private, oltre che una criticità diffusa con riguardo al parco mezzi a disposizione della società,

le cui vetture risultano in alcuni casi aver superato il ciclo medio di vita e in altri essere prossime al superamento. Dal punto di vista finanziario sono state eccessivamente remunerate determinate prestazioni ed in altri casi si sono conclusi accordi non favorevoli alla società partecipata, anche con riguardo alle caratteristiche dei mezzi e alla competenza della manutenzione ordinaria e straordinaria.

Anche nel caso di ATAC, vi sono altre società che si intersecano nell'offerta del servizio pubblico di trasporto, Ferrovie dello Stato con cui Roma conclude accordi abbastanza infruttuosi da anni e Cotral. Di recente le due linee Roma – Lido e Roma – Viterbo sono passate in gestione ad ASTRAL azienda della regione Lazio.

Per la situazione di ATAC andrebbe anzitutto costituito un ripianamento del passivo della società ed in seguito, sulla scia di una progressiva quotazione, creare un unico gruppo sia per la parte infrastrutturale che per la parte strettamente dei servizi in cui far coinvogliare tutte le concessioni di trasporto pubblico locale tra cui ATAC, COTRAL e FS, insieme alla città di metropolitana di Roma ed ai comuni limitrofi, mantenendo così un controllo pubblico. Il processo qui descritto è ovviamente un processo di lunga durata con obiettivo la quotazione, i piani strategici e la programmazione di lungo corso sono di rilevante importanza per la situazione delle società controllate di Roma Capitale.

5. Conclusioni

Con questo scritto si è cercato di porre l'attenzione su modelli efficienti di erogazione di servizi pubblici integrati e situazioni in cui bisogna intervenire, si è cercato di proporre soluzioni concrete ai casi di studio, rapportandoli, a volte anche in maniera non convenzionale, ad esperienze pregresse e a nuovi punti di osservazione della questione.

I vecchi modelli di società in house non sembrano più essere in grado di fornire servizi efficiente alle comunità di riferimento, con riguardo alle grandi città, pertanto si è elaborato un modello di risposta a questi interessi, partendo dall'assunto che i servizi pubblici locali oggetto di studio in questa relazione dovrebbero tendenzialmente rimanere sotto la sfera degli enti locali, sfera però non esclusiva bensì condivisa con il privato in un'ottica di partenariato e di cooperazione, aprendo il capitale agli investimenti.

Bibliografia

- Bronzini R., Mocetti S., Mongardini M., *Gli effetti economici dei grandi eventi: evidenze dal Giubileo del 2000 a Roma*, temi di discussione n. 1208, Banca d'Italia anno 2019;
- Camera dei Deputati servizio studi, *Enti locali: ordinamento e funzioni*, anno 2018;
- Causi M., *Il bilancio del comune di Roma e la città*, in www.ricercaroma.it, anno 2021;
- Chirichilli E., *Federalismo municipale e sistema impositivo di Roma Capitale; un confronto con le metropoli europee*, tesi di laurea triennale – cattedra di scienza delle finanze anno 2019;
- Corte dei Conti – Sezione Regionale di controllo per il Lazio, *Gestione delle partecipazioni societarie di Roma Capitale*, deliberazione n. 47/2021/GEST;
- European Commission, *Quality of life in european cities 2020*;
- Giannini M.S., *In principio sono le funzioni*, articolo pubblicato nel primo numero di amministrazione civile, anno 1957;
- Macchiati A., *L'economia romana all'inizio del XXI secolo. Eredità del passato e prospettive per il futuro*, rassegna Astrid;
- Rivosecchi G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, rivista amministrazione in cammino anno 2011;
- Stull W.J., *The urban economics of Adam Smith*, journal of urban economics, 20, 1986;

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Vincenzo Costa*

Il lento superamento del criterio della spesa storica

A.A. 2021

*Dipartimento di Giurisprudenza – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Il criterio della spesa storica – 3. Tentativo di superamento della spesa storica – 4. Il criterio del Fabbisogno standard – 5. Criticità aperte – 6. Conclusioni

Abstract

Il criterio della spesa storica, che condiziona la distribuzione di risorse agli enti locali in base a quanto si è storicamente speso per un determinato servizio, è stato spesso avversato in quanto ritenuto fonte di iniquità ma anche di sprechi. Il legislatore ha quindi ritenuto di superarlo tramite la previsione di un nuovo criterio, quello del fabbisogno standard. Esso si basa sul calcolo del costo standard necessario per assicurare un livello minimo del servizio in questione. La lenta transizione avviata sul tema si innesta nel quadro dei complessi problemi di distribuzione di risorse e competenze tra lo stato e gli enti territoriali che partono da lontano, dalla riforma del titolo V del 2001, e arrivano fino alle recenti spinte autonomistiche di alcune regioni del Nord Italia. Tutto ciò acuito dalla confusione dei rapporti tra Stato e Regioni emersa drammaticamente durante la pandemia.

1. Introduzione

Il criterio della spesa storica ha regolato per molti anni il rapporto di allocazione delle risorse tra lo stato e gli Enti locali. Esso consisteva nel distribuire tante risorse quante ne sono state storicamente spese in un determinato territorio e per un determinato servizio. Il legislatore ha tentato di superare questo meccanismo nel 2009 con il cd: federalismo fiscale, optando per il criterio del fabbisogno standard che consiste nel calcolare il livello di maggior efficienza economica del servizio rispettando però i livelli minimi essenziali della prestazione.

Si è cosi intrapreso un percorso graduale che tuttavia non ha trovato ancora una fine. Ai sensi dei decreti attuativi della legge sul federalismo fiscale infatti, il processo di transizione tra questi due sistemi sarebbe dovuto avvenire in piani triennali, fino ad entrare completamente a regime nel 2017. Ad oggi però manca la definizione dei livelli minimi delle prestazioni per la maggioranza dei servizi essenziali di competenza locale, rendendo al momento “lettera vuota” le previsioni legislative del 2009.

2. Il criterio della spesa storica

Il criterio della spesa storica nasce a partire dagli anni Settanta, nell’ambito dell’attuazione del titolo V della Costituzione. Prima di allora le entrate degli enti locali erano costituite soprattutto da una serie di tributi locali. Per favorire la centralizzazione del sistema tributario del paese la Legge 825 del 1971 stabilì un forte ridimensionamento di questi tributi, in sostituzione di essi erano previsti dei trasferimenti statali di risorse per ovviare al minor gettito, e ciò avrebbe dovuto avere una durata limitata nel tempo pari a 5 anni. In quel

periodo la maggior entrata dei comuni divenne appunto la sovvenzione statale sostitutiva, le risorse in questione però, anche a causa della forte inflazione dell'epoca, si rivelarono insufficienti e si verificò un forte indebitamento dei Comuni per continuare a mantenere i servizi già in essere. Per ovviare a questa ed altre criticità il legislatore statale convertì in legge il D.L. numero 2 del 1977 che stabiliva l'obbligo per i Comuni del pareggio del bilancio di previsione, con l'accollo dello Stato dei debiti contratti al fine di raggiungere il pareggio in questione, nonché un limite alla possibilità di spesa futura degli enti locali.

All'adozione del criterio della spesa storica si arriva con il Decreto Legge numero 977 anch'esso del 1977. Nel provvedimento infatti si decise di fissare un limite all'aumento della spesa degli enti locali, in aumento percentuale e basato sui trasferimenti già effettuati in passato. Ciò abbinato all'obbligo di bilancio in pareggio fece si che lo Stato si limitasse a ripianare la differenza tra uscite ed entrate degli enti locali senza alcun criterio se non quello delle risorse già utilizzate "storicamente". È evidente che si doveva trattare di una soluzione temporanea, e infatti il Decreto in questione la prevedeva solamente per l'anno in corso al tempo dell'adozione, ma il legislatore decise di prolungare la durata della situazione transitoria con una serie di altri Decreti Legge, rendendo di fatto questo sistema la regola in materia di trasferimento fondi agli enti locali.

3. Tentativo di superamento della spesa storica

Il criterio della spesa storica iniziò da subito a mostrare tutti i suoi limiti, la scelta del Legislatore di prorogarne gli effetti, numerose volte, senza procedere alla riforma del complesso della finanza locale provocò un sistema profondamente iniquo. Infatti furono "premiati" gli enti che nel corso degli anni precedenti avevano contratto il maggior numero di debiti, essi continuarono ad aumentare la loro esposizione forti dei trasferimenti ancorati alla spesa passata. Così facendo si andavano a colpire negativamente i comuni più virtuosi, vale a dire quelli che prima del 1977 avevano fatto uso prevalentemente di risorse proprie e non di capitali in debito. Inoltre tra gli enti locali si veniva a creare una situazione stagnante, poiché la percentuale di trasferimento statale fissa aveva come conseguenza quella di mantenere inalterate le diseguaglianze presenti nel territorio tra i diversi enti.

Si cercò quindi già a partire dagli anni immediatamente successivi, di modificare le fonti di finanziamento dei Comuni e delle Provincie cercando di prediligere le risorse direttamente

raccolte dal comune rispetto a quelle derivanti dai trasferimenti statali che erano arrivate a rappresentare la quasi totalità delle risorse degli enti[402].

Negli anni Ottanta il Legislatore ha adottato una serie di provvedimenti che avevano lo scopo di aumentare altre due forme di finanziamento, vale a dire quella dei tributi propri e delle addizionali sui tributi già esistenti, inoltre istituì un fondo perequativo per porre rimedio ad eventuali carenze ed iniquità nel sistema.

Negli anni Novanta ebbe inizio una serie di modifiche legislative, riguardanti gli enti locali, che sarebbe poi sfociata nella riforma del Titolo V della costituzione, che nel 2001 innovò profondamente i rapporti tra lo Stato e le sue autonomie interne. Questa impostazione fu dettata dalla necessità di porre rimedio alla preoccupante situazione finanziaria del paese, che rapidamente progrediva verso una situazione di instabilità. Inoltre, in quel periodo, era necessario un contenimento del deficit pubblico al fine di poter rientrare nei parametri che hanno poi consentito all'Italia di partecipare al processo di unificazione della moneta all'interno dell'Unione Europea. Si proseguì infatti con la tendenza a creare tributi propri degli enti locali e addizionali dedicate su tributi già esistenti, al fine di diminuire l'entità dei trasferimenti statali e aumentare le entrate proprie di Regioni, Provincie e Comuni[403].

Si arrivò cosi nel 2001 alla riforma del Titolo V che, come si è già anticipato, mutò radicalmente i rapporti tra lo Stato e gli enti locali. Dal punto di vista simbolico e metodologico con la riforma dell'articolo 114 si assiste ad una parificazione di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato come enti costituenti della Repubblica Italiana, si assiste così ad un rovesciamento rispetto alla precedente formulazione che vedeva gli enti come mere ripartizioni.

Anche nell'ambito della potestà legislativa, all'articolo 117, vi è un netto rovesciamento di impostazione, si è passati da una elencazione tassativa delle materie di competenza delle Regioni ad un triplice riparto di competenze. In apertura dell'articolo vengono infatti indicate le materie di competenza esclusiva dello Stato, vi è poi l'inedita categoria della competenza concorrente[404] tra lo Stato e la Regione, per poi terminare con una clausola aperta che assenza

[402] E.Vigato *Il federalismo fiscale in Italia. Dal paradigma Costituzionale alla sua realizzazione* Università degli studi di Padova 2008/2009.

[403] È di quel periodo, con il d.lgs. 446 del 1997, l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, nota come IRAP, che rappresenta una delle principali fonti di introiti delle Regioni. Esso infatti va a sopprimere una serie di tributi precedentemente previsti e riorganizza il sistema impositivo locale.

[404] In questo tipo di riparto lo Stato si occuperà di determinare i principi fondamentali al fine di ottenere una disciplina generale uniforme tra i diversi territori, nella normativa di dettaglio interverrà invece la Regione con la sua potestà legislativa.

invece alle Regioni la potestà legislativa su tutte le altre materie non contemplate dall'articolo 117.

L'articolo 118 introduce in Costituzione il principio della sussidiarietà verticale, vale a dire che le funzioni amministrative devono essere attribuite, per quanto possibile, all'ente territoriale più vicino al cittadino che ne è coinvolto. Soltanto qualora sia necessario un esercizio unitario della funzione amministrativa essa potrà essere assegnata all'ente territoriale più ampio.

L'articolo 119[405] è pero quello che probabilmente più interessa il tema oggetto di trattazione. Esso si occupa infatti dell'autonomia finanziaria degli enti locali. Vengono anche qui parificati i Comuni alle Regioni e si prevede che essi possano stabilire ed applicare dei tributi propri, ovviamente in armonia con la Costituzione e con il sistema tributario, e che godano altresì di compartecipazioni ai tributi erariali con riguardo al loro territorio. Inoltre è prevista la creazione di un fondo perequativo per quei territori che dovessero avere minore capacità fiscale.

L'articolo appena commentato fornisce la base per la successiva ed importante tappa riguardo il criterio di trasferimento di risorse dallo stato agli enti locali. Al fine di attuare il disegno prospettato dalla riforma del Titolo V si avvio il procedimento di creazione del cd. federalismo fiscale che si proporrà altresì di superare il criterio della spesa storica.

4. Il criterio del fabbisogno standard

La legge numero 42 del 2009 è comunemente conosciuta sotto il nome di " federalismo fiscale". Si trattava evidentemente di una esigenza comune a più forze politiche poiché, come si è già accennato, l'origine della transizione federalista risale alla riforma del Titolo V della Costituzione promossa da una maggioranza di Centrosinistra, a differenza della legge del 2009 ad opera di una maggioranza di Centrodestra[406].

Tra le molte novità di questo decreto, il cui fine era quello di dotare gli enti di maggior entrate proprie e porre un limite alla finanza derivata, si segnala in particolare la volontà di superare il criterio della spesa storica a favore di un nuovo criterio: il fabbisogno standard.

Questo criterio consiste nell'individuare dei livelli minimi essenziali delle prestazioni, con delle differenze di copertura a seconda delle diverse prestazioni, e tramite questi livelli

[405] Il quale è stato modificato dalla Legge Costituzionale numero 1 del 2012 che ha inserito la necessaria osservanza dei vincoli finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

[406] Durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2008, che avrebbe poi portato alla formazione del parlamento autore della riforma in questione, il federalismo risultava essere uno dei principali obiettivi della Lega Nord, anche a causa delle spinte autonomistiche, per parte del Nord Italia, che permeavano l'essenza politica di quel partito.

garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni standardizzati, parametrati in dipendenza dalle caratteristiche territoriali e di popolazione dell'ente.

Al fine di garantire l'espletamento dei servizi degli Enti locali, e allo stesso tempo di evitare che essi siano finanziati principalmente a carico dei fondi Statali, il sistema del federalismo fiscale prevede che le funzioni che non siano finanziate con contributi speciali, o con finanziamenti dell'Unione Europea, debbano essere coperte tramite l'utilizzo di tributi propri dell'Ente, con compartecipazioni al gettito di tributi Statali e con il nuovo fondo perequativo che avrà una importanza sempre crescente all'interno del sistema, in quanto dovrà essere garante dell'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali ritenuto imprescindibile.

Trattandosi di una Legge Delega, le discipline puntuali del quadro designato dal federalismo fiscale sono rimesse ai decreti legislativi di competenza del governo. Il decreto legislativo riguardante i fabbisogni standard è il numero 216 del 2010. Proprio nell'apertura del d.lgs. si ribadisce la volontà di superare gradualmente il criterio della spesa storica nell'ambito del trasferimento di risorse ai Comuni.

In particolare sarà necessario individuare un fabbisogno standard per ogni funzione fondamentale alla quale è chiamato l'ente e i relativi servizi che è tenuto a fornire, viene a ciò incaricata la Sose S.p.a., vale a dire la Società Soluzioni per il sistema economico che sarà tenuta, con un ruolo meramente tecnico, a predisporre la metodologia per l'individuazione dei fabbisogni e a determinarne i valori tramite delle analisi statistiche. È subito chiara l'importanza del ruolo di questa S.p.a. rispetto alla quale è anche previsto, all'interno del medesimo d.lgs. un obbligo di cooperazione degli enti nella raccolta dei dati necessari ai fini dell'indagine statistica[407]. Infatti qualora manchi l'invio dei dati richiesti entro sessanta giorni l'Ente inadempiente è sanzionato con il blocco di tutti i trasferimenti a qualunque titolo erogati, e con la pubblicazione di quest'ultimo sul sito internet del Ministero dell'Interno.

I risultati ottenuti da Sose S.p.a. dovranno poi essere passati al vaglio dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e dal Ministero dell'Economia.

[407] I dati necessari ai fini dell'indagine statistica sono elencati all'articolo 4 del d.lgs. in questione, si tratta in particolare dell'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili; l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; la definizione di un sistema di indicatori, anche in
riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

Inoltre sia la nota metodologica utilizzata per il calcolo, sia i risultati raggiunti riguardo il fabbisogno standard di ciascun ente confluiranno in un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri[408], il quale sarà poi sottoposto a parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle commissioni bilancio di entrambe le camere.

5. Criticità aperte

Le norme che avrebbero consentito la transizione tra i due criteri hanno avuto nel corso degli anni numerose modifiche, soprattutto riguardo al termine entro il quale completare il passaggio. L'iniziale previsione del 2014 come data di fine è presto rimasta lettera morta. Da ultimo, nel 2020, il legislatore ha rinviato l'applicazione del nuovo metodo di finanziamento alle Regioni in data 2023.

Le cause di questo ritardo nell'applicazione della legge sul federalismo fiscale e in particolare sul cambio di sistema per il trasferimento di risorse agli Enti locali sono molteplici[409].

Innanzitutto la fase che avrebbe dovuto essere quella dell'iniziale attuazione del disegno redistributivo in chiave federalista, è coincisa con una delicatissima fase economica che ha costretto l'Amministrazione Statale a rivedere le proprie priorità. L'urgenza fu quindi spostata sulla necessità di ridurre i costi e quindi anche i trasferimenti agli Enti locali, così facendo diminuì l'autonomia di spesa locale facendo venir meno uno dei cardini della riforma del 2009.

Altro tema che potrebbe avere influito sulla piena riuscita del disegno del 2009 è quello relativo alla forma legislativa scelta[410]. La caratteristica principale della legislazione delegata è quella di operare una scissione tra l'organo che approva il Decreto legislativo, vale a dire il parlamento nel suo ruolo di legislatore, e il Governo chiamato a predisporre i decreti attuativi. Ciò non ha favorito da parte del delegato la risoluzione dei nodi normativi presenti nella delega, inoltre data la lunghezza del processo di federalizzazione e di conseguenza il lungo termine concesso al governo per l'emanazione dei Decreti vi è stato l'alternarsi di due diverse maggioranze di Governo nella predisposizione della normativa di dettaglio. Infatti, a seguito del cambio di Governo e poi anche della fine della legislatura, non sono mancati i

[408] Un esempio recente è costituito dal DPCM adottato in data 11 Dicembre 2020 riguardante la nota metodologica per il calcolo del fabbisogno standard in tema di smaltimento di rifiuti.

[409] https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1107714.pdf Servizio Studi della Camera dei Deputati 5 Febbraio 2021.

[410] Il Decreto legislativo è disciplinato dall'articolo 76 della Costituzione che prevede eccezionalmente la possibilità del governo di esercitare la funzione legislativa, a condizione che sia stato delegato dal parlamento a farlo. La delega deve però contenere i principi e i criteri direttivi, deve riguardare un oggetto ben definito e deve essere rigorosamente limitata nel tempo.

ripensamenti su alcune questioni del Decreto legislativo, sempre per ragioni legate alla mutata situazione economica. Infatti con Legge ordinaria sono stati modificati alcuni principi non di poco conto della riforma del 2009[411]. Nei Decreti delegati si trovano oltretutto molte norme di rinvio a fonti di rango secondario che però in alcuni casi risultano incomplete o mai emanate. Emblematico è il caso dei livelli essenziali delle prestazioni di cui si è precedentemente fatto cenno. Nonostante la Società Soluzioni per il sistema economico abbia praticamente completato la predisposizione delle sue indagini statistiche, e molti dei D.P.C.M. siano stati già emanati, la mancanza di definizione legale di livelli essenziali della prestazione[412] rende difficoltoso l'abbandono del criterio della spesa storica che nelle intenzioni del legislatore sarebbe dovuto essere l'architrave del nuovo assetto "federalista". Nel 2009 l'allora ministro dell'Economia Giovanni Tria, in una audizione davanti alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha ammesso che "l'assenza di individuazione dei LEP tramite legge apposita, unita alla carenza di risorse finanziarie e alla mancata riforma del catasto, rende poco agevoli le scelte per il progressivo abbandono del criterio della spesa storica, in favore del criterio dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard"[413].

Infine un ulteriore fattore che ha complicato il cammino della riforma è quello rappresentato dalla riforma Costituzionale del 2012 che ha inserito nella Carta il cd. "pareggio di bilancio". Questa Legge Costituzionale si era resa necessaria a causa della firma da parte dell'Italia, nel marzo del 2012 ed insieme ad altri numerosi Stati Membri dell'Unione Europea, del "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione economica e monetaria" meglio conosciuto come *Fiscal Compact.* Una delle obbligazioni a carico dei membri firmatari era quella di inserire nelle proprie Costituzioni un vincolo ad operare in pareggio di bilancio, inserito nell'articolo 81. Contestualmente è stato modificato l'articolo 119 obbligando direttamente gli Enti locali a rispettare vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

[411] Il Decreto Legge numero 201 del 2011 è stato emanato in una situazione molto complessa della vita del Paese, il Governo presieduto dal Senatore a vita Mario Monti si era insediato da poche settimane e doveva fronteggiare una situazione economica molto delicata, il precedente governo guidato da Silvio Berlusconi, anche a causa della poca credibilità internazionale di cui godeva, aveva trascinato l'Italia in una spirale di difficoltà a reperire credito a dei tassi di interesse sostenibili tanto che alcuni osservatori temevano un default tecnico dell'Italia. Nel decreto appena citato, il precipuo scopo del governo era quello di migliorare di indicatori economici attraverso misure restrittive soprattutto riguardo la spesa corrente. Nell'articolo 24 del decreto dall'emblematico titolo "Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzione di spesa", vengono previste una serie di misure inerenti il fondo perequativo e i conseguenti trasferimenti statali agli Enti locali al fine ovviamente di ridurli. Inoltre vengono aumentate alcune addizionali a dei tributi erariali.

[412] Ad eccezione della Sanità per il quale questo meccanismo già opera.

[413] Audizione del 18 aprile 2019 davanti alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

A seguito di questa modifica Costituzionale si è reso necessario darle attuazione, e vi è stato provveduto con la Legge numero 243 del 2012, la quale ha previsto dei limiti ancor più stringenti per la spesa corrente degli Enti locali, sostituendo il patto di stabilità interno con i nuovi vincoli di pareggio di bilancio di matrice Europea.

6. Conclusioni

Il criterio della spesa storica è ormai ritenuto, quasi unanimemente, da superare a tutti i costi. I limiti di questo metodo di trasferimento di risorse sono infatti molteplici, come si è già fatto notare, in *primis* l'effetto di cristallizzare le diseguaglianze tra i territori dello Stato all'epoca della prima adozione di questo criterio.

Per superare questo metodo il legislatore ha però optato per una profonda riforma del sistema degli Enti locali e della sua fiscalità. Si è infatti cercato di trasferire una sempre maggiore autonomia a Regioni e Comuni aumentando i ricavi propri e quindi diminuendo i trasferimenti corrisposti dallo Stato. Si è iniziato modificando la Costituzione con la celebre riforma del titolo V che regola i rapporti con gli Enti. Questa riforma è stata giustamente oggetto di molte critiche. Innanzitutto ha suscitato perplessità la previsione all'articolo 117 della competenza concorrente, vale a dire il riparto nel quale lo Stato si occupa di uniformare delle norme quadro lasciando alle Regioni il compito di stabilire le norme di dettaglio, nella prassi infatti questo metodo ha portato a confusione e incertezza nel territorio. La volontà di responsabilizzare la classe politica locale non ha funzionato, infatti dalla riforma ad oggi alcuni tra i più grossi scandali riguardanti corruzione e rapporti con criminalità organizzata si sono verificati proprio all'interno della classe politica locale[414]. Dopo la riforma della Costituzione si è avviato il progetto di modifica dell'assetto degli Enti locali culminato nel 2009 con il "Federalismo fiscale", il sospetto è che esso sia stato mosso da una volontà ritorsiva nei confronti di alcune Regioni ritenute "parassitarie" e da una diffidenza nei confronti dello stato centrale[415]. Prescindendo dalle numerose critiche che si potrebbero muovere ad un sistema così congegnato, ad oggi il processo di riforma effettivo non risulta attuato nonostante siano passati più di dieci anni, manca infatti l'individuazione di numerosi livelli essenziali di prestazioni. Ciò rappresenta anche una mancata attuazione della

[414] Basti pensare, solo per citare due noti ed emblematici casi, che Salvatore Cuffaro e Roberto Formigoni hanno scontato una pena rispettivamente per reati aggravanti dall'aver favorito Cosa Nostra e per corruzione, reati commessi nel periodo della loro presidenza in Sicilia e Lombardia.

[415] La Lega Nord, e in particolare Umberto Bossi, fu ritenuta la principale artefice della Legge in questione, queste infatti le dichiarazioni dell'allora capogruppo Bricolo "E' una svolta epocale, il provvedimento più importante di questa legislatura, in base al quale i soldi delle tasse resteranno sul territorio, nessuno più deciderà a Roma come saranno spesi: saremo padroni in casa nostra"

Costituzione, infatti alla lettera *m* dell'articolo 117 si prevede che lo Stato abbia competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio.

Negli ultimi anni a seguito di un referendum consultivo tenutosi nel 2017 alcune Regioni[416], sfruttando la previsione dell'articolo 116 della Costituzione, hanno chiesto di avviare il procedimento di "autonomia differenziata".

Una eventuale buona fine del processo di autonomia differenziata non farebbe altro che acuire le differenze territoriali già esistenti nel Paese. Oggi purtroppo non è indifferente per un cittadino Italiano il luogo dove si è nati, ogni anno dalle Regioni meridionali molti giovani spostano il loro centro di interessi in altri luoghi, spesso senza mai più tornare a stabilirsi nelle loro Città di origine. Ciò avviene per il progressivo impoverimento del Sud Italia anche a causa delle esigue risorse di cui dispongono gli Enti locali[417]. Ciò ha portato anche al progressivo sfaldamento del tessuto imprenditoriale[418] del meridione, che in alcune realtà si regge ormai sul solo turismo.

È raro nella Storia recente dei paesi sviluppati che si sia formato un sistema federalista *ex post,* e non invece come parte integrante della nascita di quello Stato. In un Paese già esistente come l'Italia, e fortemente caratterizzato da diseguaglianze territoriali, la transizione verso uno schema prevalentemente federalista rischia di avere conseguenze irreparabili. Si assisterebbe a tutti gli effetti ad una Italia a due velocità in cui i luoghi che hanno beneficiato nel corso degli anni dei maggiori trasferimenti, e che hanno una capacità fiscale maggiore sarebbero in grado di fornire una quantità di servizi di gran lunga maggiore delle altre Regioni. La previsione del fondo perequativo, pur se apprezzabile e necessaria alla tenuta del sistema, risulterebbe probabilmente insufficiente o quantomeno non raggiungerebbe l'obiettivo prefissato di contenimento dei costi per lo Stato.

La classe politica locale accentua i problemi che già si verificano nell'ambito nazionale. Infatti essa, ovviamente con delle meritevoli eccezioni, è una classe politica poco formata e poco preparata. Vi è poi, soprattutto nel meridione, il triste fenomeno dei cosiddetti

[416] Le Regioni in questione sono Veneto, Lombardia, ed Emilia Romagna che hanno già siglato delle intese con il Governo e sono in attesa che venga presentato un disegno di legge in tal senso.

[417] Non si può però trascurare che vi sia stato anche una generalizzata cattiva amministrazione delle risorse in passato a disposizione.

[418] Anche qui non può essere trascurata la colpa della classe imprenditoriale del nostro paese, che ha spesso mostrato una scarsa consapevolezza dell'utilità sociale della proprietà privata, che è stabilità dalla Costituzione al suo articolo 42.

"capibastone", vale a dire soggetti detentori di un pacchetto di voti su cui potranno imprescindibilmente contare a prescindere da qualunque scelta loro facciano[419].

In conclusione il processo federalista, in atto ormai da decenni, rischierebbe di avere conseguenze negative per l'Italia e per i servizi offerti ai suoi Cittadini. Occorrerebbe uscire dalla visione prettamente campanilistica e competitiva che oggi riempie il discorso sul tema Enti locali, e ricordarsi che la Repubblica è una ed indivisibile.

[419] Anche qui va precisato che l'assenza di responsabilità politica rispetto ai loro comportamenti è permessa da un elettorato spesso poco sensibile al tema.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Claudio Cozzi Fucile*

I sistemi multilivello di governo, i Consigli di Quartiere, i Municipi, tra risorse, cooperazione ed ostacoli. Il caso di Brescia, Reggio Calabria e Roma

A.A. 2021

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario
1. La società: un insieme complesso di interessi articolati – 2.Ggli organi sub-istituzionali locali, i consigli di quartiere e la progettazione comune, il caso di Brescia – 3. Le circoscrizioni nello sviluppo della città, il caso di Reggio Calabria – 4. Ostacoli, cooperazione e risorse dei vari livelli di governo, il caso di Roma – 5. Conclusioni

Abstract
La complessità dei rapporti istituzionali – e non – tra gli organi preposti all'amministrazione della città e gli organi para-istituzionali subgovernativi che insistono sul controllo dello stesso territorio è oggetto dell'analisi di questo paper. In particolare, indagheremo le dinamiche politico-istituzionali, le funzioni e i compiti che sono stati attribuiti ai vari livelli governativi in tre città di riferimento, Brescia, Reggio Calabria e Roma; i rapporti di tipo direzionale che si sono sviluppati nei gangli delle realtà istituzionali sub locali; la ripartizione delle competenze tra i vari livelli.

1. La società: un insieme complesso di interessi articolati

In accordo con Zygmunt Bauman, sociologo polacco scomparso recentemente, l'analisi articolata della società può essere studiata e osservata alla luce di diversi concetti: la modernità e la postmodernità, assimilabili rispettivamente a due diverse condizioni della materia: lo stato solido e lo stato liquido della società. Il passaggio dalla modernità alla postmodernità ha determinato il succedersi di convinzioni e teorie, meccanismi di governo e l'assetto articolato di istituzioni diverse e più specifiche. Se l'età moderna vigeva e dominava la convinzione che la realtà fosse data come una solida costruzione, ai nostri giorni, invece, ogni aspetto della vita può venir rimodellato artificialmente. Secondo Bauman, dunque, nulla ha contorni nitidi, definiti e fissati una volta per tutte.

Come poter applicare alla scienza politica, al diritto amministrativo e alle nuove esigenze di pianificazione e programmazione amministrativa i concetti sociologici emersi fino ad ora richiederebbe un'analisi dettagliata che rimandiamo ad un'altra opportunità. Ciò che ci interessa e che emerge significativamente da un'analisi attenta a una qualsiasi realtà locale eterogenea, complessa, ampia e articolata è la costellazione di interessi, esigenze e richieste che ruotano attorno all'attività amministrativa e di cui l'amministrazione – così come i vertici politici che sono chiamati a rappresentare il territorio – deve dare risposta. Risulta pertanto palese la necessità di coordinamento tra livelli di governo istituzionali che insistono con i propri poteri, le proprie prerogative e i propri compiti sul medesimo territorio. Questo è lo scopo delle realtà sub-governative istituzionali: coordinarsi al fine di agevolare e rendere maggiormente efficiente l'attività amministrativa locale nel governo degli interessi pubblici territoriali.

2. Gli organi sub-istituzionali locali, i consigli di quartiere e la progettazione comune, il caso di Brescia

Nell'incontro avuto con la Professoressa Tiboni, Assessora all'Urbanistica e alla pianificazione per lo sviluppo sostenibile del Comune di Brescia, è emerso a più riprese l'importanza assunta dagli organi sub-istituzionali locali che suddividono il territorio della città. I 33 Consigli di Quartiere sono funzionali al mantenimento di un contatto diretto con la comunità di riferimento e hanno assunto progressivamente un ruolo sempre più centrale grazie all'attenzione rivolta loro dall'istituzione locale e dai suoi rappresentanti. Il comune, mediante i propri amministratori e i propri vertici politici, ha infatti incentivato un rapporto col tempo maggiormente stringente verso i rappresentanti eletti nei consigli di quartiere. Ogni quartiere ha un proprio organo collegiale che funge da cerniera istituzionale tra la giunta comunale e i cittadini, ogni consiglio è, allo stesso tempo, presidio di democrazia e incubatore sociale, dove il fenomeno tanto rincorso della partecipazione dal basso alle funzioni amministrative locali assume una dimensione concreta e stabile.

I Consigli di Quartiere sono consulte territoriali, organismi cui vengono affidate funzioni consultive, propositive e di promozione di cittadinanza attiva per favorire la partecipazione civica e il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte dell'Amministrazione Comunale.[420]

Nell'elencare i possibili vantaggi delle realtà sub-istituzionali nell'esperienza di Brescia l'Assessora ha definito quali siano stati i punti di forza dei Consigli di Quartiere riflettendo in ultima analisi anche su eventuali deviazioni dagli stereotipi virtuosi ideati. Infatti, se da una parte viene assicurata la possibilità di analisi repentina delle istanze proposte dalla comunità e viene a garantirsi un più ordinato e solido coordinamento locale, dall'altra parte si può rischiare di creare dei meri contenitori di segnalazioni, centri di raccolta dei problemi della comunità senza una reale volontà di collaborazione istituzionale volta alla risoluzione delle criticità emerse e segnalate.

Infine, i Consigli di Quartiere se privati di un eccessivo – quanto dannoso – potere di veto sui progetti promossi dal comune e se sono effettivamente disinnescate eventuali logiche squisitamente politiche e partigiane, possono fungere da strumento utile alla diffusione delle migliori pratiche tra i vari quartieri della città. Mediante una capillare informazione e formazione orizzontale tra i 33 presidi sub-istituzionali possono essere condivisi approcci, condotte e metodi sperimentati ed empiricamente efficaci. Il rapporto diretto che viene ad instaurarsi tra l'amministrazione e i Consigli di Quartiere agevola ulteriormente il dialogo tra

[420] Si osservi: "http://www.comune.brescia.it/comune/ufficidizona/Documents/FAQ2.pdf".

la prima, i rappresentanti del mondo delle imprese e i portatori di interessi diffusi. Su quest'ultimo punto può essere utile osservare il ruolo avuto dai Consigli di Quartiere nella progettazione e nello sviluppo di determinati progetti quali "Un cuore per Marte"[421] e "Un filo naturale"[422]; percorsi di programmazione partecipata che mediante gli stessi Consigli di quartiere sono riusciti a coinvolgere i cittadini nella fase di istruttoria e di programmazione dell'azione amministrativa, funzione che la teoria del diritto amministrativo espone come punto cardine dell'attività amministrativa.[423]

3. Le circoscrizioni nello sviluppo della città, il caso di Reggio Calabria.

L'incontro con l'Onorevole Rosanna Scopelliti, Assessore alla Cultura, Turismo, Legalità, Scuola e Università del Comune di Reggio Calabria, ha permesso di mettere maggiormente in luce gli aspetti sollevati negli incontri precedenti. In particolare la rilevanza che hanno assunto col tempo le 15 circoscrizioni soppresse nel 2009 a seguito di una riduzione avvenuta nel 2007. Le Circoscrizioni nel tempo hanno attuato forme di partecipazione e di consultazione coinvolgendo direttamente i cittadini residenti nel territorio comunale e dotandosi altresì di un loro stemma e di un proprio gonfalone. Istituite nel 1978 le Circoscrizioni erano state inizialmente previste con la legge n. 278 nel 1976[424], con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione democratica e di sensibilizzare i cittadini sulle problematiche dei quartieri.

Nel deficit venutosi a creare di rappresentanza della frammentarietà del territorio, nel 2012 sono stati istituiti i Consigli di Quartiere e Frazione, con tanto di regolamento che ne ha definito finalità e competenze.[425] Essi hanno lo scopo di riaffermare il ruolo e l'importanza della partecipazione dei cittadini alla vita politica, sociale e amministrativa del proprio

[421] Si osservi: "https://www.comune.brescia.it/servizi/urbancenter/progettpartecipata/Pagine/UC_AT_063_Un-Cuore-per-Marte.aspx".

[422] Si osservi: "https://www.comune.brescia.it/servizi/urbancenter/progettpartecipata/Pagine/210309_AT_188_Un-Filo-Naturale.aspx".

[423] M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, terza edizione, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 155-164 e pp. 246-250.

[424] Si osservi: "https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1976-05-20&atto.codiceRedazionale=076U0278&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=aa1594d7-a786-431a-83b7-804beba35ad7&tabID=0.6914198947792344&title=lbl.dettaglioAtto".

[425] Si osservi: "https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwibwraL7pfxAhUOyaQKHWDFB4cQFnoECAgQAA&url=http%3A%2F%2Fscilla.asmenet.it%2Findex.php%3Faction%3Dindex%26p%3D677&usg=AOvVaw15roWYHaf_GF2WohnQkW2L".

Comune nel rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza.[426] Anche e soprattutto nei momenti di crisi e difficoltà la possibilità per l'amministrazione di poter contare su livelli decentrati di responsabilità e di attività amministrativa ha semplificato, in passato come in tempi più recenti, la funzione stessa degli amministratori e il compito che sono stati chiamati a perseguire. Potendo contare su una rete capillare di servizi e di centri di imputazione è stato semplificato il rapporto cittadino-istituzioni rendendolo maggiormente lineare e più naturale. I consigli di Quartiere e Frazione hanno avuto un ruolo centrale nella gestione dell'emergenza rifiuti.[427]

Un'ultima funzione che è emersa in seno ai Consigli di Quartiere e Frazione, in comune con il caso di Brescia precedentemente osservato, è stata quella di formazione di network tra cittadini in uno spirito di servizio verso la comunità di appartenenza. Emerge e ritorna quindi la funzione di coordinamento essenziale al corretto andamento dell'attività amministrativa, risorsa essenziale nella pianificazione locale, economica e sociale e chiave di volta nei contesti emergenziali.

4. Ostacoli, cooperazione e risorse dei vari livelli di governo, il caso di Roma.

Infine l'esempio di Roma è forse il più significativo esempio della necessità e dell'importanza del coordinamento locale tra i vari livelli di governo del territorio. I Municipi di Roma rappresentano la suddivisione amministrativa del territorio della Capitale, in attuazione degli obiettivi di decentramento dei poteri stabiliti per legge. Ciascun municipio esprime un proprio presidente eletto direttamente dal corpo elettorale cittadino, ciascun Presidente si può dotare di una Giunta del Municipio composta da sei assessori, nominati ed eventualmente revocati dal presidente stesso. I municipi godono di non eccessivamente chiara autonomia gestionale, finanziaria e contabile, tra le competenze spicca quella sullo sviluppo economico e quella sull'edilizia privata di interesse locale.

In base allo Statuto di Roma Capitale, con delibera n.8 del 7 marzo 2013 il territorio è articolato in 15 municipi, i cui confini sono stabiliti con la delibera n. 11 dell'11 marzo 2013.[428]

[426] Così come sanciti dall'articolo 1 della Legge Nazionale 241 del 1990 sul Procedimento Amministrativo. Si confronti con M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, terza edizione, cit.

[427] Si osservi: "http://www.reggiocal.it/on-line/Home/Amministrazione/StatutoeRegolamenti.html". Si osservi altresì: "https://www.tempostretto.it/news/reggio-calabria-comitati-di-quartiere-e-cittadini-in-piazza-contro-il-degrado-generale.html".

[428] Si consulti: "https://it.wikipedia.org/wiki/Municipi_di_Roma". Ovvero: "http://www.urbanistica.comune.roma.it/mappa-municipi.html".

Roma è sicuramente una realtà complessa e più articolata rispetto agli altri due casi di studio, la Capitale si caratterizza maggiormente sia per la popolosità, sia per la grandezza del proprio territorio ma anche e soprattutto per l'eterogeneità delle istanze che possono palesarsi sul territorio comunale. L'elevata frammentazione sociale, economica, culturale, politica e territoriale se da un lato è sicuramente una risorsa per la città e le opportunità che essa riserva, dall'altra è, pacificamente, un elemento di complicazione della gestione amministrativa.

Governare implica anche il dovere di fare sintesi tra le diverse volontà che animano lo stesso territorio, riuscire a gestire interessi diversi in un contesto dalle ovvie risorse limitate implica spesso un allungamento dei tempi decisionali. Il Regolamento sul decentramento delle competenze presume che ai quindici municipi vengano attribuite diverse aree di responsabilità. La suddivisione delle attribuzioni, degli obblighi e dei compiti tra Comune e Municipi da un lato risponde alla necessità di tempestività nella gestione delle problematiche locali e delle vertenze sollevate, dall'altro lato può portare a processi di complicazione amministrativa se il coordinamento tra il centro e le periferie non è efficiente ovvero efficace.

Dalla testimonianza del Dottor Lorenzo Foti, Capo Staff dell'assessorato alle Infrastrutture di Roma Capitale, la città nel tempo ha sperimentato un importante periodo di progettazione infrastrutturale. A tal fine è stato previsto e svolto un doppio giro di consultazioni in ciascuno dei quindici municipi che suddividono la città della città, i Municipi coinvolti quindi direttamente nella pianificazione amministrativa, in quanto organi sub-governativi istituzionali, hanno reso possibile la partecipazione *ex ante* ed *ex post* sia dei cittadini, sia dei Comitati di Quartiere e sia di vari altri portatori di interesse.

Anche da questo caso emerge dunque l'importanza assunta dai Municipi come livelli sub-governativi di gestione della realtà locale, essi possono essere sicuramente risorse nella frenesia delle esigenze costantemente innovative che travolgono la quotidianità dell'azione amministrativa. Possano altresì di contrappasso essere anche limitanti ostacoli alla stessa azione dell'amministrazione se i rappresentanti ivi eletti svolgono il proprio importante ruolo al fine di rallentare, ovvero ostruire, l'attività politica-amministrativa della Giunta che guida assieme al Sindaco il Comune di Roma Capitale.

5. Conclusioni

Dalle testimonianze che ci è stato consentito seguire, dai confronti tra i vari esponenti del mondo del lavoro – dai rappresentanti delle imprese ai responsabili di settori strategici alla programmazione locale – e dalle ricerche fino a qui condotte è emersa in tutti e tre gli scenari

proposti la rilevanza centrale dell'assetto sub-governativo. Realtà istituzionali chiamate al governo del territorio con compiti, mansioni e responsabilità diverse tra loro ma con uno scopo comune: la direzione efficace dell'attività propria delle istituzioni pubbliche.

I Consigli di Quartiere, le Circoscrizioni ovvero i Municipi e qualsiasi altro organo istituzionale previsto dalle realtà comunali svolgono altresì un ruolo importante nel governo territoriale; la funzione stessa coordinamento assume sfaccettature diverse, la dimensione di cerniera può essere rilevata non solo tra l'amministrazione comunale e i propri cittadini ma anche – e in certi soprattutto – tra gli interessi diffusi, gli operatori economici presenti sul territorio e l'interesse pubblico. I livelli sub-governativi hanno facoltà e capacità di ottimizzare la progettualità comune tra pubblico e privato in un contesto socio-economico dove l'intervento pubblico non è più sufficiente, garantendo altresì una sana e concreta partecipazione dal basso e quindi fungendo da presidio di democraticità nell'eterogeneità dei territori. Sarebbe infine forse auspicabile una maggiore chiarezza sulle prerogative e i poteri di ciascun livello di governo al fine di ottimizzare le funzioni di coordinamento e di gestione della cosa pubblica.

Riferimenti

I consigli di quartiere, Comune di Brescia: "http://www.comune.brescia.it/comune/ufficidizona/Documents/FAQ2.pdf".
(Visitato in data 10 Giugno 2021)
Progetto "Un cuore per Marte", Comune di Brescia: https://www.comune.brescia.it/servizi/urbancenter/progettpartecipata/Pagine/UC_AT_063_Un-Cuore-per-Marte.aspx. (Visitato in data 10 Giugno 2021).
Progetto "Un filo naturale", Comune di Brescia: "https://www.comune.brescia.it/servizi/urbancenter/progettpartecipata/Pagine/210309_AT_188_Un-Filo-Naturale.aspx". (Visitato in data 10 Giugno 2021).
Z. Bauman, *Modernità liquida*, Laterza e Figli s.p.a., Roma-Bari, 2011.
I Municipi di Roma, Comune di Roma: "https://it.wikipedia.org/wiki/Municipi_di_Roma". (Visitato in data 10 Giugno 2021). "http://www.urbanistica.comune.roma.it/mappa-municipi.html".
(Visitato in data 10 Giugno 2021).
M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, terza edizione, Il Mulino, Bologna, 2017.
Normattiva.it, Comune di Reggio Calabria: "https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=19760520&atto.codiceRedazionale=076U0278&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=aa1594d7-a786-431a-83b7-804beba35ad7&tabID=0.6914198947792344&title=lbl.dettaglioAtto".
(Visitato in data 10 Giugno 2021).
Regolamento dei Consigli di Quartiere e Frazione, Comune di Reggio Calabria: "https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwibwraL7pfxAhUOyaQKHWDFB4cQFnoECAgQAA&url=http%3A%2F%2Fscilla.asmenet.it%2Findex.php%3Faction%3Dindex%26p%3D677&usg=AOvVaw15roWYHaf_GF2WohnQkW2L". (Visitato in data 10 Giugno 2021).
Sull'emergenza rifiuti e il ruolo dei Consigli di Quartiere e Frazione, Comune di Reggio Calabria: "https://www.tempostretto.it/news/reggio-calabria-comitati-di-quartiere-e-cittadini-in-piazza-contro-il-degrado-generale.html". e "http://www.reggiocal.it/on-line/Home/Amministrazione/StatutoeRegolamenti.html".
(Visitati in data 9 Giugno 2021)

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Chiara D'Ascoli*

La Rigenerazione urbana attraverso il riutilizzo dei beni confiscati. Il caso di Casal di Principe

A.A. 2021

*Dipartimento di Giurisprudenza– Luiss Guido Carli

Sommario

1. Premessa – 2. La normativa antimafia in tema di sequestro e confisca del patrimonio immobiliare in danno alle organizzazioni criminali – 3. Il Consorzio Agrorinasce e l'opera di rigenerazione di immobili confiscati alla camorra per la creazione di spazi pubblici – 4. Il caso di Casal di Principe – 5. Considerazioni finali.

Abstract

Questa relazione affronta il tema della rigenerazione urbana attraverso il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata cioè la loro destinazione e il loro utilizzo per fini sociali, istituzionali o anche produttivi a favore della cittadinanza. Il caso in esame è stato oggetto di un lavoro di recupero e di valorizzazione da parte del Consorzio Agrorinasce, che lavora incessantemente per tale obiettivo, utilizzando per lo più finanziamenti pubblici ed europei.

1. Premessa

Le mafie sono organizzazioni economicamente strutturate che, attraverso l'utilizzo della violenza, ma anche attraverso l'accesso ai mercati finanziari, hanno ottenuto interessi imprenditoriali su scala globale. L'introduzione dell'art. 416 bis c.p. all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, a seguito della Legge 13 dicembre 1982 n. 646, fornisce una definizione giuridica di organizzazione a stampo mafioso. "*L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali*". Le organizzazioni mafiose mantengono uno stretto legame con il territorio d'origine espandendosi poi in altre aree geografiche. Tali organizzazioni affermano il loro predominio sui microcontesti territoriali di provenienza, anche attraverso la strutturazione e lo sfoggio di veri e propri "fortini dei clan", siano essi ville, palazzi o addirittura aree di quartiere dove lo Stato è comunemente percepito come un nemico. Oggi quindi le azioni di contrasto alla organizzazioni di stampo mafioso, per essere realmente efficaci ed efficienti, non possono consistere solo in operazioni repressive poste in essere dalle forze dell'ordine e dalle autorità inquirenti, ma richiedono complesse strategie realizzate dallo Stato e dalla comunità internazionale, volte a garantire azioni di prevenzione e interventi di promozione della legalità. La confisca dei beni appartenenti alle mafie e il loro riutilizzo sociale, come individuato dalla normativa italiana, sono ritenuti avanzati strumenti

di contrasto alla criminalità organizzata che minano gli interessi economici dei clan e propongono occasioni di sviluppo territoriale. Inoltre, il riutilizzo dei beni confiscati: "ha lo scopo simbolico di sottrare ai boss mafiosi e ai loro affiliati i luoghi dove gli stessi hanno esercitato il loro potere, riportandoli nel patrimonio dello Stato e restituendoli alla collettività determinando nuove possibilità di crescita e di riscatto"[429]. Il riutilizzo di un bene confiscato come una casa, una villa, un terreno, un'azienda che, consiste quindi nello svincolamento dello stesso dalle strategie criminali e nella riappropriazione di questi luoghi, "deve rappresentare un'azione di giustizia ed equità ma anche di difesa e investimento della e sulla legalità.[430] E' quindi importante descrivere il complesso sviluppo della legislazione in materia di confisca e sequestro dei beni appartenenti alla criminalità organizzata, in modo da individuarne le potenzialità ma anche le relative difficoltà applicative.

2. La normativa antimafia in tema di sequestro e confisca del patrimonio immobiliare in danno alle organizzazioni criminali

Già a partire dalla Legge 646/1982 si introduce nel nostro ordinamento l'istituto delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca insieme all'articolo 416-*bis* cioè il reato di associazione mafiosa. Essa rappresenta il primo intervento normativo volto a definire nuove strategie di contrasto alle organizzazioni mafiose a fronte della loro evoluzione storico-culturale. La prima eclatante applicazione delle misure disposte dalla Legge " Rognoni- La Torre" si ebbe nel corso del "maxi processo"[431] istruito a Palermo nel 1986 a seguito dello straordinario lavoro di indagine portato avanti dal pool antimafia coordinato nel suo avvio da Rocco Chinnici[432] e successivamente a seguito del suo assassinio, da Antonino Caponnetto. Nel pool, fin dal suo avvio, lavorarono i magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino e il processo si concluse il 16 dicembre 1987 con 19 ergastoli e oltre 300 condanne. Ai condannati, venne comminata la confisca obbligatoria di tutte " le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che sono il prezzo, il prodotto, il profitto o

[429]A. Esposito, *il bene liberato, riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 8.
[430] A. Esposito, *il bene liberato, riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 10.
[431] Cfr. A Giordano, *Il maxiprocesso venticinque anni dopo. Memorie del Presidente*, Bonanno, Acireale, 2011.
[432] Cfr. F. De Pasquale, E. Iannelli, *Così non si può vivere. Rocco Chinnici: la storia mai raccontata del giudice che sfidò gli intoccabili*, Castelvecchi, Roma, 2013; si veda anche la raccolta postuma dei suoi scritti, R. Chinnici, *L'illegalità protetta. Attività criminose e pubblici poteri nel Meridione d'Italia*, La Zisa, Palermo, 1990, con una prefazione di Paolo Borsellino.

che ne costituiscono l'impiego." (art. 1 Legge 646/1982).[433] Momento centrale è l'introduzione dell'art. 12-*sexies* in tema di confisca e sequestro nei casi di condanna o di applicazione della pena ex. art. 444 c.p.p. per il delitto previsto dall'articolo 416-bis e altri gravi reati (tra cui rapina, estorsione, traffico di stupefacenti, alcuni reati contro la pubblica amministrazione). Su impulso dell'associazione Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, che raccolse oltre un milione di firme, venne approvata la legge 7 marzo 1996 n. 109 che disciplinava compiutamente la fase successiva alla confisca definitiva dei beni, prevedendo il loro riutilizzo per fini sociali con l'obiettivo, non solo di espropriare i beni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività cui erano stati illegalmente sottratti. [434] **Il sequestro** costituisce una misura cautelare, adottata *inaudita altera parte* dal giudice su impulso dell'organo proponente. Col sequestro i beni vengono sottratti a colui che ne ha la disponibilità e sono amministrati e gestiti da un ausiliario, sotto la direzione del giudice. **La confisca** è il provvedimento adottato dal giudice con cui, all'esito del contraddittorio con le parti interessate, si perviene alla verifica dei presupposti per l'applicabilità del provvedimento ablatorio ai danni del titolare del bene. E' un provvedimento pur precario, attesa la sua impugnabilità, che consente di tenere fermo il sequestro con una maggiore aspettativa di espropriazione definitiva del bene in considerazione dell'intervenuto contraddittorio; aspettativa ulteriormente incrementata dalla confisca confermata dal giudice di secondo grado. In materia si susseguono numerosi interventi legislativi fino al 2010 in cui viene istituita L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che rappresenta lo strumento di razionalizzazione dell'intero processo che dal sequestro giunge alla destinazione dei beni e previa autorizzazione del Ministero dell'Interno, può utilizzare gli immobili confiscati per finalità economiche[435]. Il Codice Antimafia viene emanato col d.lgs. n. 159 del 2011 nel quale il legislatore vi riconduce tutte le norme previgenti e nuove norme a tutela dei terzi in buona fede, titolari di diritti e crediti nei confronti dei patrimoni sequestrati. La legge n. 161/2017 apporta numerose modifiche al libro I del Codice antimafia, dedicato alle misure di prevenzione. In particolare la riforma aveva

[433] A. Esposito, *il bene liberato, riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 20.
[434] "*Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso": normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari -sequestro e confisca, penale e di prevenzione- e amministrativi -destinazione e utilizzazione dei beni-, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia Nazionale e a al Testo Unico delle misure di prevenzione",* Francesco Menditto, Diritto Penale Contemporaneo, Gennaio 2011, p. 3.
[435] A. Esposito, *il bene liberato, riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 32 e ss.

come obiettivi quelli di estendere l'applicazione delle misure di prevenzione personale e patrimoniale a nuove categorie di reati, tra cui quelli relativi ai delitti contro la Pubblica amministrazione; rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di sequestro e confisca; riorganizzare struttura, composizione e competenze dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati; estendere la confisca allargata, assimilandola alla disciplina della confisca di prevenzione antimafia. A quasi un anno dall'entrata in vigore della legge n. 161/2017 di modifica al Codice antimafia, il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (decreto sicurezza) introduce rilevanti novità su più fronti. Il decreto apporta consistenti modifiche agli articoli 35, 38 e 48 del Codice antimafia con l'obiettivo di razionalizzare le procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati. Novità anche per la disciplina dei compiti dell'Agenzia nazionale, è stata infatti introdotta la facoltà per l'Agenzia di avvalersi, per la gestione dei beni ad essa conferiti, dell'amministratore giudiziario già nominato dal tribunale, o un diverso professionista, purché scelto tra gli iscritti all'Albo nazionale degli amministratori giudiziari e, per l'amministrazione di aziende sequestrate, tra gli iscritti alla sezione di esperti in gestione aziendale. Ma le modifiche più significative riguardano la destinazione dei beni e delle somme confiscate. Ripristinando la formulazione ante riforma 2017, si prevede, al nuovo art. 48, comma 3, che i beni immobili siano mantenuti al patrimonio dello Stato e previa autorizzazione del Ministro dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche. Il decreto legge interviene in realtà per correggere un refuso contenuto nell'articolo 48 del codice antimafia nel quale si faceva erroneamente riferimento al "Presidente del Consiglio dei Ministri" invece che al Ministro dell'interno. Viene anche ampliato il novero degli Enti territoriali cui possono essere trasferiti i beni immobili confiscati ricomprendendo anche le Città metropolitane: i beni confluiscono nel relativo patrimonio indisponibile, con ciò rendendo esplicito il vincolo che ne preclude la sottrazione dal fine pubblico assegnato. Un'altra novità è rappresentata dalla destinazione dei proventi dei beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche: essi affluiscono, al Fondo Unico Giustizia, per essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato e riassegnati allo stato di previsione del Ministero dell'interno per potenziare le risorse dell'Agenzia; gli immobili potranno anche essere destinati per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolari condizione di disagio economico e sociale. Novità anche in materia di organizzazione e di organico dell'Agenzia prevede la possibilità di istituire fino a 4 sedi secondarie dell'Agenzia, che possono essere stabilite anche in immobili non confiscati. Riscritta anche la disciplina del delicato procedimento di vendita dei beni confiscati Il codice antimafia, già nella

formulazione ante decreto, prevede che i beni immobili incompatibili con le finalità di pubblico interesse, sono destinati alla vendita con provvedimento dell'Agenzia, osservate, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile. Nella precedente formulazione dell'art. 48 comma 5 rientravano nel novero dei possibili acquirenti dei beni immobili, solo gli enti territoriali, le cooperative edilizie costituite da personale delle Forze armate o delle Forze di polizia, gli enti pubblici aventi, tra le altre finalità istituzionali, anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, le associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e le fondazioni bancarie. Il decreto legge amplia la platea degli acquirenti prevedendo la possibilità di aggiudicazione al migliore offerente, pur prevedendo diverse preclusioni e cautele, tra cui il rilascio dell'informazione antimafia, per scongiurare che il bene ritorni nella disponibilità della criminalità organizzata all'esito dell'asta.[436]

3. Il Consorzio Agrorinasce e l'opera di rigenerazione di immobili confiscati alla camorra per la creazione di spazi pubblici

Gli immobili privati o aziendali confiscati alle mafie e consegnati alle Amministrazioni territoriali possono, costituire una grande opportunità per il consolidamento e lo sviluppo d'iniziative sociali, pubbliche e di sviluppo di una sana imprenditorialità e possono costituire esso stessi progetti "traino" di più ampi progetti di rigenerazione urbana. "Agrorinasce" è il primo soggetto consortile di enti locali che nasce in Italia con la finalità di valorizzare i beni confiscati alle organizzazioni criminali e rafforzare le azioni di promozione della legalità sui territori di pertinenza. Viene creato nell'ambito del Programma operativo sicurezza e sviluppo del mezzogiorno e nasce in qualità di società pubblica di sei Comuni soci, lavorando sin dal 1998 incessantemente con questo obiettivo, utilizzando per lo più finanziamenti pubblici e, in maniera particolare, i finanziamenti che l'Europa mette a disposizione. Le principali attività di Agrorinasce possono sintetizzarsi in quattro aree di intervento, incluso il lavoro di recupero e di valorizzazione dei beni confiscati alla camorra: diffusione della cultura della legalità, promozione e sviluppo dell'impresa, infrastrutture sociali e attività culturali, recupero e gestione di beni confiscati alla camorra. La localizzazione dei 162 beni confiscati alla camorra nella disponibilità di Agrorinasce è la seguente:

n. 17 a Casal di Principe, di cui quindici finanziati;

n. 8 a Casapesenna, di cui cinque finanziati;

[436] M.Vulcano, 2018, *Antimafia, ecco come cambiano le regole sui beni confiscati, in " Il sole 24 ore".*

n. 6 a S. Cipriano d'Aversa, di cui tre finanziati;

n. 122 a S. Maria la Fossa, di cui centosedici finanziati;

n. 4 a Villa Literno, di cui due finanziati;

n. 1 a San Marcellino.

Nel corso degli anni la destinazione date ai beni confiscati per il conseguimento delle finalità di Agrorinasce sono: istituzionale (centri sanitari, isole ecologiche, uffici pubblici ecc..) , sociale per il tempo libero (spazi sportivi e centri di aggregazione), socio sanitario (centri per disabili o di accoglienza per donne vittime di violenza, bambini affetti da autismo) e produttiva (terreni agricoli, ristoranti, laboratori artigiani ecc..). In definitiva sono attivi 107 beni confiscati alla camorra, 11 beni confiscati sono lavori in corso, mentre altri 36 sono con finanziamenti approvati e 8 in corso di progettazione e su tutti c'è stato un ruolo attivo di Agrorinasce. A questi si devono aggiungere ulteriori 16 beni confiscati che sono attivi o con lavori in corso ed amministrati solo dai Comuni dove c'è stata però una collaborazione attiva di Agrorinasce. Nel futuro, nei prossimi tre anni, i beni confiscati alla camorra che saranno consegnati ai Comuni soci saranno oltre 200 unità. Con tale prospettiva necessariamente le finalità pubbliche e sociali saranno sempre più ridotte verso destinazioni alternative, più orientate alla creazione di occupazione e alla soddisfazione di bisogni pubblici e sociali in senso più lato. La preferenza verso le destinazioni produttive è motivata anche dalla necessità di attuare politiche che favoriscano la creazione di occasioni di lavoro attraverso: la creazione di progetti di valorizzazione dei beni confiscati che rendano sempre più protagonisti i giovani e la creazione di imprese giovanili; la creazione di progetti di rigenerazione urbana che mettano in rete le diverse strutture pubbliche e sociali realizzate su beni confiscati e i beni comunali già attivati nel corso degli anni; la creazione di progetti esemplari di valorizzazione di grandi immobili confiscati come il caso del complesso agricolo "La Balzana" di S. Maria La Fossa, confiscato nell'ambito del processo c.d. Spartacus a Francesco Schiavone e Francesco Bidognetti ritenuti i capi del clan camorristico di Casal di Principe, e destinato a Parco Agroalimentare dei prodotti tipici della Regione Campania, con accoglienza/ residenza, didattica, formazione specializzata, produzione e vendita di prodotti alimentari, turismo rurale. Sull' attività del Consorzio si riscontrano però difficoltà burocratiche, vandalizzazioni e occupazioni degli immobili confiscati, la mancata concretizzazione di impegni sia economici che di riutilizzo dei beni e infine alcune conflittualità con altri attori sociali del

territorio.[437] Malgrado ciò non si può però non riconoscere l'importante ruolo ricoperto dal Consorzio Agrorinasce per la valorizzazione dei beni confiscati.

4. Il caso di Casal di Principe

Nel casertano permane ancora il forte radicamento del clan dei Casalesi che cerca di preservare il controllo del territorio. La villa, situata a Casal di Principe in via Bologna n. 1, è stata confiscata definitivamente a Francesco Schiavone, detto 'Sandokan' nel 1997 ed è stata consegnata al Comune di Casal di Principe nell'anno 2001.

La villa costruita su due livelli, era parte di un unico complesso abitativo che includeva l'abitazione (non sottoposta ad azione ablatoria) dei genitori di Schiavone, con un unico ingresso dal lato della casa paterna. Ciò ha permesso la condivisione dell'abitazione con la moglie e i figli del camorrista. Nel progetto di ristrutturazione si è dovuta infatti realizzare la divisione delle due unità immobiliari con un ingresso e impianti autonomi rispetto alla casa paterna, consentendo di rendere autonomi gli accessi. Agrorinasce, d'intesa con l'Amministrazione Comunale di Casal di Principe, nell'anno 2012 ha affidato in gestione l'immobile all'associazione "La Forza del Silenzio" per destinarlo a 'Centro Polifunzionale per utenti affetti da Autismo', presieduta da Vincenzo Abate, un agente di polizia che ha preso parte a più operazioni di arresto dei clan locali, realizzando all'interno un centro Semiresidenziale per gli utenti adulti che svolgono terapie mirate. Successivamente l'associazione ha avuto in affidamento un altro immobile confiscato, nella stessa via Bologna, dove si sono avviati diversi progetti, tra cui "Gluten free", un laboratorio e un punto di vendita di prodotti senza glutine e finalizzato all'inserimento lavorativo dei soggetti autistici.[438] La villa invece confiscata a Schiavone Walter, costruita secondo alcune voci ispirandosi alla nota pellicola cinematografica "Scarface", si erige su tre livelli con annessa una piccola piscina esterna. La storia della confisca e della successiva fase di valorizzazione è stata lunga e complessa: è stato infatti concesso un duplice finanziamento dalla Regione Campania di circa 2 milioni di euro di cui 300.000 euro gestiti da Agrorinasce per la realizzazione del progetto del primo lotto del Centro sportivo e riabilitativo per disabili e i restanti 1, 68 milioni di euro affidati, a seguito della stipula di un accordo di programma avvenuta nell'anno 2007, all'ex II° Università di Napoli, in qualità di stazione appaltante, l'ex Facoltà di Architettura di Aversa, in qualità di progettista e direttore dei lavori,

[437] A. Esposito, *il bene liberato, riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 146.
[438] A. Esposito, *il bene liberato, riutilizzo degli immobili confiscati alle mafie possibilità di sviluppo e contorsioni di legalità. Il caso Campania.* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 158 ss.

Agrorinasce e L'ASL Caserta, in qualità di beneficiari e soggetti gestori del progetto. Nelle more che la ex Facoltà di Architettura prima e la ex II° Università di Napoli poi predisponessero il progetto esecutivo dei lavori di completamento del progetto del Centro sportivo riabilitativo per disabili per il nuovo importo assegnato con il relativo bando di gara, Agrorinasce ha dato corso ai lavori del primo lotto e ad alcune iniziative culturali, quali le riprese cinematografiche all'interno dello stabile nel noto film " Gomorra" e due mostre, consentendo così anche ai cittadini di Casal di Principe la visita della struttura e del progetto di ristrutturazione. La consegna dei lavori fu eseguita dall'ufficio tecnico della ex II° Università di Napoli nel 2010 con l'ultimazione dei lavori di ristrutturazione dell'immobile avvenuta il 30 gennaio 2017. Tuttavia il nuovo Centro fu consegnato all' ASL Caserta solo alla fine dell'anno 2019, in quanto furono accumulati ritardi per la messa in funzione degli impianti, per la chiusura dei pagamenti all'impresa aggiudicatrice, per la redazione del certificato di regolare esecuzione e per i collaudi agli impianti stessi. La gestione del Centro diurno di salute mentale " Villa Liberazione" è stata affidata all' ASL di Caserta per la durata di 10 anni. Agrorinasce collabora nella attività previste dal piano di gestione adottato dall' ASL per le attività di riabilitazione di pazienti psichiatrici e per le attività di diffusione della cultura della legalità. Il Centro diurno di salute mentale di Casal di Principe è entrato in funzione il 19 marzo 2019 e sono stati attivati i seguenti laboratori per l'inclusione sociale e lavorativa di soggetti affetti da disagio mentale:

1) laboratorio di giardinaggio e un orto in serra;
2) laboratorio di cucina finalizzato l'inclusione lavorative nel settore agroalimentare e della ristorazione;
3) laboratorio di restauro e manutenzione;
4) laboratorio di informatica, finalizzato all'inclusione lavorativa nel settore amministrativo;
5) laboratorio di musica e teatro finalizzato all'inclusione sociale;
6) piscina e palestra finalizzata all'inclusione sociale.

Inoltre nel comune di Casal di Principe, su un terreno confiscato ad Aniello Bidognetti, gestito dal Consorzio Agrorinasce, è stato realizzato un campo di calcetto al momento non riutilizzato. Oggi insieme ad altri 2 beni confiscati, il riutilizzo è parte del progetto "Polo per l'accoglienza e l'integrazione dei minori con disagio" finanziato con 1.500.000 euro dal Pol Fesr Campania 2014-2020. Ancora nel comune di Casal di Principe, su un terreno confiscato a Mario Caterino, in località Starza, il Consorzio Agrorinasce ha avviato un percorso di progettazione partecipata con un bando pubblico, invitando i soggetti sociali del territorio a

presentare un progetto sociale o produttivo. Ultimate le procedure del bando, il bene dovrebbe essere affidato all' Associazione "Terra Nuova Pasquale Miele e Antonio di Bona vittime innocenti della camorra", per la realizzazione di un centro di acquisto solidale di prodotti agricoli e trasformati, per il quale sarà poi necessario predisporre il progetto esecutivo dei lavori di ristrutturazione del bene confiscato destinandolo a cucina per la produzione di alimenti.[439] Questi sono solo alcuni dei tanti casi di immobili confiscati alla criminalità organizzata e sottoposti ad opera di rigenerazione urbana attraverso la loro destinazione e il loro utilizzo per fini sociali, istituzionali o anche produttivi a favore della cittadinanza.

5. Considerazioni finali

Oggi possiamo considerare il riutilizzo dei beni confiscati alle mafie una forma di denuncia e di protesta contro il loro potere. Questi beni devono essere il frutto di una coscienza e di una responsabilità assunta dai cittadini in cui gli stessi ritrovano e ricostruiscono un senso di comunità. Il riutilizzo di tali beni diventa quindi un' opportunità di esercizio della legalità che deve essere garantita sia nel suo aspetto formale che sostanziale, e affinché ciò accada come affermava Calamandrei: "bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere la propria responsabilità".[440] In primis si richiede necessariamente un reale reimpiego dei beni confiscati, non solo attraverso la ricerca di fondi, ma anche attraverso progetti che possano permettere lo sviluppo delle comunità territoriali. Inoltre, si richiede che il loro riutilizzo sia in grado di generare una crescita economica creando opportunità occupazionali e investimenti. Perché questo accada bisogna trovare il coraggio di mettersi in discussione, comprovare e correggere quei comportamenti fin ad oggi assunti, investire in innovazione e nell'internazionalizzazione. I beni confiscati alla criminalità organizzata possono quindi essere definiti anche "beni liberati", in quanto la libertà è condizione ineliminabile della legalità . Quella contro le mafie può essere infatti definita una lotta di liberazione e gli stessi beni possono costituire uno strumento fondamentale per realizzare una vera e propria "rivoluzione". Non solo per il sud ma per tutto il Paese, la lotta alla criminalità organizzata deve essere realmente una priorità assoluta ed essenziale deve essere il lavoro svolto nelle scuole, soprattutto nei contesti territoriali maggiormente segnati da tale

[439] A. Esposito, *1° Atlante delle esperienze di riutilizzo e mancato riutilizzo dei terreni confiscati e delle realtà di agricoltura sociale in Campania*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2018, p. 195.
[440] P. Calamandrei, *Prima di tutto,* cit., p. 6.

fenomeno, per sensibilizzare in particolare le fasce più giovani della popolazione praticando un'educazione civica convinta, interiorizzata, visibile e permanente nel tempo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Adriano d'Onofrio*

Ruolo e Capacità Amministrativa delle Città Italiane nella Programmazione Europea: quadro di riferimento e prospettive future

A.A. 2021

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. L'approccio Place Based e la dimensione urbana nella politica di coesione europea - 3. La dimensione urbana nella programmazione 2014-2020 in Italia - 4. La capacità amministrativa per la gestione dei fondi SIE: una maggiore consapevolezza dell'UE - 5. Prospettive future - 6. Considerazioni conclusive

Abstract

La relazione intende delineare un quadro di riferimento che consenta di sviluppare un progetto di ricerca volto a valutare l'attuazione della programmazione 2021-2027 da parte delle città italiane, in termini di perseguimento degli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile e di capacità amministrativa per l'utilizzo efficace dei fondi SIE. A tal fine, questo elaborato ricostruisce il ruolo delle città italiane all'interno della programmazione 2014-2020 e gli attuali interventi di rafforzamento amministrativo ad esse dedicati, concludendo con un'analisi delle prospettive future.

1. Introduzione

Il 2021 rappresenterà un crocevia fondamentale per i rapporti finanziari tra Italia ed Unione Europea. La pandemia di Covid-19 ha portato alla definizione di un pacchetto sovranazionale di risorse, il Next Generation EU, ancorato al bilancio europeo, da redistribuire tra i Paesi più colpiti. In Italia, tali risorse saranno canalizzate ed allocate sulla base del Piano Nazionale di Resilienza e Ripresa, affiancando i finanziamenti europei della programmazione 2021-2027, e, nello specifico, i fondi SIE per la politica di coesione.

Se, come sembra, le città costituiranno degli attori centrali per l'utilizzo e la gestione di tale ingente mole di risorse, diviene cruciale affrontare le difficoltà implementative che hanno caratterizzato le amministrazioni italiane nel corso delle precedenti programmazioni europee, individuando i fattori sui quali occorre intervenire per evitare il rischio di una "congestione amministrativa" per questi enti. Come segnalato, infatti, dagli interventi del Dottor Lorenzo Foti (Capo Staff, Assessorato alle Infrastrutture di Roma Capitale) e del Sindaco di Reggio Calabria Giuseppe Falcomatà nel corso delle conferenze della Scuola delle Politiche Pubbliche di ItaliaDecide, criticità come le carenze numeriche del personale, la mancanza di competenze specialistiche adeguate, lo scarso coordinamento tra gli uffici e l'estrema frammentazione delle progettualità proposte hanno inficiato notevolmente il corretto e rapido assorbimento dei fondi comunitari resi disponibili in passato.

Alle esigenze di accelerazione dell'esecuzione dei programmi operativi, si accompagna l'imperativo, ormai ampiamente condiviso dalle istituzioni sovranazionali, di non sacrificare la qualità della spesa dei fondi. Il rischio, infatti, è che l'incremento del tasso di assorbimento, ove per questo si intende il rapporto tra risorse spese e risorse allocate, diventi,

da strumento per il raggiungimento delle priorità strategiche della programmazione europea, un obiettivo fine a sé stesso. Un'eventualità già segnalata dalla Corte dei Conti Europea[441] in passato e che riguarda anche i fondi del PNRR, i quali, per assicurare una ripresa economica efficace e sostenibile, dovranno essere spesi investendo su progettualità coerenti con le priorità europee, pur rispettando le scadenze per la selezione e il finanziamento delle operazioni.

La seguente relazione si propone di ricostruire il ruolo che le città italiane hanno svolto nel corso della programmazione 2014-2020, analizzando parallelamente gli strumenti adottati nel nostro paese per rafforzare le amministrazioni coinvolte nella gestione dei fondi SIE. Essa dovrebbe risultare propedeutica ad un futuro e maggiormente articolato progetto di ricerca che miri a valutare il livello e la qualità dell'attuazione della programmazione 2021-2027 nelle città italiane.

La prima sezione descrive l'importanza della dimensione urbana all'interno della programmazione 2014-2020, individuando le principali disposizioni e le strategie adottate dall'Unione Europea per perseguire uno sviluppo urbano sostenibile. La seconda sezione analizza l'applicazione delle strategie urbane della programmazione europea in Italia, attraverso l'identificazione delle principali responsabilità assegnate alle amministrazioni cittadine per l'utilizzo delle risorse comunitarie.

Al fine di individuare i fattori su cui intervenire per rafforzare la spesa dei fondi nelle città, la terza sezione approfondisce il tema della "capacità amministrativa", un concetto divenuto determinante, stando agli studi europei sul tema, per un'attuazione efficace ed efficiente della programmazione comunitaria. In questa sezione vengono analizzati anche i Piani di Rafforzamento Amministrativo, i principali strumenti adottati dal nostro paese come risposta alla debolezza amministrativa delle Autorità di Gestione.

La quarta e ultima sezione enuclea le prospettive future in termini di ruolo e rafforzamento amministrativo per le città italiane nella programmazione 2021-2027, prospettive che potrebbero costituire oggetto di verifica e approfondimento in un successivo progetto di ricerca.

2. L'approccio Place Based e la dimensione urbana nella politica di coesione europea

Fabrizio Barca, in un rapporto indipendente del 2012, definiva l'approccio "Place Based" come una strategia di sviluppo mirata alla riduzione di inefficienze e diseguaglianze

[441] Corte dei Conti Europea, Relazione speciale, n. 17, Bruxelles, 2018.

attraverso la produzione di beni e servizi pubblici basati sulle "preferenze e conoscenze locali" e su strategie partecipative coordinate da una governance multilivello[442]. Tale approccio alle politiche di sviluppo ha assunto, nel corso del tempo, una certa rilevanza all'interno della politica di coesione europea, come emerge chiaramente dalla configurazione della programmazione 2014-2020.

Nell'ambito delle strategie place based, ha trovato un naturale collocamento la dimensione urbana, che, insieme a quella rurale, ha raggiunto una posizione centrale nelle politiche europee. La città viene infatti identificata come il luogo principe dove realizzare gli obiettivi strategici della politica di coesione. Questo non solo per la natura di "ente più vicino ai cittadini", ma anche perché è nelle realtà urbane che si presentano le maggiori iniquità e le più gravi criticità in ambito ambientale (per il consumo energetico, per la mobilità, per le diverse forme di inquinamento), sociale (disagio abitativo e impossibilità di accesso ai servizi, disgregazione sociale, esclusione) ed economico. Ecco perché nella Strategia Europa 2020, l'Unione Europea riportava come paradigma di riferimento per la dimensione urbana delle proprie politiche lo "sviluppo urbano sostenibile". L'adozione di tale paradigma ha comportato un rinnovamento della strategia place-based nelle politiche urbane europee, introducendo un approccio maggiormente integrato su settori trasversali come la salvaguardia e promozione del capitale umano, l'innovazione sociale e tecnologica, le politiche energetiche[443].

Successivamente, l'Agenda Urbana del 2016 ha dettato gli indirizzi per lo sviluppo di interventi degli Stati Membri sulle città, definendo tre driver tematici comuni, sintetizzabili con: modernizzazione dei servizi urbani; strategie e progettualità per l'inclusione sociale degli individui e delle aree più disagiate; potenziamento delle filiere produttive locali.

È nella programmazione 2014-2020 che la questione urbana è divenuta dimensione centrale delle strategie europee, emergendo come declinazione territoriale principale della politica di coesione. In particolare, la programmazione definiva le "Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibili" (SUS), da cui sarebbero derivate azione di miglioramento delle condizioni ambientali, sociali e demografiche delle aree urbane. Tali strategie sarebbero state perseguibili principalmente tramite il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), attraverso tre modalità. La prima permetteva l'utilizzo delle Azioni Integrate di Investimento Territoriale previste dall'art 36 del Regolamento (UE) 1303/2013 recante Disposizioni

[442] F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, Aprile, 2009, p.5.

[443] S. De Luca, *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione*, Europe Direct, Urban@it, 2019, pp. 19-21.

comuni sui Fondi SIE. La seconda modalità consentiva agli Stati membri di configurare un programma operativo interamente dedicato alla promozione dello sviluppo urbano sostenibile nelle città. Infine, la terza modalità prevedeva la possibilità di declinare queste strategie all'interno dei singoli assi dei programmi operativi, sfruttando anche le opportunità derivanti dall'integrazione con gli altri programmi di convergenza[444]. Inoltre, ogni Stato Membro era tenuto a destinare almeno il 5% delle risorse FESR al sostegno delle strategie di sviluppo urbano sostenibile, ed a individuare, tra le città destinatarie, le Autorità Urbane responsabili della selezione dei progetti da realizzare. Il finanziamento di operazioni per lo sviluppo urbano tramite il fondo FESR sarebbe dovuto avvenire, infine, in sinergia con l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo, che avrebbe sostenuto misure, tra le altre, per l'occupazione e l'inclusione sociale nelle aree cittadine.

3. La dimensione urbana nella programmazione 2014-2020 in Italia

In ottemperanza alle disposizioni sovranazionali, l'Accordo di Partenariato del nostro paese includeva disposizioni specifiche per il perseguimento dello sviluppo urbano sostenibile. L'Accordo prescriveva di evitare la configurazione di strategie di intervento troppo generaliste e trasversali ai programmi operativi, privilegiando un approccio più mirato e circoscritto. In tal senso, l'Italia ha optato per la definizione un programma operativo nazionale specificatamente dedicato alle Città Metropolitane, il PON METRO (detto anche PON Città Metropolitane), che avrebbe risposto a molteplici istanze delle politiche urbane europee, quali la centralità delle città nello sviluppo sostenibile e inclusivo, e il maggior coinvolgimento delle istituzioni di governo urbano nella configurazione delle strategie di investimento dei fondi SIE. Il programma operativo prevede che le 14 Città Metropolitane provvedano alla realizzazione di operazioni di ottimizzazione, modernizzazione e ridisegno dei servizi ai cittadini, parallelamente ad iniziative per l'inclusione sociale e il contrasto alla marginalità[445].

Occorre sottolineare un primo elemento specifico del PON METRO, inerente alle responsabilità delle Città Metropolitane nell'attuazione del programma operativo. Nell'ambito della programmazione europea, il ruolo di Autorità di Gestione, ovvero la responsabilità di gestione dei fondi, di selezione delle operazioni da finanziare e di controllo di primo livello della spesa, è solitamente attribuito ad amministrazioni centrali (come i

[444] S. De Luca, *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione*, Europe Direct, Urban@it, 2019, p. 19.
[445] A. Angelini, A. Bruno, *Place Based: Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, FrancoAngeli, 2016, p.104.

Ministeri) o ad entità substatali di adeguata estensione territoriale (nel caso italiano, le Regioni). Alle città, anche quelle di maggiori dimensioni, spetta tendenzialmente il ruolo di beneficiari dei fondi, e quindi di proposizione di progetti da realizzare e iniziative da finanziare. È possibile che ad alcune città venga attribuita la delega di alcune funzioni da parte delle Autorità di Gestione, tramite l'individuazione all'interno dei programmi operativi di Organismi Intermedi. La particolarità del PON METRO risiede nel fatto che a tutte e quattordici le amministrazioni coinvolte è stato riconosciuto il ruolo di Organismi Intermedi, acquisendo conseguentemente rilevanti responsabilità di gestione dei fondi e di attuazione del programma operativo. L'Autorità di Gestione, ovvero l'Agenzia di Coesione, ha infatti delegato la maggioranza delle funzioni ad essa spettanti, conservando solo le facoltà relative all'erogazione dei finanziamenti dell'Assistenza Tecnica.

Una seconda, peculiare caratteristica del PON METRO è legata al riferimento ad enti come le Città Metropolitane (e non ai Comuni capoluogo), che ha consentito al programma di predisporre interventi che coinvolgano anche la rete delle realtà comunali che compongono l'area metropolitana. È interessante notare l'unicità dell'esperienza del PON METRO a livello europeo, tra i pochi rivolti direttamente alle città e unico per coinvolgimento di questi enti nella definizione di una strategia nazionale di rafforzamento della realtà urbana, favorendo in tal modo lo scambio di esperienze e il coordinamento nell'attività di progettazione[446].

Le strategie di sviluppo urbano sostenibile hanno trovato attuazione, nel nostro paese, anche nell'ambito delle progettualità finanziate dai programmi operativi regionali (POR), rispetto ai quali l'attuazione del PON METRO sarebbe avvenuta in maniera complementare (in via esemplificativa, il PON non sarebbe intervenuto negli ambiti della competitività delle imprese e della realizzazione di grandi opere infrastrutturali). Nello specifico, ben diciassette regioni prevedevano nei propri POR FESR azioni per la promozione delle SUS, mentre undici di esse decidevano di dedicarvi uno specifico asse del rispettivo programma[447]. Diverse amministrazioni hanno inoltre previsto di implementare le azioni di Sviluppo Urbano Sostenibili optando per la delega di diverse responsabilità ad alcune città del proprio territorio, individuandole quindi come Organismi Intermedi[448]. Peraltro, il PON METRO non è l'unico programma operativo nazionale a prevedere il finanziamento di interventi a favore

[446] S. De Luca, *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione*, Europe Direct, Urban@it, 2019, pp. 29-30.
[447] Ivi, p. 32.
[448] S. De Luca, *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione*, Europe Direct, Urban@it, 2019, pp. 30-31.

delle città. Il PON Inclusione, ad esempio, ha incentivato la partecipazione dei Comuni tramite la proposta di progetti per la riorganizzazione e il rafforzamento dei servizi sociali (quali i servizi in ambito sanità, scolastico e contrasto alla povertà).

4. La capacità amministrativa per la gestione dei fondi SIE: una maggiore consapevolezza dell'UE

Le difficoltà riscontate dagli Stati Membri nell'assorbimento delle risorse europee al susseguirsi dei cicli di programmazione hanno progressivamente attirato l'attenzione delle istituzioni europee. Preoccupate dai bassi livelli di implementazione, queste hanno individuato nella debole capacità amministrativa delle autorità incaricate della gestione dei fondi uno dei principali fattori di ritardo.

Il concetto di "capacità amministrativa" è stato approfondito per la prima volta all'interno di uno studio condotto dal NEI Institute nel 2002[449], per conto della Commissione Europea. L'assorbimento efficiente ed efficace dei fondi SIE veniva infatti ricollegato alla capacità amministrativa dello Stato Membro, ove per quest'ultima si intendeva l'adeguatezza delle Strutture, delle Risorse Umane, della Governance e degli Strumenti (tecnici e procedurali) rispetto alla responsabilità di gestione delle risorse europee. Il rapporto del NEI ha avuto una particolare influenza sulla ricerca in ambito assorbimento dei fondi SIE, al punto che molti studi successivi (Horvat 2005, ORI 2003) hanno riproposto la definizione di capacità amministrativa da esso adottata.

Nel 2007, uno studio di Simona Milio ha impresso un'ulteriore svolta alla letteratura sul tema. All'interno di tale ricerca, l'autrice ha infatti evidenziato la centralità della capacità amministrativa come variabile determinante dei ritardi nell'assorbimento delle risorse comunitarie, ponendola in netto risalto rispetto ad altri fattori (come le condizioni macroeconomiche del paese destinatario). Milio ha definito la capacità amministrativa come "l'abilità delle istituzioni europee nella gestione dei fondi strutturali sulla base delle rispettive regole e procedure"[450].

Parallelamente al fiorire degli studi in questo ambito, la Commissione Europea ha fatto proprio il tema del rafforzamento della capacità amministrativa negli Stati membri. Tra le diverse iniziative avviate nel corso della programmazione 2014-2020, il progetto "Frontloading Administrative Capacity Buidling" è stato accompagnato da una

[449] S. Boeckhout et al., *Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, NEI Regional and Urban Development, Rapporto per la Commissione Europea - DG REGIO, 2002.

[450] S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007, pp. 429-442.

documentazione che consente di inquadrare le componenti principali su cui la Commissione ritiene sia cruciale intervenire per migliorare l'implementazione dei fondi SIE da parte delle amministrazioni[451]:

- *Le Risorse Umane*: l'amministrazione responsabile della gestione deve avere a disposizione personale competente, incentivato e numericamente adeguato, nonché adattabile ad eventuali modifiche della normativa e del contesto del riferimento.
- *Le Strutture*: un assetto istituzionale e organizzativo ben definito, con una chiara, semplice e trasparente distribuzione delle responsabilità e l'assenza di sovrapposizioni dei ruoli.
- *Sistemi e Strumenti*: è cruciale che le Autorità di Gestione abbiano a disposizione meccanismi di standardizzazione e razionalizzazione delle procedure (quali manuali, linee guida, sistemi di incentivi alla performance). Strumenti informativi e tecnologici sviluppati, interoperabili e di supporto al decision making risultano essere altrettanto funzionali al rafforzamento della capacità amministrativa.
- *La Governance*: questa componente si riferisce, in primo luogo, al livello di coordinamento, confronto e codecisione tra le amministrazioni titolari di programmi operativi e coinvolte nella gestione dei fondi. Un secondo aspetto, estremamente rilevante, riguarda tuttavia il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera implementativa, ivi compresi i beneficiari finali, nonché la dimensione del partenariato e della partecipazione civica (su cui la Commissione Europea ha accelerato particolarmente tramite l'adozione del Codice di Partenariato).

Si noti come la suddivisione della capacità amministrativa nelle quattro componenti appena descritte richiami fortemente la definizione adottata dallo studio del NEI.

A livello italiano, i principali strumenti di intervento sulla capacità amministrativa per la gestione dei fondi sono stati i Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). L'iniziativa dei PRA, avviata nel 2015 e sviluppatasi attraverso due fasi biennali, ha coinvolto 29 amministrazioni titolari di programmi operativi nazionali e regionali, che sono state chiamare a definire di un set di interventi, collegati a target e obiettivi misurabili, volti a incidere su diversi elementi quali la riduzione dei tempi delle procedure, il potenziamento del personale, la modernizzazione degli strumenti informativi e operativi.

[451] Commissione Europea, *Call For Expression Of Interest For Managing Authorities To Participate In A Pilot Action On Frontloading Administrative Capacity Building To Prepare For The Post-2020 Programming Period*, DG REGIO, 2018.

Sebbene i PRA abbiano costituito un'esperienza innovativa e per certi versi pionieristica nell'ambito del rafforzamento amministrativo per l'implementazione delle risorse europee, occorre evidenziare come all'interno di questi documenti operativi siano stati configurati interventi indirizzati prevalentemente alle Autorità di Gestione dei fondi strutturali, coinvolgendo solo sporadicamente e indirettamente le amministrazioni locali. Le stesse amministrazioni titolari, nel corso degli esercizi di autovalutazione e di analisi delle criticità esistenti previsti dai Piani a termine delle due fasi, avevano segnalato con preoccupazione la debolezza della capacità amministrativa degli enti locali beneficiari finali e degli Organismi Intermedi, evidenziando la necessità di intervenire con più decisione su tale criticità[452].

Le amministrazioni locali, infatti, e in particolare le amministrazioni delle città più grandi e delle Città Metropolitane, rappresentano dei veri e propri centri di spesa dei fondi posti al termine della filiera attuativa dei programmi operativi. Ne consegue che la debolezza di questi enti in merito ai numeri e alle competenze del personale, all'arretratezza dei sistemi informativi e alla complessità delle procedure, può comportare l'emergere di "colli di bottiglia" che rischiano di bloccare l'implementazione delle risorse europee.

È evidente come l'applicazione dell'approccio place based nella politica di coesione non possa prescindere dall'inclusione delle città nelle strategie di potenziamento della capacità amministrativa, coinvolgendo quindi anche le amministrazioni locali "riceventi" i fondi. È fondamentale, inoltre, che le strutture delle città dispongano di un'adeguata conoscenza delle politiche che le coinvolgono, nonché della capacità di rispondere con efficacia, sviluppando e promuovendo progettualità adatte, alle sfide di innovazione cui la programmazione le chiama.

5. Prospettive future

L'attuale dimensione urbana della politica di coesione in Italia e in Europa sarà oggetto di alcune modifiche nel prossimo ciclo di programmazione 2021-2027. La prima rilevante novità riguarda la riduzione degli undici Obiettivi Tematici del ciclo 2014-2020 a cinque Obiettivi Strategici. Il quinto Obiettivo mira alla creazione di "un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali", a testimonianza di un assetto programmatorio che rimarrà fortemente informato dall'approccio Place Based. Un secondo aspetto riguarda l'incremento al 6% della percentuale delle risorse del FESR da destinare allo sviluppo urbano

[452] S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale,* OCSE, 2020, p. 47.

sostenibile. Una terza sostanziale innovazione è, infine, l'introduzione dell'iniziativa urbana europea, come programma unico per il coordinamento, l'innovazione e lo sviluppo delle autorità cittadine[453].

Complessivamente, quindi, il nuovo quadro regolamentare conferma l'impianto della programmazione 2014-2020, potenziandolo e integrandolo ulteriormente. Sarà quindi dallo studio degli atti di programmazione nazionale che si potranno approfondire gli indirizzi e le priorità che verranno perseguite nel nostro paese in termini di sviluppo urbano. Priorità che, per essere realizzate efficacemente, dovranno essere sostenute da un processo di rafforzamento degli enti cittadini nella gestione dei fondi.

In tal senso, tra le più interessanti prospettive di sviluppo per i PRA vi è l'estensione della copertura degli interventi di potenziamento in essi previsti agli enti locali beneficiari ed agli Organismi Intermedi[454]. Un'innovazione sicuramente rilevante per le città italiane, in linea con gli indirizzi europei e con le esigenze segnalate dalle amministrazioni titolari di programmi operativi, ma la cui configurazione dovrà rispondere ad alcune sfide. In primo luogo, occorrerà bilanciare la definizione di interventi differenziati sulla base dei diversi contesti urbani con la necessità di standardizzare e razionalizzare le azioni di rafforzamento.

In secondo luogo, la strategia di potenziamento dovrà intervenire sulle componenti determinanti per lo sviluppo della capacità amministrativa degli enti cittadini, e occorrerà coinvolgere queste autorità partendo dalle esigenze da esse segnalate, in ottemperanza all'approccio place-based.

Infine, le attività di supporto alle amministrazioni cittadine dovranno includere tutte le fasi attuative in cui esse sono coinvolte, dalla progettazione amministrativa (fase che include l'acquisizione di tutte le autorizzazioni necessarie e dove si registrano i maggiori ritardi) all'attuazione e al monitoraggio delle operazioni finanziate.

6. Considerazioni conclusive

Ricostruendo il ruolo delle città nell'attuale ciclo di programmazione a livello europeo e nazionale e descrivendo i fattori determinanti per l'implementazione dei fondi comunitari in termini di capacità amministrativa, questa relazione ha inteso porre le basi per una ricerca futura che analizzi l'attuazione delle strategie sostenibili urbane da parte delle città italiane

[453] Commissione Europea, *Manuale Di Semplificazione - 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*, DG REGIO, Bruxelles, 2018.
[454] S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020, p. 47-50.

nel corso della programmazione 2021-2027 e che individui le criticità su cui intervenire per migliorare l'implementazione dei fondi SIE da parte di tali enti.

Sul primo versante, le prospettive per il prossimo ciclo di programmazione europea consentono di avviare un'attività di monitoraggio delle operazioni che saranno finanziate in futuro dalle città italiane, valutandone la funzionalità al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile. Strumenti di raccolta dati come la piattaforma Cohesiondata, e l'innovativa Urban Data Platform +STRAT-Board: Territorial and Urban Strategies Dashboard, unitamente ai rapporti e alla documentazione prodotta ai fini della valutazione dei programmi operativi, potranno risultare utili ai fini della ricerca.

Il rafforzamento della capacità amministrativa delle città italiane nella gestione dei fondi SIE potrà essere valutato partendo da una ricostruzione delle criticità riscontrate dalle diverse amministrazioni urbane nel corso della programmazione 2014-2020, individuando le aree che necessitino maggiormente di azioni di potenziamento, sulla base delle indicazioni della teoria della capacità amministrativa e degli indirizzi europei. La documentazione e le segnalazioni prodotte dalle singole amministrazioni cittadine costituiscono un ulteriore fonte di informazioni che andrebbe sfruttata per inquadrare le esigenze legate all'implementazione delle risorse europee, che, come accennato, saranno arricchite nei prossimi anni dai finanziamenti del PNRR. In tal senso, la probabile estensione degli interventi previsti dai Piani di Rafforzamento Amministrativo alle realtà amministrative locali rappresenta un processo da monitorare, con la possibilità di verificare l'efficacia e la coerenza delle nuove strategie di supporto agli enti cittadini rispetto alle criticità effettivamente riscontrate.

Focalizzare maggiormente gli studi inerenti all'implementazione dei fondi europei sul ruolo e sulla capacità delle città rappresenta, a giudizio dell'autore, un imperativo cruciale, in virtù della centralità di questi attori nell'attuazione dei programmi operativi e nel raggiungimento degli obiettivi di crescita, sostenibilità e inclusione sociale della politica coesione che, nell'attuale periodo storico, diventano ancora più fondamentali.

Bibliografia

- A. Angelini, A. Bruno, *Place Based: Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, FrancoAngeli, 2016,
- F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations,* Independent Report, Aprile, 2009
- S. Barbieri, P. Rosso, *Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale*, OCSE, 2020
- S. Boeckhout et al.*, Key indicators for Candidates Countries to Effectively Manage the Structural Funds,* NEI Regional and Urban Development, Rapporto per la Commissione Europea - DG REGIO, 2002.
- Commissione Europea, *Call For Expression Of Interest For Managing Authorities To Participate In A Pilot Action On Frontloading Administrative Capacity Building To Prepare For The Post-2020 Programming Period*, DG REGIO, 2018.
- Commissione Europea, *Manuale Di Semplificazione - 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*, DG REGIO, Bruxelles, 2018.
- Corte dei Conti Europea, Relazione speciale, n. 17, Bruxelles, 2018.
- S. De Luca, *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione*, Europe Direct, Urban@it, 2019
- S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007, pp. 429-442.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Laura Gileno*

I poteri speciali di Roma Capitale: una reale occasione per rilanciare la città?

A.A. 2021

* Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione - 2. Le coordinate storiche e normative dell'assetto istituzionale di Roma - 3. La mancata attuazione dell'art. 114, co. 3 Cost. - 4. La cd. Riforma Delrio e le sue criticità - 5. Aspetti comparati: confronto con le altre capitali europee - 6. Proposte di riforma - 7. Potenzialità virtuose nella sinergia tra la riforma sui poteri speciali e i fondi del Pnrr? - 8. Conclusioni - 9. Prospettive future

Abstract

Un nuovo assetto istituzionale della città di Roma può costituire uno degli strumenti più incisivi per "disincagliare" la Capitale dalle sue note difficoltà.
Il tema dell'assegnazione di maggiori poteri per Roma sarà affrontato prendendo in considerazione le esperienze delle altre capitali europee ed il peculiare contesto attuale post pandemico, caratterizzato dalle opportunità in arrivo dai fondi europei. La disponibilità di tali risorse solleverà il problema della capacità di gestione di queste rendendo ancor più urgente intervenire per dotare Roma di un nuovo assetto istituzionale.

1. Introduzione

Roma sconta il paradosso di essere una città disegnata dalla mente, ma costretta a misurarsi con l'assenza di razionalità. La bellezza ricevuta in eredità da un popolo millenario si confonde con le numerose problematiche che affliggono la città.

Declino, degrado ed inefficienza sono concetti in cui è difficile non imbattersi quando si parla di Roma. È doveroso, però, non banalizzarli, riducendoli a meri luoghi comuni, privi di un'analisi critica, perché così si rischia di non esaltare le leve di potenziale trasformazione della città.

Nelle prime pagine si evidenziano le principali coordinate storiche e normative che hanno segnato l'evoluzione dell'assetto istituzionale di Roma al fine di offrire una chiave di lettura che favorisca una capacità di orientamento generale all'interno del complesso quadro normativo.

2. Le coordinate storiche e normative dell'assetto istituzionale di Roma

La precondizione per ripensare Roma è possibile individuarla nella riforma dell'amministrazione e del suo assetto istituzionale, il quale ad oggi si presenta estremamente articolato, poiché prevede la convivenza di tre entità istituzionali differenti: il Comune di Roma, Roma Capitale e la Città Metropolitana. Subito salta all'occhio una curiosa particolarità: la coesistenza di due enti dotati di rappresentatività politica e sovrapposti territorialmente, quali sono oggi Roma Capitale e Roma Città Metropolitana, in attuazione della cd. Legge Delrio del 2014.

È utile fare un passo indietro e ripercorrere le tappe attraverso le quali si è arrivati all'assetto istituzionale attuale.

Il primo autorevole sostenitore della peculiarità dell'ordinamento di Roma Capitale fu Quintino Sella, uno dei protagonisti dell'Italia liberale di fine '800, il quale, all'indomani della Breccia di Porta Pia, intuì tempestivamente che Roma dovesse essere dotata di una speciale autonomia. Roma, in quegli anni, con la legge n. 33 del febbraio 1871, diventava la nuova Capitale del Regno d'Italia, e Sella aveva in mente per essa un progetto cosmopolita; puntava all'idea di una "Terza Roma", dopo quella dei Cesari e dei Papi, una città moderna in grado di competere con le metropoli europee, come Londra e Parigi. A tal fine, appariva necessario combinare la sua originaria veste di amministrazione locale con quella appena acquisita di amministrazione statale: in altri termini, Roma non era più una città chiamata unicamente ad interpretare e soddisfare i bisogni dei soli suoi cittadini, ma doveva estendere i propri confini comunali verso una dimensione più propriamente statale, che abbracciava l'Italia intera e l'Europa. L'esigenza di trasformare la città si avvertì anche sul piano della dimensione urbanistica: vennero realizzate massicce espropriazioni immobiliari per trasformare Roma, che fino a quel momento era il simbolo del cristianesimo, da luogo prevalentemente religioso in capitale politica e amministrativa del neo-istituito Regno d'Italia (cd. fenomeno dell'eversione dell'asse ecclesiastico).

La legge n. 33 del 1871, quindi, costituisce la prima disciplina ad essersi occupata della questione dell'ordinamento di Roma Capitale, ma sin da questi primissimi esordi emerge una disciplina carente di idee lungimiranti, non pienamente capace di offrire un quadro stabile in grado di perdurare oltre le situazioni di emergenza ed eccezionalità.

Un esempio di specialità, e forse l'unico, fu il Governatorato, durante il regime fascista, tramite il quale si dotò la Capitale di un particolare ordinamento amministrativo derogatorio rispetto alla disciplina generale prevista dal regio decreto n. 2839/1913 sugli enti territoriali. Tuttavia, in quegli anni a muovere il legislatore era una preoccupazione essenzialmente ideologica, quella cioè di recuperare il prestigio dei fasti romani ed assicurare alla città ulteriori finanziamenti economici, eccedenti le esigenze meramente locali, necessari a ripianare il *deficit* di bilancio e finalizzati a valorizzare il ruolo di capitale a livello sia nazionale che internazionale.

Non è affatto una casualità che i nostri Padri costituenti abbiano omesso di inserire in Costituzione una disciplina di Roma Capitale. Come è noto, l'intera esperienza costituzionale del nostro Paese costituisce una ferma risposta al ventennio fascista e, senza dubbio, anche questa scelta in senso omissivo del legislatore rivela una forte volontà reattiva verso

l'esperienza nefasta della dittatura. Ciononostante, molti studiosi continuano a ravvisare nel Governatorato il modello di una forma organizzativa mista, capace di combinare gli elementi propri dell'amministrazione statale con quelli della realtà municipale[455].

L'esperienza fascista, quindi, si è mossa controcorrente. Fino ad allora, la normativa equiparava la Capitale ad ogni altro Comune del Regno. E tale situazione non solamente si è protratta per tutto il periodo liberale, ma, immediatamente dopo la chiusura della parentesi del regime, verrà ripristinata.

Giunti a questo punto della ricostruzione dell'*iter* storico dell'assetto istituzionale di Roma, ci spingiamo con un salto alla fine del Novecento, quando il legislatore emanò la legge n. 142/1990 sul riordinamento degli enti locali, con la quale vennero istituite le aree e le città metropolitane. Detta legge sostanzialmente ammetteva la possibilità che alcune città, dalle dimensioni territoriale e abitativa consistenti, fossero destinatarie di regimi di governo differenziati. Tale iniziativa, però, rimase solo sulla carta. Infatti, nonostante siano passati più di 30 anni, questo intervento legislativo è ancora in attesa di trovare una sua compiuta attuazione[456].

L'occasione per introdurre una disciplina speciale per Roma Capitale si sarebbe potuta cogliere in occasione della riforma del titolo V della Costituzione del 2001, la quale, dando definitiva attuazione all'art. 5 Cost., ha valorizzato l'autonomia normativa e amministrativa degli enti locali. Il legislatore costituzionale del 2001, tuttavia, preferì limitarsi a demandare alla legge il compito di specificare organizzazione e funzioni dell'ordinamento di Roma Capitale (art. 114, co. 3 Cost.), secondo una modalità speculare a quella adottata per gli altri enti territoriali – Comuni, Province e Città Metropolitane – (art. 117, co. 2, lett. p Cost.).

3. La mancata attuazione dell'art. 114, co. 3 Cost.

Come anticipato, la nostra Carta costituzionale, ai sensi dell'art. 114, co. 3, riserva ad una «legge dello Stato» il compito di dettare la disciplina dell'ordinamento di Roma, dopo averla definita, nella prima parte della disposizione, «la Capitale della Repubblica». È difatti proprio il possesso di questa qualifica ad incidere significativamente sulla necessità di dotare l'ordinamento della città di una disciplina specifica.

---

[455] Per questa prima ricostruzione si veda: M.C. Romano *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea,* in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3, 2020.

[456] Come ha ricordato il Prof. Paolo Urbani in uno dei nostri incontri, la legge n. 142/90 è rimasta lettera morta, rappresentando uno degli esempi più eclatanti di mancata attuazione giuridica conosciuti dal nostro ordinamento.

Il co. 3 dell'art. 114 Cost. è stato, ed è tuttora, al centro di numerosi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, in quanto ha sollevato numerose perplessità interpretative, specialmente rispetto al piano delle fonti, cioè in merito all'individuazione del rango – costituzionale o statale – più adeguato ad offrire un ordinamento speciale alla città di Roma.

In particolare, gli interpreti si chiedevano fino a che punto il legislatore, forte della delega contenuta nel co. 3, potesse introdurre deroghe per l'ordinamento della capitale rispetto ad altre disposizioni costituzionali che regolano competenze e funzioni; detto in altri termini, Roma capitale in quale misura è un ente locale e quando è ente speciale?[457]

I tentativi di dare attuazione alla previsione contenuta nell'art. 114, co. 3 Cost. sono stati finora solamente episodici e frammentari, distanti da una disciplina connotata da organicità e stabilità.

Il legislatore ha mostrato un atteggiamento incostante anche in occasione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, che, in attuazione dell'art. 119 Cost., si proponeva di attuare quanto effettivamente previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione, dal momento che il nuovo riparto di competenze tra i diversi livelli di governo non era pienamente realizzabile senza prima provvedere ad un adeguamento delle forme di finanziamento.

La legge n. 42 prevede una disciplina piuttosto articolata con riferimento ad alcune delle nuove categorie giuridiche introdotte dalla riforma del 2001: i livelli essenziali delle prestazioni, le funzioni fondamentali degli enti locali, le Città metropolitane, Roma Capitale[458].

Infatti, all'art. 23, introduce una disciplina transitoria per le Città metropolitane, ente territoriale necessario in quanto costitutivo della Repubblica ex art. 114 Cost., e ne definisce il procedimento istitutivo, all'interno del quale colloca anche lo svolgimento di un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia interessata.

La legge n. 42 detta una disciplina transitoria anche con riguardo a Roma Capitale: pur assicurandole, ex art. 24, una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, e richiedendo esplicitamente che ad essa vengano riconosciute funzioni amministrative

[457] C. Tucciarelli *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib*., fasc. 1, 2010. Salvatore Bellomia in *Brevi riflessioni a margine di un recente volume su Roma Capitale*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 3, 2013, sostiene che il legislatore costituzionale del 2001 non abbia inteso assegnare a Roma Capitale la qualifica di ente aggiuntivo e che una tale lettura sarebbe, peraltro, contraddetta da precisi riferimenti testuali dello stesso art. 114 Cost., il quale, tra gli elementi costitutivi della Repubblica, indica, oltre allo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni, ma non Roma Capitale.

[458] Cfr: C. Tucciarelli, *La legge n. 42/2009* …, cit.

differenti e non coincidenti con quelle dei comuni[459], mantiene tuttavia in piedi il paradosso della convivenza geografica del Comune di Roma con il nuovo ente territoriale di Roma Capitale.

A questo punto il legislatore si trovava nuovamente di fronte alla seguente alternativa: far confluire il Comune di Roma nella nuova figura istituzionale di Roma Capitale o lasciare in piedi i due diversi livelli di governo (Comune e Roma Capitale), accettando di conseguenza anche la duplicazione delle relative funzioni.

A complicare il contesto appena descritto, già significativamente problematico, si aggiunse l'inserimento di un altro livello istituzionale, le Città metropolitane, operato dalla legge n. 56/2014 (la cd. Riforma Delrio).

4. La cd. Riforma Delrio e le sue criticità

La legge n. 56/2014, in più occasioni e sotto più punti di vista, è stata oggetto di pesanti critiche[460].

In primo luogo, questo intervento legislativo ha sciolto l'alternativa di cui sopra: ha deciso per la sopravvivenza dell'ente comunale, scegliendo di scindere, da un punto di vista organizzativo e funzionale, tra Comune di Roma, al quale ha riconosciuto l'attributo della "capitalità", e Città Metropolitana, alla quale ha assegnato le funzioni programmatiche e di sviluppo del territorio.

In particolare, è stata criticata la disciplina dettata per le Città metropolitane, poiché istituite direttamente *ex lege*, facendo ricorso ad un criterio di riparto meramente geografico[461] e, peraltro, senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, richiesto invece dall'art. 133 Cost. per l'istituzione di nuove Province. Si rileva, infatti, alla luce del co. 6 dell'articolo unico della l. n. 56/2014 che stabilisce che «il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima», che non vi è alcuna differenza

[459] Concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambienti e fluviali; sviluppo economico e sociale di Roma Capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; sviluppo urbano e pianificazione territoriale; edilizia pubblica e privata; organizzazione e funzionamento dei servizi urbani con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità; e protezione civile.

[460] Tale intervento legislativo, peraltro, era stato pensato in vista del progetto di riforma costituzionale, promosso dal governo Renzi, il quale, tra le innovazioni che intendeva apportare, inseriva anche l'abolizione dell'ente Provincia.

[461] Milano, Torino, Venezia, Genova per il Nord; Bologna, Firenze e Roma per il Centro; Napoli, Bari e Reggio Calabria per il Sud.

sostanziale tra le vecchie Province e le nuove città metropolitane; quest'ultime, almeno da un punto di vista territoriale, altro non sono che le vecchie Province diversamente rinominate[462].
In forza della legge Delrio, dunque, la Provincia di Roma era destinata a venir meno e a confluire nella città metropolitana di Roma.
Ma ciò che più colpisce di questa riforma, che segue ad altri interventi normativi degli anni precedenti parimenti deludenti[463], è che essa, ai commi 101[464], 102 e 103 dell'art. 1, finisce per riservare a Roma il medesimo trattamento previsto per le altre città metropolitane, non valorizzando in alcun modo la posizione di specialità che dall'essere capitale dovrebbe derivare e lasciando così irrisolta, ancora una volta, la questione dei poteri speciali.
Inoltre, in questa occasione il legislatore ordinario ha tradito il disegno costituzionale, nel momento in cui ha attribuito allo statuto metropolitano la disciplina dell'assetto delle funzioni legate alla "capitalità" della città, cioè il suo essere sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze degli Stati esteri; ha cioè sottratto tali funzioni a Roma Capitale per ricondurle nell'ambito dell'area metropolitana, che invece riguarda e comprende anche numerosi altri comuni che nulla hanno a che vedere con Roma e con il suo ruolo di capitale della Repubblica italiana.

5. Aspetti comparati: confronto con le altre capitali europee

Prima di procedere a passare in rassegna le varie proposte di riforma e le differenti strade percorribili, è opportuno soffermarsi sull'analisi degli assetti istituzionali delle principali capitali europee, quali Londra, Parigi e Berlino. Comprendere, infatti, come funzionano gli "ingranaggi" degli assetti amministrativi di altri contesti consente di guardare al problema anche da altre prospettive, che, qualora si rivelassero vincenti, offrirebbero importanti spunti organizzativi-istituzionali per il nostro sistema, rivelatosi, invece, del tutto insoddisfacente.
La prima capitale interessata da una riforma metropolitana fu Londra negli anni '40 del Novecento, e poi seguirono Parigi (anni '50) e Berlino (anni '70).
L'art. 1 della Costituzione di Berlino la definisce al tempo stesso una città e un *Land*, comportando che nessun *Land*, se non la Capitale stessa, ha giurisdizione sulla Capitale e

[462] Cfr. S. Bellomia, *La città metropolitana di Roma e la questione di Roma Capitale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 2, 2019.
[463] Il d. lg. n. 156/2010 ("Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della l. n. 42/2009, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale") si limitò a prevedere una ridondante denominazione degli organi istituzionali dell'ex Comune di Roma. Vedi anche il d. lg. n. 61/2012 ("Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della l. n. 42/2009, in materia di ordinamento di Roma Capitale") e il d. lg. n. 51/2013, parzialmente integrativo del precedente.
[464] Il quale recita: «La città metropolitana di Roma Capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla presente legge».

realizzando, così, il modello della città-Stato, una città cioè a cui vengono attribuite non solamente le funzioni tipicamente comunali ma anche quelle statali. Alla città-Stato di Berlino vengono, infatti, riconosciuti l'esercizio di una propria funzione legislativa (art. 72 GG) e la titolarità di autonomia amministrativa (art. 28 GG).

Dall'altro lato, Londra ha raggiunto la sua fisionomia attuale con una legge risalente al 1999, che istituì la *Greater London* (la "città plurale"), un'entità amministrativa del tutto equiparabile, per poteri e funzioni, alle altre Regioni del Regno Unito, costituita da *London City*, *Westminster City* e altri 32 *Boroughs* (quartieri), e titolare di autonomia amministrativa, compiti di programmazione, controllo, coordinamento, nonché del potere di adottare atti normativi aventi forza di legge. Tale sistema si regge in piedi da solo, senza dover ricorrere al sostegno di nessun altro livello governativo, un cui intervento rischierebbe anzi di creare solamente intralcio. A dimostrazione del perfetto funzionamento di questo sistema, snello e per questa ragione probabilmente molto efficiente, ci viene incontro un episodio ricordato dal Prof. Paolo Urbani: l'incendio di un grande grattacielo di Londra, gestito e risolto direttamente addirittura dal *borough* di riferimento. Un esempio, dunque, di come un evento dalla portata tanto significativa possa non necessitare dell'intervento dell'amministrazione centrale.

Parigi, invece, non segue pedissequamente il modello della città-Stato, ma è un Comune-distretto, comunque molto compatto che fa leva sul *Grand Paris*, un progetto che punta a rafforzare la centralità di Parigi attraverso una visione urbanistica molto innovativa che comprende l'aggregazione di diversi comuni.

Come possiamo notare, Berlino, Londra e Parigi sono testimoni di sistemi organizzativi differenti sul piano istituzionale, ma tutti egualmente riconducibili al modello della città-regione, modello che nel nostro ordinamento, invece, pare irrealizzabile.

Volgendo un rapido sguardo anche alla Spagna, si constata come anch'essa realizzi, con le città di Madrid e Barcellona, due modelli di città-Stato, che pongono gli ordinamenti di entrambe fuori dai confini dello Stato e proiettano le stesse sul mercato con risultati molto efficienti, soprattutto nel settore della mobilità e del trasporto pubblico.

6. Proposte di riforma

Di recente, la questione dell'attribuzione di poteri speciali alla città di Roma è tornata al centro del dibattito politico. Nei mesi scorsi, infatti, il Governo ha firmato un decreto per istituire, presso gli uffici del Ministero per gli Affari regionali, una Commissione presieduta dal professore di diritto pubblico Francesco Saverio Marini per «studiare e predisporre i

possibili modelli giuridici per l'istituzione di una nuova Regione denominata Roma Capitale».[465] Ma a frenare l'iniziativa è intervenuta la Camera, rimarcando come vi siano percorsi legislativi in atto già avviati.

In particolare, il riferimento è ai Ddl presentati sul tema da Paolo Barelli (FI) e Roberto Morassut (Pd).

Mentre la proposta di Forza Italia intende seguire la strada di una riforma costituzionale che intervenga a modificare l'art. 114 Cost., il Partito Democratico ha presentato una proposta di legge ordinaria che va ad attribuire a Roma Capitale i poteri di una Regione, diminuendo inoltre da 20 a 13 il numero delle attuali Regioni. Per Morassut, il punto nevralgico del problema consiste nel fatto che, a distanza di trent'anni dall'istituzione delle città metropolitane, non si è ancora arrivati agli "atti consequenziali", ritenendo ora necessario affrettarsi ad offrire a Roma Capitale poteri di indirizzo e legislazione, al pari di una Regione[466].

Si noti come le strade percorribili siano due: procedere con una riforma costituzionale oppure intervenire con lo strumento della legge ordinaria. Entrambe le alternative mostrano sia vantaggi che controindicazioni.

Da un lato, un intervento tramite legge costituzionale avrebbe il merito di assicurare al legislatore uno spazio di intervento più ampio ed incisivo, ma va incontro ad una maggiore difficoltà realizzativa, dovuta sia alla previsione del procedimento aggravato, disciplinato dall'art. 138 Cost., che prevede tempi più lunghi rispetto al procedimento legislativo ordinario, sia alla necessità di raggiungere maggioranze qualificate.

Al contrario, procedere tramite legge ordinaria rappresenterebbe un intervento di più sicura e celere realizzazione. Ma questa strada non si limita ad essere solamente quella percorribile con minor fatica, ma costituisce proprio la soluzione indicata in Costituzione; l'art. 114, co. 3 è perentorio nell'indicare una «legge dello Stato» come strumento atto a dettare la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale.

Ragionare su una riforma dell'assetto istituzionale della Capitale è un'operazione tutt'altro che semplice, poiché coinvolge numerosi enti differenti e molteplici realtà urbane, ma arriva finanche a mettere in discussione la presenza di quegli enti territoriali definiti tradizionali (comuni, province e regioni), sui quali il nostro sistema si regge. Infatti, la Regione Lazio, senza Roma, ha poca speranza di sopravvivere, sicché trasformare Roma Capitale in una città-Regione significherebbe far scomparire l'ente Regione Lazio.

[465] *Il Sole 24 ore* del 12 maggio 2021.
[466] Il discorso può essere esteso anche a Napoli e Milano, cfr *La Repubblica* del 7 marzo 2021.

7. Potenzialità virtuose nella sinergia tra la riforma sui poteri speciali e i fondi del Pnrr?

I poteri speciali da affidare a Roma sulla base di una riforma del suo assetto istituzionale sono tornati ad essere di interesse del Governo anche in vista dell'opportunità rappresentata dai fondi in arrivo del *Recovery fund* e dell'appuntamento del Giubileo 2025.

A dimostrazione del fatto che anche l'attenzione ai fondi in arrivo dall'UE, volti a contrastare gli effetti della crisi post-pandemica, sia un tema attualmente molto sentito dalla politica, vi sono le numerose testate giornalistiche che quotidianamente dedicano ampio spazio alla discussione sulla *governance* di tali fondi. Mettere a punto delle precise strategie attuative del Pnrr, infatti, rappresenta una delle sfide più delicate a cui deve rispondere oggi la nostra politica, acuita dalla preoccupazione di non riuscire a spendere i fondi europei entro il termine massimo fissato al 2026. Senza comprendere come ripartire questi fondi, a quali enti affidare la loro gestione e, soprattutto, senza ideare puntuali progetti sui vari settori indicati nel Piano (infrastrutture, transizione digitale, sistemi di riqualificazione e rigenerazione urbana, problematiche ambientali), questa opportunità rischia di trasformarsi in una vera e propria "spada di Damocle" destinata a pesare irrimediabilmente sulle spalle delle generazioni future.

Al contrario, non farsi trovare impreparati nella gestione dei fondi consentirà, secondo stime della Banca d'Italia, di accumulare un punto percentuale in più sul PIL nei successivi dieci anni[467].

Emergono ora lampanti le ragioni che rendono questa una occasione imperdibile.

L'arrivo dei fondi porta ad interrogarsi sull'opportunità di garantire a Roma una posizione di privilegio nella destinazione degli stessi e a chiedersi se questa eventualità, unita ad una riforma dell'assetto istituzionale, rappresentino insieme la giusta combinazione per la crescita della Capitale.

Ma il Pnrr non prevede una territorializzazione dei fondi ripartita città per città, ragion per cui diventa più proficuo ragionare sugli obiettivi generali che insistono sui settori indicati nel Piano e principalmente sviluppati sul territorio della Capitale; un investimento nei siffatti settori è in grado di azionare una leva che produrrebbe molteplici ricadute di interventi di azione sulla città. Questa operazione, però, richiede un piano strutturato e una strategia mirata, che si abbini ad una chiara individuazione delle istituzioni competenti cui rivolgersi e ad una demarcazione delle competenze ben definita tra i diversi livelli istituzionali.

[467] *Il Corriere della Sera* del 31 maggio 2021.

8. Conclusioni

Visti i principali settori rientranti nel campo applicativo del Piano (si citano, fra tutti, l'ambiente, il digitale e le infrastrutture), io proporrei di convogliare le risorse messe a disposizione nel settore dell'agricoltura.

Come è noto, ai confini della città domina incontrastata la campagna romana, un'area molto vasta e soprattutto acerba dal punto di vista infrastrutturale e di tecnologia applicate.

La Rivoluzione *Green*, a cui sono destinate buona parte degli investimenti in programma, potrebbe condurre alla sperimentazione e all'implementazione di tecnologie innovative in grado di trasformare radicalmente la realtà produttiva della zona.

La maggiore redditività dovrà passare dalla creazione di nuove tecniche, da un efficientamento energetico e dei costi dei metodi tradizionali e dal più ampio coinvolgimento dei vari *stakeholders* interessati. Si dovranno identificare ostacoli e aree di miglioramento, promuovere la collaborazione tra le imprese attraverso anche la predisposizione di distretti *ad hoc* che incentivino la sostenibilità ambientale, sviluppare nuovi processi di certificazione delle imprese con l'innesto di un sistema premiale basato sulla riduzione delle emissioni, diffondere *template* di convenzioni-quadro che contengano elementi di certezza per gli investitori e, non da ultimo, introdurre modifiche mirate al vigente regime di tassazione finalizzate a remunerare le imprese più "verdi".

Un intervento di ampia portata in tale settore produrrebbe effetti benefici anche dal punto di vista della riduzione del divario di opportunità tra centro e periferia, offrendo a numerose persone la possibilità di lavorare e insediarsi in zone attualmente meno densamente abitate, con tutti i conseguenti impatti sull'inquinamento legato alla mobilità e sulla decongestione del centro urbano.

9. Prospettive future

È opportuno affrontare la riforma dell'assetto istituzionale di Roma da una prospettiva interdisciplinare, che tenga conto cioè di competenze non solo giuridiche-istituzionali, ma anche urbanistiche, economiche, geografiche e sociali, ma soprattutto che tenga in considerazione la dimensione sovranazionale, la quale si mostra sempre più attenta al fenomeno urbano.

Infatti, il legame con l'UE si rintraccia non solo nell'attività di gestione dei fondi del Pnrr, ma anche in questa crescente attenzione europea verso la dimensione urbana, testimoniata dai

numerosi incontri ministeriali svoltisi negli ultimi anni nel quadro dell'Ue[468], e che appare profondamente consapevole dell'importanza economica trainante delle città metropolitane che, grazie al fatto di comprendere al loro interno diverse aree urbane e molteplici attività economiche e industriali, vengono considerate come i luoghi presso i quali realizzare al massimo delle potenzialità gli obiettivi europei di crescita economica, coesione territoriale, rigenerazione urbana, tutela dell'ambiente e digitalizzazione.

Inquadrare la questione di Roma Capitale in una cornice europea è essenziale, perché è una città per sua definizione cosmopolita, che funge anche da fattore di avvicinamento dell'Europa al resto del Mediterraneo.

È difficile che Roma possa continuare ad assommare su di sé tutti i poteri: da quelli della Regione, a quelli della Città Metropolitana, e infine fino a quelli dei Comuni. Bisogna intervenire sui diversi livelli di governo per smorzare questo processo addizionale di livelli istituzionali e cercare di individuarne un equilibrio.

Una strada possibile potrebbe essere individuata nel rimettere in discussione l'ente comune, pur trattandosi di una soluzione molto coraggiosa poiché il nostro Paese vanta da sempre una tradizione comunale molto solida. Questo consentirebbe di trasferire le funzioni del comune in basso verso i Municipi, gli enti più vicini ai cittadini in un'ottica di sussidiarietà e il cui ruolo ne uscirebbe potenziato, cessando di essere vittime di continue procedure di rimpallo con l'amministrazione centrale, e in alto verso la Città Metropolitana affinché possa governare i processi di area vasta. Rafforzare il livello di governo di prossimità offrendo ai Municipi tutti gli strumenti necessari per poter gestire il rapporto quotidiano con i cittadini sarebbe un importante passo in avanti. Nei nostri stessi incontri, più volte si è richiamata l'importanza del ruolo svolto dai cd. comitati di quartieri soprattutto nel tentativo di riqualificare le zone periferiche e dotarle delle stesse opportunità riconosciute alle zone centrali della città.

Maggiori poteri per Roma vogliono dire soprattutto assicurare alla città più indipendenza dall'iniziativa della Regione. Un riflesso immediato di questa autonomia potrebbe concretamente manifestarsi in uno dei settori più critici come quello dei rifiuti. La pianificazione regionale ad oggi non prevede la realizzazione di un termovalorizzatore, di cui tutti le più grandi città italiane sono dotate che sarebbe essenziale al fine di appianare

[468] I quali hanno condotto alla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (sottoposta a revisione nel 2020), alla Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata (2010), all'inserimento nel Trattato di Lisbona del concetto di coesione territoriale, al *Territorial Framework for Europe* volto a stabilire nuove strategie per l'Agenda territoriale post 2020.

l’emergenza rifiuti della città poiché evita di costringere l’esportazione di quantità enorme di rifiuti verso altre Regioni d’Italia e l’abbattimento dei rispettivi costi extra esorbitanti.
Sarebbe, dunque, auspicabile la realizzazione di un livello di governo superlocale per Roma, anche in vista delle prossime elezioni amministrative, perché gli apparati amministrativi, ora più che mai, sono chiamati a mostrare la massima efficienza al fine di portare a termine gli obiettivi indicati dall’Unione Europea, introducendo dunque procedure snelle, ispirate al coordinamento e alla cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, e non più fondate sul rimpallo di decisioni e responsabilità, e con personale altamente specializzato che sia adeguatamente formato e dotato delle competenze necessarie per affrontare le complesse sfide della Rivoluzione *Green*, della *Smart city* e della transizione digitale, dalle quali dipende anche e soprattutto il futuro delle prossime generazioni.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Claudio Lerna*

Diffusione di forme di autorganizzazione urbana in grado di cambiare radicalmente l'idea di città

A.A. 2021

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Un'idea di città - 3. Il caso di Roma – 4. L'impatto della Covid-19 – 5. Conclusioni

Abstract

In tutto il mondo si assiste ad una vasta diffusione di forme di autorganizzazione urbana in grado di cambiare radicalmente l'idea di città. Ciò non significa che si tratti di un fenomeno nuovo, ma che stia acquisendo negli ultimi anni sempre più importanza grazie ad un rinnovato protagonismo sociale che esprime una visione di città e di persona differente rispetto al vigente modello neoliberista. A tal proposito, Roma costituisce un esempio lampante di questo processo. Inoltre, la pandemia da Covid-19 ha causato un ulteriore peggioramento della situazione sociale e i movimenti popolari hanno messo in campo un supporto concreto e immediato alla popolazione in difficoltà. Il compito che lo stato dovrebbe porsi, dunque, è governare questi fenomeni di autorganizzazione, in un'ottica di collaborazione e sviluppo sostenibile.

1. Introduzione

Sin dalla Rivoluzione industriale le città si sono affermate come il centro nevralgico dell'attività umana. L'urbanesimo, ovvero l'ingente spostamento di popolazione dalle campagne ai centri urbani, ha, infatti, portato all'affermazione di un nuovo modello di società basato sulla supremazia dei rapporti economici tra gli individui. Analizzando nello specifico le origini moderne di questo processo emerge quindi immediatamente il fenomeno socioeconomico ad esso collegato: il liberismo. Esso cambiò nel profondo i rapporti sociali allora vigenti, creando un sistema che faceva del libero scambio il mantra dell'agire. Se da un certo punto di vista ciò permise uno sviluppo economico senza precedenti, dall'altro portò al deterioramento delle condizioni di vita di molte persone, che si ritrovarono a vivere in zone degradate delle città, lontane dai confort che lo sviluppo tecnologico di quel periodo stava apportando alla quotidianità della borghesia. Nascere e crescere nelle zone meno sviluppate delle grandi città voleva dire spesso essere condannati ad una vita di sfruttamento lavorativo e povertà, con poche possibilità di costruirsi un futuro diverso. Nei secoli successivi nei paesi occidentali si è assistito ad un netto miglioramento delle condizioni di vita e ciò è stato dovuto al ruolo che questa massa di persone riuscì ad acquisire negli anni a cavallo tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo. Ciò però non vuol dire che non continuino ad esserci ancora oggi individui in condizione di emarginazione sociale e anzi, la pandemia da Covid-19 ha portato ad un netto peggioramento della situazione. Secondo le stime preliminari dell'ISTAT per il 2020, infatti, le famiglie in condizione di povertà assoluta sono pari al 7,7% (in decisa crescita rispetto al 6,4% del 2019 che aveva segnato un miglioramento rispetto agli anni precedenti), valore più alto dal 2005, ovvero da quando è disponibile la serie storica per

questo indicatore[469]. In una situazione così delicata si sono affermate soprattutto nel corso del XX secolo esperienze di autorganizzazione che, agendo dal basso, cercano di sopperire alla mancanza di azione dei poteri pubblici, dando risposte concrete ai bisogni immediati della popolazione.

2. Un'idea di città

Quelli che Papa Francesco ha più volte definito «poeti sociali»[470] si sono resi, nel corso dei decenni, protagonisti di pratiche di appropriazione (o, per meglio dire, di ri-appropriazione) di luoghi che, in caso contrario, non avrebbero più avuto un fine. Queste esperienze sono, in realtà, profondamente diverse tra loro: dai luoghi di produzione culturale agli spazi verdi autogestiti, dai centri di ascolto per gli immigrati agli asili nido sociali. Sono fenomeni differenti, ma che esprimono una voglia di protagonismo sociale che, da un certo punto di vista, potrebbe sembrare estranea al modello di città attualmente esistente; infatti, le città moderne sono caratterizzate da forme di pianificazione abbastanza rigide che, in teoria, non lascerebbero spazio alla creatività degli abitanti. Nell'epoca della iperspecializzazione ogni persona svolge un ruolo ben preciso e la gestione delle città spetta solo ad una categoria ristretta di individui dotati di particolari competenze. Il capitalismo ha, di conseguenza, reso i centri urbani dei fenomeni economici da governare e imbrigliare in una logica di produzione che non include nell'espressione il benessere a 360° dei cittadini.

È questo il motivo per cui hanno iniziato ad affacciarsi nuove idee di pianificazione dei quartieri maggiormente vicine alle esigenze immediate della popolazione. Basti pensare all'oramai famoso concetto della "città del quarto d'ora"[471], lanciato dalla sindaca di Parigi Anne Hidalgo, con il quale si vorrebbero trasformare i quartieri delle grandi città in luoghi in cui nel giro di un quarto d'ora da casa sia possibile compiere qualsiasi attività necessaria ad avere una vita piena e soddisfacente (imparare, lavorare, condividere e riutilizzare, fare la spesa, prendere aria, acculturarsi e impegnarsi, farsi curare, circolare, fare sport, mangiare bene). L'obiettivo è ripensare gli spazi comuni e insediare nuovi servizi utili per l'intera collettività, in un'ottica di rafforzamento delle relazioni sociali nelle città. Al di là della

[469] Cfr. Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi*, 4 marzo 2021, in https://www.istat.it/it/archivio/254440

[470] La Santa Sede, *Lettera del Santo Padre Francesco ai movimenti popolari*, 12 aprile 2020, in https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html

[471] Per approfondimenti si rimanda alla pagina dedicata del sito ufficiale del comune di Parigi https://www.paris.fr/dossiers/paris-ville-du-quart-d-heure-ou-le-pari-de-la-proximite-37, ultima consultazione 13 giugno 2021.

concreta realizzazione di questo progetto, in questa sede il fattore fondamentale è costituito dal nuovo modo di pensare i centri urbani e, soprattutto, dal ruolo che i cittadini dovrebbero avere nella gestione dei beni comuni, termine con il quale si intende:

> «l'esito di pratiche e processi, anche non intenzionali, di tipo collaborativo e finalizzate a obiettivi di interesse generale che superano anche i soggetti più direttamente coinvolti e travalicano una logica di tipo proprietario. I beni comuni sono quindi il prodotto di pratiche (che sono anche processi di significazione) piuttosto che categorie, più o meno astratte»[472].

Proprio in riferimento ai beni comuni è interessante analizzare l'art. 23 quater del D.L. semplificazioni del 2020, in particolar modo il comma 5, in cui si afferma che «L'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate»[473]. La ratio dietro questa norma è permettere il riutilizzo dei beni comuni per fini diversi da quelli inizialmente previsti[474], in una logica di riqualificazione.

3. Il caso di Roma

In Italia soprattutto nelle grandi città le forme di autorganizzazione sono particolarmente diffuse e Roma rappresenta un caso interessante. Nella capitale, infatti, le istituzioni sono formalmente molto presenti, ma, in realtà, sono decisamente deboli e, di conseguenza, non sono in grado di rapportarsi al territorio in maniera efficace. Nonostante ciò (o a causa di ciò), la città è attraversata da molteplici esperienze e forme di autorganizzazione che, sostituendosi all'azione dello stato nella città in cui quello stesso stato ha sede, mettono in mostra la capacità della società civile di svolgere un ruolo da protagonista.

Per comprendere la portata del fenomeno è interessante analizzare il lavoro che Brignone e Cacciotti hanno realizzato per la rivista «Tracce Urbane», significativamente intitolato "Self-Organization in Rome: a map"[475]. Analizzando la mappa emerge immediatamente la vastità e l'eterogeneità del fenomeno perché si ritrovano, tra gli altri, centri sociali e spazi verdi autogestiti, ma anche occupazioni a scopo abitativo. In ogni caso, al di là delle concrete esperienze ciò che colpisce è il contesto in cui queste si realizzano, in quanto Roma è la capitale di uno degli stati più ricchi del mondo, ma, nonostante ciò, non è la punta di

---

[472] C. Cellamare, *Città fai-da-te: Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli Editore, Roma, 2019, p. 18.

[473] Legge 11 settembre 2020, n. 120, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*.

[474] Cfr. P. Urbani, *Nel decreto semplificazioni (l.120 2020) la disciplina degli usi temporanei dei beni comuni*, 19 ottobre 2020, in «Pausania. Rivista di diritto urbanistico», https://www.pausania.it/nel-decreto-semplificazionil-120-2020-la-disciplina-degli-usi-temporanei-dei-beni-comuni-di-paolo-urbani/, ultima consultazione 13 giugno 2021.

[475] Cfr. L. Brignone, C. Cacciotti, *Self-Organization in Rome: a map*, in C. Cellamare, A. G. Mazzitelli L. Lo Re (a cura di), *Spazi che abilitano/Enablig Space*, in «Tracce Urbane», No.3 giugno 2018, pp. 224-237, in https://rosa.uniroma1.it/rosa03/tracce_urbane/article/view/14281/14031

diamante del paese come invece spesso accade altrove (basti pensare a Parigi e Londra); anzi, da un certo punto di vista costituisce un peso da trascinare. Utilizzando i dati della *XIII Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma* svolta nel febbraio 2021 dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale[476], in cui vengono presi in considerazione diciotto servizi pubblici locali (pulizia urbana, rifiuti, trasporti, mobilità, taxi, illuminazione, parchi e verde pubblico, bioparco, asili nido, farmacie comunali, servizi alla persona, servizi idrici, servizi cimiteriali, sedi espositive, spettacoli e biblioteche comunali), emerge che il voto medio attribuito alla qualità della vita in città è un 6 pieno, con i voti più alti raccolti dall'acqua potabile (7,2) e dai servizi culturali (tutti intorno al 7), mentre quelli più bassi riguardano la pulizia delle strade e la raccolta dei rifiuti (entrambi con 4,6, in miglioramento di due punti rispetto all'anno precedente). Tramite questa analisi viene immediatamente a galla la forte carenza di servizi e la sfida consiste proprio nel comprendere le origini di questa carenza, in modo tale da combattere il problema alla radice.

Nelle discussioni quotidiane dei cittadini romani a volte potrebbe sembrare che questi abbiano quasi interiorizzato il disagio della città, come se Roma fosse realmente irriformabile e, quindi, non avrebbe senso sperare in un reale cambiamento. In realtà, in mancanza di azione dei poteri pubblici sono stati proprio i cittadini ad auto-organizzarsi con esperienze come SCuP! – Sport e Cultura Popolare e OZ – Office Zero, in cui gruppi di romani si sono uniti per riqualificare luoghi abbandonati e restituirli alla popolazione. Scup!, ad esempio, dopo vari sgomberi è riuscita ad ottenere dalla Rete Ferroviaria Italiana (Rfi) in comodato d'uso gratuito a fini sociali e culturali alcuni grandi capannoni dell'area ferroviaria a ridosso della stazione Tuscolana che erano stati precedentemente occupati; inoltre, Rfi ha avviato dei lavori di bonifica delle coperture in amianto, permettendo così una fruizione più sicura degli spazi che vengono utilizzati per molteplici attività, tra le quali un laboratorio di cucina sociale, produzioni culturali di vario genere e gruppi di auto-aiuto su questioni lavorative[477].

Uno dei fenomeni più interessanti è però quello riguardante l'occupazione di immobili a fini abitativi. Uno dei più gravi problemi di Roma è, infatti, la questione abitativa e la giunta capitolina ha approfondito il tema in una lunga deliberazione del maggio 2020, in cui si afferma che:

[476] Cfr. Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *XIII Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma*, febbraio 2021, in https://www.agenzia.roma.it/documenti/schede/qualita_della_vita_2020_def.pdf

[477] Cfr. https://scupsportculturapopolare.it/la-nostra-storia/, ultima consultazione 13 giugno 2021.

> «l'emergenza abitativa nel territorio di Roma Capitale riguarda 57mila famiglie, pari a circa 200mila persone; l'offerta di alloggi in locazione è oggi debole e questa debolezza è legata ad aspetti quantitativi ed aspetti qualitativi, sia per la progressiva riduzione dell'offerta pubblica di abitazioni in affitto dovuta, da una parte, alla dismissione del patrimonio pubblico sia alla sensibile riduzione dell'intervento diretto ovvero delle nuove costruzioni di edilizia pubblica e sociale»[478].

A ciò si deve aggiungere che delle 200.000 persone in emergenza abitativa quasi 12.500 sono rientrate nella graduatoria per ottenere una casa popolare, ma le assegnazioni sono state solo 178 e le domande inevase corrispondono a 12.215[479]. Questi dati risalgono al 2018, ma negli ultimi anni la situazione non è mutata. Sono stati quindi i romani ad organizzarsi per rispondere a questi disagi e tra le esperienze più interessanti vi è Metropoliz, che si autodefinisce «uno spazio liberato, un'esperienza autorganizzata di recupero di un'ex fabbrica a Roma in via Prenestina 911-913 dove peruviani, africani, ucraini, rom e italiani convivono lottando per il diritto all'abitare»[480]. Negli spazi della fabbrica è anche nato il Maam (Museo dell'altro e dell'altrove a Metropoliz), un vero e proprio museo di arte contemporanea abitato e a cielo aperto che costituisce oramai un patrimonio della città. È stato inoltre realizzato un film, intitolato "Space Metropoliz", che racconta la storia dell'occupazione, immaginando una fuga verso la luna degli inquilini del 913 di via Prenestina[481]. Essendo però l'edificio di proprietà privata è stato posto in cime alla lista degli sgomberi ed è quindi probabile che l'intera esperienza si concluda in un nulla di fatto, con le 200 persone che la abitano che, secondo i piani, dovrebbero essere ricollocate in altre abitazioni.

Roma costituisce, quindi, un caso paradigmatico per quanto riguarda le esperienze di autorganizzazione: da un lato, la cittadinanza è stata in grado di organizzarsi e mettere in campo azioni che hanno avuto e continuano ad avere un impatto concreto sulla vita quotidiana di molte persone, ma dall'altro queste azioni si sono rivelate necessarie a causa dell'assenza dello stato che, per vari motivi, come mala organizzazione o mancanza di risorse, non riesce a svolgere efficacemente il proprio ruolo soprattutto nelle periferie delle grandi città come Roma.

---

[478] Deliberazione della giunta capitolina del 19 maggio 2020, n.86, *Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino,* p. 5.

[479] Ivi, p. 59.

[480] Dal sito https://metropoliz.noblogs.org/, ultima consultazione 13 giugno 2021.

[481] Il film "Space Metropoliz" è visualizzabile gratuitamente al seguente link: https://www.itsart.tv/it/content/space-metropoliz-2013/1740ac3d-2eb4-481e-92bb-ce235be99e5f, ultima consultazione 13 giugno 2021.

4. L'impatto della Covid-19

Nella non già facile situazione socioeconomica seguita alla crisi del 2008 (e non ancora superata) si è inserito un evento destinato a segnare la storia mondiale. La pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto molto grave, in particolar modo sulla vita di coloro che già si trovavano ai margini della società. Soprattutto nella prima fase, alcuni individui, perché malati o fortemente a rischio, non avevano la possibilità di rifornirsi anche solo dei beni essenziali e spesso si ritrovavano completamente isolati anche per quanto riguardava le interazioni sociali. In molte città si sono così spontaneamente creati dei gruppi per l'acquisto e il trasporto dei beni di prima necessità, per il supporto psicologico a chi era in isolamento e per il sostegno legale a chi rischiava di perdere il lavoro. Ad esempio, a Roma, su iniziativa della Libera Assemblea di Centocelle è nato il GAM (Gruppo Appoggio Mutuo), che sin dal marzo 2020 ha mobilitato decine di volontari per consegnare pacchi alimentari alle famiglie in difficoltà, lanciando anche una raccolta fondi, adesso conclusa, avente l'obiettivo di assicurare per tutto il 2021 la consegna di 150 pacchi alimentari a settimana[482]. Ci sono state anche molte altre associazioni che si sono impegnate in tal senso, tra le quali la Comunità di Sant'Egidio e la Caritas, e particolarmente interessanti sono i monitoraggi che proprio la Caritas ha effettuato sull'emergenza pandemia e sulle risposte attivate. Dall'ultimo di questi, datato maggio 2021, emerge che dal 1 settembre 2020 al 31 marzo 2021, le Caritas hanno accompagnato 544.775 persone, di cui quasi una persona su quattro (24,4%, pari a 132.717 persone) è un "nuovo povero", cioè non si era mai rivolta in precedenza alla rete Caritas. Complessivamente, in oltre un anno di pandemia, si sono rivolti alle Caritas 453.731 nuovi poveri[483]. Questi dati derivano principalmente dalla chiusura prolungata di gran parte delle attività a cui si è assistito a momenti alterni sin dall'inizio della pandemia e dalla mancanza di ammortizzatori sociali atti a dare un sostegno immediato, mettendo quindi in luce la necessità di un ripensamento del sistema di assistenza sociale[484]. Considerando il caso italiano, l'esistenza di strumenti come il Reddito di cittadinanza ha sicuramente contribuito alla riduzione dell'impatto della pandemia sulla vita quotidiana delle persone, ma, d'altro canto, in molti erano rimasti esclusi da qualsiasi forma di supporto. Successivamente sono stati

[482] La pagina della raccolta fondi, recante gli obiettivi prefigurati, è tutt'ora disponibile al seguente link: https://www.produzionidalbasso.com/project/12-mesi-di-spesa-solidale-gam/, ultima consultazione 13 giugno 2021.

[483] È possibile consultare *COVID-19: quarto monitoraggio Caritas sull'emergenza pandemia e sulle risposte attivate* della Caritas italiana all'indirizzo https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9486

[484] Cfr. G. Fontana, *Roma Capitale e la gestione dell'emergenza alimentare durante la pandemia da Covid-19*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020, pp. 113-118.

varati vari provvedimenti (vedasi il Reddito di emergenza), ma, nel frattempo, è stata ancora una volta la società civile ad attivarsi per dare un sostegno concreto, fornendo pacchi alimentari a chi ne aveva e ne ha tutt'ora bisogno. Come spesso è accaduto anche in passato, infatti, è proprio nei momenti di maggiore crisi che si riattivano nuove forme organizzative di mutuo aiuto e di solidarietà e ciò è accaduto in tutto il mondo: ad esempio, in Norvegia un gruppo di persone che è guarito dalla Covid-19 offre servizi che sarebbe pericoloso da offrire per persone non immuni, mentre in India alcuni giovani si sono organizzati per mandare pacchi alimentari ai lavoratori che vivono di impieghi quotidiani[485]. La pandemia, dunque, ha messo in evidenza quanto le micro-reti di solidarietà siano fondamentali nella quotidianità della nostra società e la speranza è dunque che il know-how acquisito durante questo periodo permetta di reagire con maggiore efficienza in situazioni future.

5. Conclusioni

Il rischio, però, è che questo intervento della società civile porti ad una deresponsabilizzazione dei soggetti pubblici, i quali, invece, proprio in questi momenti dovrebbero dimostrare di essere in grado di reagire e garantire un sostegno reale. Il problema consiste però nella stessa impostazione dell'attuale sistema basato sul capitalismo neoliberista, caratterizzato dalla prevalenza dell'economia su ogni altro aspetto del vivere sociale. Questa subalternità porta, inevitabilmente, ad una crescente distanza tra i territori e la politica, perché ragionare in termini esclusivamente economici impedisce di immaginare un futuro diverso da ciò che già c'è, cioè la subalternità del pubblico agli interessi privati. Il problema diventa allora come cambiare concretamente il sistema, in quanto il disagio che molte persone vivono le porta a credere che nulla possa essere cambiato e, di conseguenza, spesso in molti non pensano nemmeno che un altro mondo sia possibile. D'altro canto, le organizzazioni della società civile sono impegnate nell'agire, cioè nel raggiungere concretamente gli obiettivi locali, ma non hanno i mezzi a disposizione per cambiare l'intero sistema. Questo dovrebbe essere, infatti, un compito dei partiti, i quali, del resto, nella loro forma di "partiti di massa" erano nati proprio per perseguire questo obiettivo. In ogni caso, le energie sociali che queste forme di autorganizzazione mettono in campo dovrebbero essere adeguatamente valorizzate, in quanto il legame che queste sono in grado di creare con la cittadinanza rappresentano un patrimonio che non può e non deve essere sprecato. Questa vicinanza, del resto, è una delle caratteristiche centrali delle forme di organizzazione dal

[485] Cfr. M. De Angelis, *Il Comune sull'orlo del caos*, 21 maggio 2020, in «Comune-info», https://comune-info.net/il-comune-sullorlo-del-caos/, ultima consultazione 13 giugno 2021.

basso, in quanto il livello statale di governo viene spesso percepito come lontano e disinteressato alle questioni locali che invece le persone si trovano a vivere quotidianamente. Una nuova idea di città dovrà quindi necessariamente passare da un riavvicinamento tra istituzioni e forze sociali, superando contemporaneamente il sistema socioeconomico attualmente vigente.

Appendice

Bibliografia

Brignone L., Cacciotti C., *Self-Organization in Rome: a map*, in Cellamare C., Mazzitelli A. G., Lo Re L. (a cura di), *Spazi che abilitano/Enablig Space*, in «Tracce Urbane», No.3 giugno 2018, pp. 224-237.

Caravita B. (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020.

Cellamare C., *Città fai-da-te: Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli Editore, Roma, 2019.

Fonti

Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici di Roma Capitale, *XIII Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma*, febbraio 2021, https://www.agenzia.roma.it/documenti/schede/qualita_della_vita_2020_def.pdf

Caritas Italiana, *COVID-19: quarto monitoraggio Caritas sull'emergenza pandemia e sulle risposte attivate*, 18 maggio 2021, https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9486

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, Legge 11 settembre 2020, n. 120, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/09/14/20G00139/sg

Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), *Stime preliminari povertà assoluta e delle spese per consumi*, 4 marzo 2021, https://www.istat.it/it/archivio/254440

La Santa Sede, *Lettera del Santo Padre Francesco ai movimenti popolari*, 12 aprile 2020, *https://www.vatican.va/content/francesco/it/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html*

Roma Capitale, *Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino,* Deliberazione della giunta capitolina del 19 maggio 2020, n.86, https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/AT_DIPAU-dgc-86-2020.pdf

Sitografia

https://comune-info.net/, sito web a cura di Comune-info.

https://www.itsart.tv/it/, sito web a cura della società ITsART Spa.

https://metropoliz.noblogs.org/, sito web a cura di Blocchi Precari Metropolitani.

https://www.paris.fr/, sito web a cura del comune di Parigi.

https://www.pausania.it/, sito web della rivista «Pausania. Rivista di diritto urbanistico».

https://www.produzionidalbasso.com/, sito web a cura della società FolkFunding srl Benefit.

https://scupsportculturapopolare.it/, sito web a cura di SCuP! Sporte e Cultura Popolare.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Sofia Musumeci*

Nuove prospettive d'intesa per la collaborazione tra le istituzioni e le imprese

A.A. 2021

* Dipartimento di Giurisprudenza – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Ragioni storiche a fondamento del rapporto tra le imprese e le istituzioni – 2. Alcune ragioni che rendono complesso il rapporto di collaborazione tra le istituzioni e imprese – 2.1 Scarsa inclinazione all'investimento e al rischio d'impresa: possibili cause – a. Tempi medi di realizzazione di un'opera di interesse pubblico – b. Un sistema fiscale da (r)innovare – c. I tempi della giustizia italiana scoraggiano gli investitori – d. Osservazioni – 2.2 L'intervento dello Stato nell'economia è un disincentivo all'investimento? – a. I decenni delle privatizzazioni – b. Perché delegare l'erogazione di alcuni servizi alle imprese – 2.3 L'Italia investe poco nella ricerca – a. Percentuale del PIL investita in attività di ricerca – b. Le proposte del PNRR – c. Osservazioni – 3. Conclusioni

Abstract

Il tema del rapporto di fiducia tra le istituzioni e le imprese non è affatto nuovo ma si ripropone con cicli assai brevi nella storia dell'ultimo secolo.

Le difficoltà sociali ed economiche accentuate dalla pandemia, rendono questo tema nuovamente attuale. Urge rivedere gli assetti organizzativi della pubblica amministrazione perché possa rispondere prontamente alle esigenze di rinnovamento e ristabilire un rapporto di maggiore collaborazione con le imprese.

Anche l'impresa dovrà sforzarsi di riconoscere nella pubblica amministrazione un alleato capace di orientare le scelte di investimento, garantendo tempi certi di realizzazione, sostenibilità dei rischi e distribuzione chiara dei compiti e delle responsabilità.

La saggezza del costituzionalista Natalino Irti, nel "L'ordine giuridico del mercato" e quanto appreso durante questi mesi saranno una preziosa risorsa per la stesura di questa relazione che si propone l'obiettivo di evidenziare – senza alcuna pretesa di esaustività – alcune delle ragioni per le quali il rapporto di fiducia tra le imprese e lo Stato è, oggi, nell'agenda del dibattito pubblico.

1. Ragioni storiche a fondamento del rapporto tra le imprese e le istituzioni

"L'economica di mercato è un *locus artificalis* e non *locus naturalis":* così il professore Natalino Irti esordisce nella Prefazione del volumetto "L'ordine giuridico del mercato". Questa artificialità deriva da una tecnica del diritto che, in dipendenza di decisioni politiche, conferisce forma all'economia e la rende ora mercantile, ora collettivista, ora mista ecc. Le decisioni politiche sono di per sé mutevoli e legate a un certo contesto storico, perciò nessun regime economico può dirsi definitivo o assoluto.

Irti così rifiuta qualunque tipo di naturalismo economico di cui il diritto appare semplice immagine o riproduzione di un ordine che sia prima e fuori di esso.

Alla definizione di mercato come *locus artificalis* (e il cui funzionamento richiede la preesistenza di un ordinamento giuridico) si replica che il mercato non ha bisogno di un diritto statale perché perfettamente in grado di autoregolarsi. Ma a ben vedere non c'è nessun

mercato che non presupponga istituti giuridici: anche l'elementare "mio" e "tuo" dal quale proviene ogni atto di scambio, implica il rinvio a un criterio determinativo di diritto.
Proprio quando l'ideologia di mercato sembra l'unica ed esclusiva forma del pensare collettivo, imprenditori e uomini di finanza chiedono che lo Stato rinunci all'esercizio del suo potere.
Dietro l'antitesi fra leggi naturali dell'economia, neutre e oggettive, e leggi storiche intrise di politica e di ideologie sempre si agita la lotta politica.
Il discorso torna sempre alla volontà dell'uomo che si dispiega nella politica e nelle scelte legislative. La conformazione dell'economia non è il terreno della pace ma del più duro e aspro conflitto.
È l'eterno conflitto tra visioni di vita, progetti di società, interpretazioni del passato, attese per il futuro. E così – secondo Irti – quando lo Stato si ritira dall'economia, privatizzando beni e imprese, non c'è vuoto di politica ma pienezza della politica che ha scelto un dato regime della proprietà e degli affari.
L'ordine giuridico che ne deriva può dirsi liberale perché consegna alla libertà degli uomini, quale si svolge nelle lotte politiche e nelle scelte legislative, il potere di conformare il mondo economico in un assetto piuttosto che in un altro.
Chi ha paura della volontà – scrive il filosofo Calogero – ha paura della storia; aggiunge Irti, chi ripara nel naturalismo economico ha paura della volontà e della storia.

Agli Stati si rivolge l'estremo appello dell'economia quando gli accordi privati non vengono rispettati e il bisogno della forza coercitiva diventa indifferibile. Proprio questo appello dimostra che la *lex mercatoria* non costituisce una fonte del diritto originaria bensì essa presuppone sempre un ordinamento statale alla base.
L'inclusione del potere sovrano nella tutela della *lex mercatoria* è un *prius*: le parti possono fruire della tutela in quanto i loro accordi negoziali e la *lex mercatoria* sono successivi alla legge dello Stato.
Concludendo, il discorso che muove dal diritto verso l'economia o viceversa sempre si riannoda a una decisione politica presa a tutela degli interessi in gioco. La scelta degli interessi da tutelare e di quelli da sacrificare non si affida a una legge obiettiva ma al volere umano.
Ai "liberisti della cattedra" che invocano le leggi naturali dell'economia cui il mercato si adegui Carl Schmitt ha risposto: "[…] sarebbe più corretto dire che, ora come prima, il

destino continua a essere rappresentato dalla politica, ma nel frattempo è solo accaduto che l'economia è diventata qualcosa di più politico e perciò anche essa destino".

Può risultare fuorviante opporre al pan-economicismo il pan-giuridicismo: piuttosto, all'uno e all'altro, bisognerebbe opporre la seria volontà della politica di esprimersi attraverso le norme di diritto e di disegnare le storiche e mutevoli sagome dell'economia.

Non si tratta, dunque, di trovare leggi che la natura ha dato all'uomo una volta per sempre ma di *volerle* dando all'economia la forma che è il frutto di decisioni: atti dell'agire politico e non del puro conoscere.

Il pensiero unico occulta l'intrinseca politicità di ogni assetto economico e confonde per legge naturale, neutra e oggettiva, ciò che propriamente è il risultato di una decisione.

"*Soltanto questo smascheramento può restituire alla politica la passione delle idee e la responsabilità delle scelte",* conclude Natalino Irti nella Prefazione citata.

2. Alcune ragioni che rendono complesso il rapporto di collaborazione tra le istituzioni e imprese

Dopo aver brevemente riportato le riflessioni di un grande studioso di diritto pubblico sulla naturale conflittualità tra le istituzioni e le imprese, nel prosieguo di questa relazione ci si pone l'obiettivo di riflettere su alcune questioni su cui abbiamo avuto modo di riflettere e che hanno un peso specifico nel rendere complessa l'intesa tra il pubblico e il privato.

La crisi di fiducia tra la pubblica amministrazione e le imprese non affonda le sue radici solo in un generico scetticismo reciproco dovuto apparentemente al perseguimento di interessi diversi e qualche dato potrà essere utile per comprendere le ragioni strutturali di tale difficile partenariato.

2.1 Scarsa inclinazione all'investimento e al rischio d'impresa: possibili cause

L'indagine dell'Istituto nazionale di ricerche Demopolis ha evidenziato che – preso atto che il mondo del lavoro sta profondamente cambiando e che la pandemia ha sicuramente accelerato un modello ibrido di lavoro costituito da processi di automazione e dal ricorso all'intelligenza artificiale – il 66 % della popolazione italiana ambisce ad ottenere un pubblico impiego. Il cosiddetto posto fisso.

Per contro solo un quinto della popolazione italiana preferirebbe un'occupazione nel settore privato e appena il 12 % opterebbe per il lavoro autonomo.

Questi dati sono particolarmente sconfortanti. In primis risultano essere la conferma che il settore privato non è avvertito come il traino dell'economia italiana. Le lungaggini

burocratiche, la mancanza di fondi sufficienti, la necessaria riforma del fisco su cui la politica non riesce a trovare un accordo e la lentezza della giustizia sono fattori che scoraggiano l'investimento nell'attività imprenditoriale. Non ultimo l'insufficienza degli incentivi all'investimento. Qualche precisazione al riguardo merita di essere fatta.

a. Tempi medi di realizzazione di un'opera di interesse pubblico

Si stima che sono previsti mediamente cinque anni perché tutte le autorizzazioni necessarie vengano evase da ciascuno degli uffici amministrativi coinvolti e che i lavori per la realizzazione di un'opera di interesse pubblico possano iniziare. Non è un tempo che ragionevolmente rende le imprese italiane competitive sul mercato internazionale.

Tempi irragionevolmente lunghi principalmente per due ragioni: lo sviluppo tecnologico ha subito e subisce negli ultimi decenni forti accelerazioni così come l'attività di ricerca scopre orizzonti nuovi, individua nuove aree di intervento in tempi sempre più brevi.

Altro elemento altrettanto importante è che in Italia ogni cinque anni cambia la legislazione (in realtà nel recente periodo circa ogni due) e molto spesso non c'è soluzione di continuità nelle scelte adottate dalla politica italiana attraverso i governi che si succedono. La conseguenza è che le imprese spesso di devono confrontare non solo con norme diverse ma con finalità e modalità differenti di realizzazione dei propri obiettivi produttivi.

b. Un sistema fiscale da (r)innovare

Anche il sistema della fiscalità necessita di una riforma organica profonda. Scrive Cottarelli sulla rivista "L'Osservatorio sui conti pubblici italiani" – riprendendo l'insegnamento di Gordon Brown, che è stato cancelliere dello Scacchiere – che "non c'è nulla di più politico delle tasse: si sono combattute guerre civili sulla questione delle tasse". Esse incidono sulla distribuzione della ricchezza: si toglie a qualcuno per dare ad altri.

Un buon sistema fiscale deve essere equo, sia in senso orizzontale (a parità di reddito le tasse devono essere uguali) che verticale (chi ha un reddito più alto deve pagare di più, Costituzione italiana, art.53).

Il nostro sistema fiscale riguardo all'equità orizzontale sconta il grave problema dell'evasione. Secondo le stime della Commissione guidata dal ministro Giovannini, l'evasione è circa il 3% per il reddito da lavoro dipendente, del 66% per il lavoro autonomo e quello d'impresa. Ma non solo; per effetto di benefici differenziati, a parità di reddito dichiarato la tassazione è diversa tra le varie categorie di lavoratori e il lavoro risulta più tassato rispetto agli altri Paesi europei. A ciò si aggiunga una galassia di microtasse (per

esempio regionali) che determinano differenze e disuguaglianze reali tra le varie aree del Paese.

Molte altre sono le criticità che potrebbero essere sollevate ma ai nostri fini sarà sufficiente notare l'elemento comune a tutte: il sistema è troppo complesso e non invoglia le imprese ad investire.

Le previsioni non sono incoraggianti. Come fa notare il professor Cottarelli, l'attuale contesto politico non appare propizio per una riforma che non abbia come effetto ulteriore deficit, aggravando la posizione debitoria dei giovani delle generazioni future.

c. I tempi della giustizia italiana scoraggiano gli investitori

Con riferimento al sistema giudiziario i tempi del processo civile, amministrativo e penale pesano negativamente sulle scelte imprenditoriali, soprattutto degli investitori internazionali; tema attuale nell'immediato futuro.

L'avvocato Paola Severino – nonché massima esperta di diritto penale d'impresa – proponeva già nel 2017 di estendere al diritto penale l'istituzione delle sezioni specializzate d'impresa come avviene nel diritto civile.

In una recente intervista rilasciata al Corriere della sera la professoressa Severino ha dichiarato che, a suo avviso, è necessario istituire un Tribunale d'impresa, non più solo una sezione appositamente dedicata. Osserva infatti che è necessario un giudice esperto e competente in quelle materie che sono molto tecniche e specifiche in modo da non demandare tutto all'operato del consulente tecnico. La competenza del giudice ridurrebbe i tempi di redazione delle sentenze; inoltre la predictability delle sentenze assicurerebbe maggiore certezza del diritto, consolidando un filone giurisprudenziale e riducendo il numero delle impugnazioni. Anche il Tribunale civile ne beneficerebbe venendo meno una mole enorme di fascicoli iscritti nel ruolo dei giudici civilisti.

Un ruolo determinante potrebbe avere anche lo sviluppo dell'uso del processo telematico e il ricorso all'intelligenza artificiale, posto che l'amministrazione della giustizia è un fatto umano e - a mio modesto giudizio - il margine di spazio per una deresponsabilizzazione degli operatori del diritto dovrebbe essere molto limitato.

In ultimo vorrei menzionare un'interessante iniziativa concretizzata dal ministro Brunetta e della ministra Cartabia solo poche settimane fa ma il cui esperimento risale già al 2014: l'istituzione dell'Ufficio del Processo con l'assunzione di 165.000 funzionari. Il sistema è pensato per alleggerire il carico di lavoro delle procure e ridurre i tempi di stesura delle

sentenze. A ciò si aggiunga l'assunzione di 5410 operatori tra personale amministrativo della giustizia, tecnici informatici, esperti di contabilità e ingegneri informatici.
In tutto, stando a quanto dichiarato dal ministro della pubblica amministrazione Renato Brunetta, verranno assunti 22mila funzionari ed esperti per gli uffici del Processo e della giustizia amministrativa.
Si noti che il bando è aperto a figure professionali differenti perché l'efficienza della macchina giudiziaria, oggi, passa attraverso il lavoro di persone esperte in più rami del sapere.

d. Osservazioni

Le criticità a cui si è solo potuto accennare in questa relazione mi portano a concludere che persiste tra gli italiani una scarsa inclinazione all'investimento. In altre parole, gli incentivi all'investimento non compensano il rischio d'impresa che per sé un imprenditore deve assumere.
Per questo più della metà della popolazione italiana preferisce un impiego pubblico che rappresenta una garanzia per le necessità del quotidiano.
Lungi da me affermare che un lavoro soddisfacente, remunerativo e al contempo stabile non sia desiderabile ma la mia sensazione è che l'approccio con cui si è spesso costretti ad affacciarci al mondo del lavoro non sia funzionale alla crescita del Paese e in definitiva non sia nell'interesse delle generazioni future.

2.2 L'intervento dello Stato nell'economia è un disincentivo all'investimento?

Dai miei studi di diritto commerciale ho potuto appurare che attualmente lo Stato è presente per il 38.7 % nel settore delle società quotate e che risulta essere il socio di controllo nel 12% di queste.
Si noti che anche in Germania, Francia e Spagna, meno in Gran Bretagna, lo Stato è molto presente nell'economia; molto diverso invece l'approccio americano dove le *public companies* sono in ascesa e gli interessi dei grandi fondi d'investimento fanno da traino.
Non è certamente questo il luogo per approfondire tale questione ma risulta evidente che se da un lato – come ha fatto notare il professore Paolo Urbani, illustre studioso di diritto amministrativo intervenuto durante uno degli incontri previsti nell'ambito di questo progetto – alcuni servizi sono meglio tutelati dalla mano pubblica che è preposta alla cura dell'interesse pubblico, dall'altro la creatività imprenditoriale di un privato è il valore aggiunto che muove l'economia. Cos'è cambiato negli ultimi decenni?

a. I decenni delle privatizzazioni

In Italia le prime importanti privatizzazioni sono avvenute nei primi anni '90. Oltre alla necessità di trovare risorse per ridurre il debito pubblico, è prevalsa in quel periodo l'esigenza di contrastare la partecipazione statale quale strumento di potere politico e di corruzione. Lo Stato-imprenditore diventava Stato-controllore che con l'istituzione di autorità amministrative indipendenti garantiva trasparenza e libera concorrenza sul mercato. Inoltre, nello stesso periodo si è verificata la "privatizzazione di diritto" di molte società partecipate (cioè la trasformazione in SPA), dotando queste imprese di obblighi e vantaggi analoghi a quelle private, ad esempio riguardanti la trasparenza e il sistema di corporate governance.

L'onda delle privatizzazioni si è arrestata intorno agli anni 2000 ma è rimasta alta la percentuale di società partecipate locali e società in house. In particolare queste ultime, enti privati e in quanto tali sottoposti alle regole di diritto privato, sono soggette alla legge fallimentare, possono assumere personale secondo le norme del diritto privato, quindi non sono tenute a indire concorsi pubblici e in caso di contenzioso la giurisdizione appartiene al giudice ordinario. Tuttavia è indubbio che costituiscano la *longa manus* della pubblica amministrazione.

Questo sistema moltiplica i centri decisionali con la conseguenza di dilatare i tempi nell'adozione delle decisioni e nella realizzazione dei progetti e aumentare il rischio di conflittualità tra i vari centri di interesse.

b. Delegare l'erogazione di alcuni servizi alle imprese

A mio avviso ci sono alcuni servizi essenziali la cui gestione non dovrebbe essere delegata a un soggetto privato. Uno tra questi è sicuramente la sanità che richiede investimenti continui nell'interesse collettivo e soprattutto dei meno avvantaggiati della società che nessuna impresa privata potrebbe sostenere o avere interesse a sostenere. Lo stesso art.32 della Costituzione italiana ci dice che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Ci sono, invece, altri servizi essenziali come l'erogazione di energia elettrica e idrica, la raccolta e lo smistamento dei rifiuti che sono per loro stessa natura servizi industriali, la cui gestione potrebbe essere più efficiente se affidata a un ente privato poiché tali società hanno un sistema di governance volto all'efficienza del processo decisionale e sono organizzate in dipartimenti espressamente dedicati all'analisi di tutte le funzioni aziendali.

Per questa ragione le imprese dovrebbero partecipare al tavolo delle trattative sin dalla fase propositiva. In tal senso lo strumento del project financing ha come punto di forza proprio questo: le imprese intervengono in tutte le frasi, dalla proposizione alla progettazione, fino alla realizzazione con copertura finanziaria almeno parziale.

È uno strumento gradito anche alla pubblica amministrazione per due motivi: assicura trasparenza e concorrenza (si svolge una gara ad evidenza pubblica) delle operazioni e supera l'ostacolo per cui i Comuni più piccoli non dispongono di tutte le competenze tecniche per valutare l'opportunità di un progetto.

Nel prossimo futuro molto si dovrà fare per rafforzare il dialogo tra le imprese e le amministrazioni locali attraverso la rivalutazione delle autorità d'ambito che sono strutture dotate di personalità giuridica che organizzano e controllano la gestione del servizio integrato.

2.3 L'Italia investe poco nella ricerca

Negli ultimi quindici anni il PIL dell'Italia è diminuito e si prevede che nel 2022 sarà del 5% inferiore a quello del 2007 mentre Francia e Germania avranno aumentato il loro PIL del 12%. L'Italia non cresce agli stessi ritmi di Francia e Germania e ciò per molteplici ragioni, una delle quali è non avere costruito una "società basata sulla conoscenza" – così il BO live, magazine dell'Università di Padova in un articolo del 12 marzo 2021.

a. Percentuale del PIL investita in attività di ricerca

Anche prima della pandemia questa carenza era nota come dimostrano i dati: la frazione di Pil investita in ricerca privata e pubblica risulta pari rispettivamente allo 0.9 per cento e allo 0.5 per cento. Percentuale che si abbassa drasticamente se consideriamo che l'investimento medio annuo per cittadino ammonta solo a 150 euro. Altrettanto basso il numero di dottorandi: 9000 unità fino al 2020.

Si tratta di numeri ancora più preoccupanti se confrontati con i dati, non di Paesi all'avanguardia nel settore come Svezia, Corea, Israele e Svizzera, ma con Francia e Germania.

Le gravi carenze italiane nel settore dell'Istruzione e della Ricerca sono ben descritte nella *lectio magistralis* tenuta il 16 dicembre 2020 dal governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco per l'inaugurazione dell'anno accademico del Gran Sasso Scientific Institute. Così si legge: "Con una popolazione calante, continuare a migliorare gli standard di vita e riportare la dinamica del prodotto intorno all'1,5 per cento richiederà un incremento medio della

produttività del lavoro di poco meno di un punto percentuale all'anno. È un obiettivo alla nostra portata ma che, per essere conseguito, necessita un netto recupero nei campi della ricerca, della digitalizzazione e dell'istruzione.»
Due delle sei *mission* delineate dal PNRR sono infatti incentrate su digitalizzazione e ricerca.

b. Le proposte del PNRR

Come previsto dal PNRR 11,77 miliardi verranno stanziati sotto la voce "dalla ricerca all'impresa": più precisamente 4,48 miliardi sono attribuiti direttamente al "trasferimento di tecnologia e sostegno all'innovazione" e dei restanti 7,29 miliardi soltanto la metà destinati alla ricerca. Dunque 3,7 miliardi, cifra ben lontana dai 15 miliardi preventiva dal Centro studi di Padova per un incremento significativo dell'intensità di ricerca e sviluppo che ci permetterebbe entro il 2025 di raggiungere una percentuale ragionevole di investimento in ricerca di base e applicata.

c. Osservazioni

I numeri sono significativi ma fino a se stessi se non cogliamo il punto da cui bisogna ripartire per un rilancio dell'economia italiana.
Un vero cambio di passo è possibile se preliminarmente si progetta in modo organico e strutturato e se la ricerca trova applicazione nella tecnologia, aspetto su cui l'Italia è molto indietro.
Infatti parlare di transizione digitale e di sviluppo sostenibile non vuol dire rendere digitale tutto ciò che è analogico. Sarebbe un errore. La *digital transformation* è un cambiamento nel modo di condurre il business, attraverso la profonda trasformazione dei modelli di progettazione, delle competenze e delle attività aziendali, sfruttando appieno le opportunità delle tecnologie digitali.
Gli elementi chiave per investire in maniera proficua nell'attività di ricerca sono: definizione degli obiettivi, integrazione dei processi, valorizzare la leadership, la capacità di adattamento a nuove esigenze, lo sviluppo delle capacità comunicativa con i vari centri di interesse e lo sviluppo di nuove skills in materie di data analytics, software development, cybersecurity ecc. Da dove partire? Dalle Università che sono una sorgente inesauribile di ricerca e scoperta. Purtroppo l'Università italiana dimostra di essere eccellente luogo di formazione ma la percentuale di insegnanti anziani è molto alta, si abbassa la percentuale di laureati e pochissimi studenti decidono di intraprendere la carriera accademica.

Invece, incentivare i giovani a non abbandonare l'Università e a proseguire gli studi e la ricerca dopo il percorso universitario, garantendo loro opportunità di crescita professionale oltre ad una remunerazione proporzionata, porterebbe molti giovani neolaureati a rivalutare il triangolo della conoscenza, che ha come base l'istruzione e come lati la ricerca e lo sviluppo.
E' investendo anche nella formazione post-laurea che il tessuto pubblico-privato verrà rimpolpato.

4. Conclusioni

L'approfondimento di questo affascinante quanto complesso tema mi ha portato a riflettere in un primo momento sulle ragioni di natura storica per cui il rapporto tra le istituzioni e le imprese si presenta, in Italia, in modo problematico. Ritengo infatti che ogni questione che affrontiamo oggi sia il frutto di situazioni storicamente date e di scelte politiche.
In un secondo momento ho riflettuto su alcuni limiti che la macchina burocratica presenta e su ciò in cui le imprese dovrebbero lavorare perché i cittadini possano avvertire che le istituzioni e le imprese non operano su piani contrapposti.
La pandemia è la conferma che collaborare è determinante: lo è stato durante le fasi più critiche quando le imprese hanno riconvertito i propri sistemi produttivi per fornire beni e servizi di pubblica utilità e necessità (mascherine, disinfettanti, protezioni ecc.) e lo è adesso che la campagna vaccinale procede inarrestabile anche grazie ai numerosi hub realizzati all'interno di aziende e luoghi privati.
Allo stesso mondo lavorare in collaborazione sarà la chiave di volta per ricostruisce il Paese e affrontare con una nuova consapevolezza le sfide del futuro: transizione ecologica e digitale, rivoluzioni geopolitiche ed equità sociale sono le direttrici in funzione delle quali varare le riforme e investire le ingenti somme di denaro stanziate dall'Unione Europea.
Si tratta dell'impegno che la politica, le imprese ma anche i comuni cittadini devono assumere nei confronti delle future generazioni.
Voglio concludere questa relazione con il senso delle parole del professore G. M. Flick il quale, durante uno dei nostri incontri, ha affermato che il cambiamento è possibile tenendo a mente che l'elemento di coesione saranno i principi della Costituzione che dal 1948 tengono unito il Paese e gli strumenti saranno la capacità di programmazione e visione d'insieme della pubblica amministrazione congiuntamente alla capacità delle imprese di agire sfruttando tecniche sempre più avanzate e capacità organizzativa.

Bibliografia

- L’ordine giuridico del mercato di Natalino Irti. Edizione Laterza, 2003
- Il peso dello Stato imprenditore: Italia a livello di Francia e Germania, a cura di Matilde Casamonti e Giulio Gottardo - “La Repubblica”
- Il manuale delle buone tasse , di Carlo Cottarelli – “La Repubblica”
- Intervista alla professoressa Paola Severino a cura di Valerio De Luca, Presidente della Task Force Italia – “Corriere della Sera”

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Costanza Maria Piciollo*

Roma: mobilità sostenibile? Prospettive di riforma per un trasporto pubblico efficiente

A.A. 2021

*Dipartimento di Governo e Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Come si presenta Roma oggi – 3. Il modello Enel – 4. Criticità – 5. Conclusione

Abstract

La mia ricerca si incentra sull'analisi dell'implementazione di un progetto di partenariato pubblico privato per il trasporto pubblico locale di Roma, con la parterhip di Enel. Durante gli incontri, è emersa la necessità di rimodernizzare il settore pubblico ripensandolo in chiave innovativa e sostenibile, tramite un'accurata programmazione delle nuove riforme e aree di investimento, promuovendo le parnerhip con il settore privato. I fondi del PNRR rappresentano un'occasione unica per trasfomare i vecchi modelli e per garantire un servizio pubblico inclusivo ed innovativo.

1. Introduzione

L'Unione europea ha deciso di investire nelle città, ponendole come la *conditio sine qua* non per un giusto progetto di rinascita comune. Si presenta così la città del 21 secolo, come punto centrale per una corretta governance democratica. Il cambiamento che stiamo vivendo accellerato dalla pandemia in corso, ha spostato il focus sulle città, le quali saranno le protagoniste di questo vento di riforma. Infatti, come brillantemente esposto dal Professor Balducci, nel primo incontro, saranno proprio le aree urbane a subire i cambiamenti quali: lavoro a distanza, crescita strutturale di e-commerce e delivery, trasformazioni del mercato immobiliare, emersione di nuove forme di "proprietà" delle città, delle reti e dei beni comuni. Con il NextGeneratioEU e quindi con i fondi del PNRR italiano, finalmente l'Italia ha un'occasione per rinascere dalle proprie ceneri e diventitare un competitor d'eccellenza in Europa e nel mondo. Gli obiettivi per le città sono la riduzione disuguaglianze sociali all'interno del territorio urbano, con processi di riqualificazione della periferia e l'eliminazione delle disuguaglianze tra città. L'importante è saper scegliere le giuste aree di investimento e implementare le giuste riforme. In questo modo Roma potrà diventare veramente una capitale europea. Nello specifico, nell'era post pandemica la mobilità cittadina è protagonista di un cambiamento non indifferente. La sostenibilità è pioniera del cambiamento. Basti solamente pensare al nuovo panorama cittadino in termini di mobilità: monopattici elettrici, biciclette elettriche e non, car sharing e auto elettriche. La città moderna deve adattarsi al cambiamento, soprattutto una grande metropoli come Roma che oltre a ricoprire l'importante ruolo della capitale d'Italia, è anche la città più grande in Europa per estensione. Non può una città del genere presentarsi con un trasporto pubblico totalmente inadeguato con lacune apparentemente incolmabili. Con i suoi numeri Roma non riesce a competere con nessun altro contesto europeo, infatti indicativamente si registrano livelli

superiori in assoluto a quello delle altre realtà europee, soprattutto per il tasso di motorizzazione (741 autoveicoli ogni 1.000 abitanti).

Durante la scuola di politiche pubbliche abbiamo affrontato vari incontri sul tema, focalizzandoci sui problemi e sulle possibili soluzioni. Uno degli aspetti più controversi che abbiamo analizzato è quello del Partenariato Pubblico Privato (PPP), dei modelli vincenti che possono rappresentare delle Best Practice e dei problemi di implementazione. Il mio progetto di ricerca mira alla possibile realizzazione di un modello di partenariato pubblico-privato per il trasporto locale con la parteciapazione di Enel, nell'ottica della sostenibilità e l'innovazione. Le linee guida della Commissione Europea, infatti, parlano chiaro: emissioni zero entro il 2050.

Nei prossimi paragrafi svilupperò più nel dettaglio il mio progetto di ricerca, che verte a fornire una chiave di lettura nuova per una mobilità cittadina che passi dal medievale alla nuova nozione di *smart cities*. Prima di tutto, procederò con la descrizione della situazione capitolina delineando i problemi del trasporto pubblico e della sua gestione ed amministrazione, avvalendomi degli incontri con gli esperti e con i rappresentati delle imprese affrontati durante il corso. Nel successivo paragrafo esporrò il mio progetto, ripercorrendo le tappe necessarie per la sua realizzazione e per una corretta gestione, ovvero creare una partecipata che unisca ATAC e COTRAL gestita da Ferrovie dello stato, unica via percorribile, a mio avviso, per una corretta governance territoriale.

2. Come si presenta Roma oggi

Roma: capitale d'Europa? Euppure la sua genstione non è per niente adeguata. Agli occhi dei cittadini romani, la città eterna è afflitta da numerose piaghe: traffico, trasporto pubblico e gestione dei rifiuti inadeguata. Guardando ai retroscena di questi problemi, ovvero cambiando il punto di vista del cittadino a quello delle istituzioni burocratico-amministrative, la situazione non cambia. Riprendendo quanto esposto dal Dott. Foti, assessore dipartimento lavori pubblici della giunta capitolina, il problema principale di Roma è la programmazione della spesa e l'attuazione concreta dei progetti. Inoltre uno dei problemi principali dell'amministrazione capitolina oltre ad essere la competenza stessa, è un overlapping tra le varie aree di competenza.

Guardando invece alle società che si occupano della gestione dei servizi, possiamo notare che le municipalizzate ovvero le società al 100% proprietà del Comune di Roma quali AMA e ATAC non sono in grado di soddisfare una corretta erogazione dei servizi. Nello specifico ATAC s.p.a è una società in house del Comune di Roma che, come delineato dalla relazione

della Corte dei Conti sulla "Gestione delle partecipazioni societarie di Roma Capitale", ha il compito di gestire il trasporto metropolitano, tramviario, filoviario oltre che al trasporto su gomma in ambito comunale. Alcontrario, ACEA società quotata in borsa è l'unica che riesce a gestire ed erogare i servizi in modo appropriato. La soluzione più auspicabile sarebbe quella di riunire le società di servizi capitoline sotto una holding quotata in borsa come ACEA.
Mantenendo il focus sulla mobilità e quindi su ATAC una possibile soluzione sarebbe quella di "raggruppare" le società che si occupano della gestione dei trasporti nella capitale quali ATAC e COTRAL sotto la guida di Ferrovie dello stato, in modo da eliminare i problemi di gestione attuali.
Per quanto riguarda l'erogazione dei servizi di mobilità che siano in linea con gli ambizioni target europei e per ciò sotenibili ed innovativi, il mio progetto è quello di sviluppare un modello di partenariato pubblico privato con Enel.

3. Il modello Enel

Secondo la definizione giurisprudenziale il partenariato pubblico-privato (PPP) è una "forma di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati volta a finanziare e a gestire servizi o infrastrutture di interesse collettivo che non potrebbero essere realizzati con investimenti esclusivamente pubblici."
È possibile implementare il PPP come soluzione per la mobilità romana? È possibile realizzare un "modello Enel" che sia in grado di lasciare il controllo pubblico in modo da soddisfare le esigenze democratiche e politiche, ma sulla base di una gestione privata che sia efficiente, indipendente e all'altezza della grandezza della capitale. In questo modo si riuscirebbe anche a colmare uno dei principali problemi pubblici di Roma ovvero la programmazione e gestione della spesa, con la consequente problema dell'approvazione dei bilanci. Ovviamente è il momento che il pubblico si prenda le proprie responsabilità e sia in grado di modernizzarsi per affrontare al meglio le sfide attuali e rendere Roma una città con una mobilità innovativa e sostenibile. Enel protrebbe infatti prendere spunto dal cosidetto "modello Milano" ed esportarlo nella capitale, in modo da attrarre gli investimenti privati e poter così anche migliorare la fama internazionale e diventare attrattiva anche per gli investimenti esteri. Tutto questo è agevolato dagli ingenti fondi a disposizione del PNRR che potrebbeto davvero, se gestiti bene, dare un nuovo volto alla capitale. Certo è che la pubblica amministrazione deve essere in grado di gestire i fondi in questione ed una riforma della

stessa appare necessaria. Il paese che peggio gestisce i fondi europei sarà in grado di sfruttare questa occasione?

Ottimizzando gli le risorse e gli strumenti a disposizione, in termini pratici, i servizi che Enel dovrebbe fornire devono essere in linea con la sostenibilità cioè più collonnine per la ricarica dei veicoli elettrici e posti a disposizione, più servizi di sharing elettrici quali monopattici e biciclette, e per concludere bus e tram elettrici. Inoltre, il tutto deve seguire la via della digitalizzazione la quale è fondamentale per il settore energetico ed elettrico in quanto forza abilitante di numerose potenzialità. Riprendendo le parole di Alessandro Rizzo, la digitalizzazione consentirebbe di gestire una generazione ed una produzione elettrica passata da un modello unico ad modello più decentralizzato e diramato nel territorio.

Per quanto riguarda i fondi da utilizzare oltre a quelli del PNRR citati precedentemente, bisognerebbe trovare un metodo di autofinanziamento. Per esempio si potrebbe mettere la biglietteria direttamente sul bus oppure la prenotazione tramite app, per la quale senza biglietto non si può accedere ai servizi, cosa che purtroppo oggi non accade. In questo modo verrebbe anche eliminato il problema del *free riding* e ciò consentirebbe di sviluppare una cultura dell'equità e di rispetto della cosa pubblica.

4. Criticità

Come più volte sottolineato dalla Dottoressa Camerano di Cassa Depositi e Prestiti le principali criticità del partenariato pubblico privato riguardano l'elevata complessità contrattuale. L'impiego di strumenti finanziari di relazione giuridica molto complessa come il ttp, sono ritenuti un errore poiché purchè necessari per definire correttamente l'operazione, i progetti richiedono spesso tempi troppo lunghi per l'avvio della fase operativa. Per la parte privata, inoltre, risultano troppo onerosi da sostenere se la situazione dovesse cambiare, per la lunghezza dei contratti a volte trentennali. Lo scopo del PPP è quello di attrarre gli investimenti, e quindi l'amministrazione pubblica dovrebbe facilitare l'*iter* e non complicarlo. Il problema, oltre ad essere per la parte privata l'onerosità del contratto, per di più questo modello non è in grado di attrarre i gli investimenti privati nella maniera adeguata. Per quabto riguarda la controparte amministrativa, risulta, il più delle volte, in posizione di svantaggio, rispetto alla parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nel monitoraggio dell'esecuzione corretta del contratto.

Una riforma volta alla semplificazione per l'implementazione di questo modello appare necessaria, oltre ad una riforma della pubblica amminisrazione in toto. Integrando il principio di semplificazione della riforma Brunetta, dal capitale umano alla digitalizzazione, e

soprattutto di dare spazio ai giovani, è possibile cambiare la cultura tramite i fondi del PNRR e così poter dare più funzionalita alle infrastrutture pubbliche in regime di partenariato pubblico-privato.

5. Conclusione

Alla luce delle premesse analizzate precedentemente una riforma *in toto* appare auspicabile se non necessaria. Per assicurare una mobilità sostenibile, diversi aspetti devono essere tenuti in considerazione come la sostenibilità sociale, ambientale ed economica in termini di accessibilità e vivibilità: ovvero un agevolazione degli spostamenti per ridurre i mezzi privati ed una riduzione dell'inquinamento e atmosferico ed acustico. Una partership con Enel pioniere in Italia della sostenibilità integrata con le riforme delineate nei paragrafi precedenti, potrebbe essere la soluzione adatta per riformare Roma.

Bibliografia

Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, *Gestione delle partecipazioni societarie di Roma Capitale*, Ref. Giuseppe Lucarini, 10 Maggio 2021

E. Pieralice, L. Trepidi, *Città europee e mobilità urbana: impatto delle scelte modali*, R.E.Po.T, Rivista di Economia e Politica dei Trasporti (2015), n 2, articolo 2, Issn 2282-6599

L.P. Marescotti, *Mobilità urbana sostenibile*, Resrarch Publications at Politecnico di Milano, 2009

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Augusto Scalzo*

Governance del territorio e percorsi di sviluppo per il Mezzogiorno

A.A. 2021

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario
1. Introduzione - 2. Il ruolo delle città al Mezzogiorno - 2.1 Il ruolo delle università e la valorizzazione del capitale umano – 2.2. L'azione di Cassa Depositi e Prestiti nel Mezzogiorno – 3. Conclusioni

Abstract
Il presente elaborato vuole indagare su alcune aree d'azione per promuovere lo sviluppo delle regioni del Sud, esaminando gli effetti di spillover che ne deriverebbero per l'intero Paese. Il 40 per cento delle risorse del PNRR è destinato al Sud, a testimonianza del grande valore che una corretta allocazione delle risorse in quest'area del paese procurerebbe. Risulta di fondamentale importanza superare le debolezze strutturali del sistema produttivo del Mezzogiorno, ad oggi il territorio arretrato più esteso dell'area euro e pertanto una questione europea prima che nazionale.

1. Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha creato uno shock senza precedenti all'economia italiana nel mezzo di una stagnazione ventennale e senza aver ancora ripristinato, soprattutto nelle regioni più deboli, i livelli di occupazione già sofferti con la grande crisi. SVIMEZ ha definito "il doppio divario" quello configuratosi nell'ultimo ventennio; la mappa della coesione territoriale nazionale è andata via via complicandosi includendo una parte del Centro e frazionando in due sia il Nord che il Sud in aree più dinamiche ed economie locali più stagnanti. La fotografia scattata dal Censis nel suo 54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, mostra una società indebolita, nella quale prevalgono paura e ansia, con un Mezzogiorno che indietreggia trascinandosi sul fondo anche il resto del Paese. Il Mezzogiorno si è allontanato progressivamente dal resto del Paese dal 2008 per effetto di fasi recessive più profonde e ripartenze più lente che ne hanno minato le possibilità di riassorbire l'impatto della grande crisi. Lo sviluppo del Mezzogiorno rappresenta uno dei più considerevoli problemi irrisolti dell'economia italiana. Nelle regioni meridionali le disuguaglianze e l'incidenza di povertà sono robuste, la dotazione infrastrutturale e la qualità dei servizi pubblici essenziali sono insoddisfacenti. Il ritardo del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord in termini di PIL pro capite è oggi maggiore rispetto agli anni settanta. L'economia meridionale presenta, tuttavia, esempi di grande successo in comparti tradizionali come l'abbigliamento, l'alimentare, il turismo sia in settori avanzati quali l'aerospaziale, le apparecchiature elettroniche e della misurazione.

Gli investimenti pubblici al Sud in rapporto alla popolazione sono risultati sistematicamente inferiori rispetto al Centro Nord. Tra il 2008 e il 2016 il calo degli investimenti al Sud è stato del 3,6 per cento all'anno; in maggiore flessione rispetto al resto del Paese è stata anche

l'attività di progettazione di opere pubbliche. Il potenziamento delle infrastrutture risulta cruciale per favorire l'interconnessione con le altre regioni italiane, con l'Europa, con il Mediterraneo, rendendo il Sud attraente per i capitali privati, l'attività di impresa ed i flussi turistici. Un rapporto di Banca d'Italia del 2019, suggerisce che un incremento degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno pari all'1 per cento del suo PIL per un decennio, ossia circa 4 miliardi annui, avrebbe effetti espansivi significativi per l'intera economia italiana. Al Sud il moltiplicatore degli investimenti pubblici potrebbe raggiungere un valore di circa 2 nel medio-lungo periodo, beneficiando delle complementarità tra capitale pubblico e privato e dei guadagni di produttività connessi con la maggiore dotazione di infrastrutture. L'economia del Centro Nord ne beneficerebbe per via della maggiore domanda del Mezzogiorno e dell'integrazione commerciale e produttiva tra le due aree. La realtà, tuttavia, ci suggerisce frequenti casi di sprechi ed inefficienze che comprimono il moltiplicatore della spesa. Per creare sviluppo, gli investimenti pubblici vanno selezionati in maniera adeguata, dotati delle risorse necessarie e completati in tempi ragionevoli. Si richiede dunque un innalzamento dell'efficienza delle amministrazioni meridionali: in Italia i tempi di realizzazione delle opere pubbliche sono lunghi, ma lo sono ancor più nel Mezzogiorno a causa di attività accessorie, quali iter autorizzativi e burocratici, di pertinenza delle Amministrazioni locali. Nel Rapporto dell'Agenzia della Coesione sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, emerge che in media, in Italia, per realizzare un'opera da 100 milioni ci vogliono 16 anni e per un lavoro tra 1 e 2 milioni sono necessari 6 anni. Indipendentemente dal settore e dal valore dell'opera, in media sono necessari in Italia 4,4 anni per portare un progetto a conclusione. In questo panorama, per la Campania sono necessari 5 anni, per la Sicilia 5,3 anni. Le opere incompiute al Sud riguardano in gran parte infrastrutture sociali; dei 647 progetti che nel 2017 risultavano avviati e non completati su scala nazionale, il 70 per cento è localizzato al Sud, per un valore totale di 2 miliardi. Tale quadro insostenibile dovrebbe essere corretto dalle riforme ma ancor di più da un cambio di mentalità della classe dirigente e da un coinvolgimento attivo dei cittadini. La bassa occupazione è una delle principali fonti di diseguaglianza tra i redditi familiari nel Mezzogiorno, dove prevalgono le famiglie con un solo occupato o senza alcun occupato stabile. Il tasso di disoccupazione nella fascia 15-29 anni, pari al 22.4 in Italia, si attesta su un disastroso 37.7 al Sud (40.08 tra le donne). Il tasso di inattività nella stessa fascia d'età, ovvero la quota di giovani non occupati né alla ricerca di un impiego, è pari al 51.9 in Italia e si attesta al 71.7 tra le donne che vivono nel Mezzogiorno. I meridionali emigrati nel periodo 2002-2017 sono stati circa 2 milioni. Nel solo 2017, dei circa 132 mila emigrati, la metà era costituita da giovani; di questi circa un

terzo aveva conseguito la laurea. Il PNRR attribuisce al Sud il 40 per cento delle risorse disponibili, oltre 80 miliardi di euro, a cui si aggiungono i circa 60 miliardi dei fondi di coesione, dedicati alle aree sottosviluppate dell'Ue, di cui fa parte il Mezzogiorno. La massima assegnazione del Next Generation EU (209 miliardi) a favore dell'Italia è dovuta proprio alla gravità degli indicatori meridionali di crisi, pertanto si necessita di un meccanismo di governo ed esecuzione dei progetti di investimento che assicuri maggiore rapidità, efficacia, e impatto sulla crescita.

2. Il ruolo delle città al Mezzogiorno

Il corso 2021 della Scuola per Politiche Pubbliche si è incentrato sul ruolo delle città nel governo del territorio; la città è l'istituzione più vicina ai cittadini ed alle imprese, con i quali può dar vita a processi decisionali condivisi o aperti alla più ampia partecipazione. Come specificato dal Prof. Giovanni Maria Flick, "si deve guardare ad un futuro equilibrio della città, non solo un luogo di scambio e di produzione, non solo concentrazione di burocrazia istituzionale in perenne lite con altre aggregazioni che si contendono poteri, competenze e responsabilità, ma città come formazione sociale ove si creano e favoriscono le relazioni, la partecipazione e la condivisione, in armonia con l'art. 2 della Costituzione". A partire dagli anni '80 nelle aree urbane meridionali si registra un calo di popolazione generalizzato, con caratteri ancora più marcati nelle aree interne. In Campania il decremento è evidente per tutta la fascia costiera, estendendosi a partire dal capoluogo verso tutti i paesi dell'area vesuviana. Sono inoltre coinvolte, con motivazioni differenti, le aree interne del casertano e del beneventano, nonché alcuni territori dell'Irpinia e dell'Alto Cilento. La riduzione e in alcuni casi l'assenza dei servizi di base, unite alla ridotta accessibilità logistica dei territori, rappresenta la principale causa di spostamento verso altri luoghi; tale allontanamento, nella maggior parte dei casi, arreca un profondo stato di solitudine ed un velo di tristezza che rievoca alla memoria lo splendido passo Manzoniano dell'Addio ai monti di Lucia che, costretta ad abbandonare il suo amato paesello, porta con sé il timore di raggiungere un luogo lontano ed ignoto. In base ad un indagine Istat 2017, nelle città metropolitane del Mezzogiorno prevalgono le zone abitate da famiglie giovani in affitto. Si tratta di quartieri popolari spesso molto fragili: vi abitano con maggiore frequenza famiglie numerose che si caratterizzano per un basso livello di istruzione e un alto tasso di disoccupazione. Una caratteristica che interessa i maggiori centri del Mezzogiorno è la presenza diffusa di aree popolari a rischio degrado, quartieri ad alta densità abitativa e molto deboli sul piano economico e sociale. Queste zone insistono maggiormente nei sistemi locali di Napoli

(12,7%), Reggio Calabria (7,9%) e Palermo (5,5%). Napoli continua ad essere la città più rappresentativa del Mezzogiorno ma non ne è più l'unica guida. Altre città hanno rafforzato il proprio ruolo nella rete urbana campana (Caserta, Salerno) e meridionale (Bari, Palermo). Al fine di sostenere la rete di città medie emergenti e per rivitalizzare le medie e piccole città in declino risulta necessario provvedere a dotazioni mirate di infrastrutture e servizi materiali ed immateriali. Diverse città medie mostrano migliori condizioni socio-economiche: Benevento, Avellino, Isernia, Campobasso, Termoli, Avezzano; le città della prima e della seconda fascia costiera tra Puglia, Campania, Molise, Abruzzo; i centri della Puglia meridionale, che fungono da raccordo territoriale tra Bari-Taranto e la Basilicata (Potenza, Melfi, Matera); così come i centri media della Campania meridionale (Sala Consilina, Vallo della Lucania) nei confronti dei minori centri lucani e della Calabria centro-settentrionale. Queste città possono risultare virtuose se accompagnate con adeguate politiche offrendo soluzioni migliorative rispetto alle criticità economiche e sociali dei grandi centri metropolitani. Le città del Mezzogiorno possono diventare un laboratorio di nuove politiche per l'ambiente, i luoghi in cui vigono gravi squilibri socio-economici possono diventare laboratori d'innovazione ed integrazione.

In linea con i temi trattati durante il corso, è opportuno specificare che la città come formazione sociale può prevalere solo se ci sono il confronto, il dialogo, il dibattito e la discussione, ma soprattutto se ci si sente parte di una storia comune. A seguito della pandemia da Covid-19 la città è entrata in crisi ma risulterà decisiva per raggiungere gli obiettivi promossi dal PNRR.

2.1 Il ruolo delle università e la valorizzazione del capitale umano

La valorizzazione del capitale umano passa attraverso il rafforzamento della capacità innovativa e tecnologica. Nel Mezzogiorno la quota dei giovani con età tra i 20 ed i 24 che hanno completato le scuole superiori è del 76,8 per cento, contro l'83,5 per cento del Centro Nord. Gli atenei del Mezzogiorno soffrono di una limitata capacità contributiva delle famiglie e di una bassa disponibilità di finanziamenti privati sul territorio; negli ultimi anni si è registrato un calo del numero di studenti ed una accentuazione dei flussi migratori verso il Centro Nord. Un quarto dei diplomati nel Mezzogiorno sceglie di studiare altrove, spesso indirizzati dai genitori al fine di ricercare migliori opportunità lavorative una volta laureati. Con riferimento alla formazione universitaria, nel 2019 il Mezzogiorno aveva ancora 12.000 immatricolati in meno rispetto al 2008, mentre il Centro Nord ha registrato per l'intero periodo un incremento di 30.000 immatricolati circa. C'è bisogno di una politica che preveda

una specifica dotazione di risorse per gli atenei del Sud e al tempo stesso va incentivata la creazione di network sotto forma di poli per garantire l'interazione tra le principali iniziative imprenditoriali locali, e quindi la vocazione del territorio di riferimento, e la ricerca universitaria, stimolando il trasferimento tecnologico e l'imprenditorialità. Nella Missione 4 (Istruzione e ricerca) del PNRR sono indicati progetti relativi alla promozione di nuovi centri di eccellenza nel campo della ricerca al Sud, integrati in ecosistemi dell'innovazione a livello locale; si favorisce così il trasferimento tecnologico, l'impiego e attrazione di risorse qualificate.

Come riportato da Ferruccio Resta, rettore del Politecnico di Milano, "ogni ateneo deve partire dalla consapevolezza del proprio posizionamento, valorizzare le opportunità di ecosistema della formazione a livello locale ma anche di garantire un'attrattività complessiva come sistema territoriale; bisogna ripartire dal principio di territorio come destinazione della formazione con politiche complessive che coinvolgano tutti gli attori, dagli enti locali al Governo alle aziende, per poter intercettare una mobilità studentesca crescente". Limitare la fuga di capitale umano dal Sud verso il Nord e l'estero implicherebbe effetti positivi sull'imprenditorialità, in particolare nei settori tecnologicamente più avanzati. Un significativo progetto per il Mezzogiorno è stato proposto in una delle conferenze della Scuola per le Politiche Pubbliche dal sindaco di Reggio Calabria Giuseppe Falcomatà: la realizzazione a Saline Ioniche di un distretto di innovazione denominato la "Silicon Valley del Sud". Quest'ultimo progetto, a differenza di altri proposti in passato, nasce dalla discussione e dal confronto con la comunità locale per poi giungere all'attenzione del governo centrale.

2.2 L'azione di Cassa Depositi e Prestiti nel Mezzogiorno

Cassa Depositi e Prestiti rappresenta la più grande società a controllo pubblico, di cui è azionista di maggioranza il MEF e di minoranza le Fondazioni Bancarie. Negli ultimi anni è stata messa in campo un'azione di promozione della propria presenza nei territori del Sud come dimostrano le sedi di Napoli, Bari, Palermo al fine di instaurare un dialogo costante con le amministrazioni locali e le piccole imprese. Nei confronti delle prime assume il ruolo di consulente, fornendo strumenti per l'ottimizzazione delle risorse economiche ed una gestione consapevole, al fine di garantire maggiore competitività. Nel biennio 2019-2020 sono state mobilitate risorse nel Sud pari a 3,2 miliardi coinvolgendo circa 45mila imprese. Nel corso del 2020 sono state mobilitate risorse pari a 2,8 miliardi a favore di 923 enti locali e sono stati

firmati 11 protocolli con Regioni e Comuni su edilizia scolastica, sanitaria, trasporto pubblico locale e porti.

Cassa Depositi e Prestiti svolge tre importanti ruoli per realizzare le previsioni del PNRR:

- *contributo all'ideazione dei progetti*, definendo le linee essenziali del PNRR e valutando i progetti sulla base dei criteri definiti dalla Commissione europea;
- *sponsor di progetti*, attraverso la presentazione di proposte progettuali focalizzate sullo sviluppo delle principali infrastrutture del Paese e sul supporto del tessuto imprenditoriale;
- *finanziatore/investitore nei progetti selezionati*, in partnership con altri investitori istituzionali, mettendo a servizio del Paese il proprio bilancio e la propria esperienza maturata nel campo del sostegno finanziario alle iniziative di interesse pubblico, sia con prodotti di debito che di equity.

Le aziende del Mezzogiorno sono altamente indebitate e dipendenti dal credito; tali aspetti limitano la capacità di crescita, investimento e creazione di posti di lavoro. Per le imprese del Sud l'accesso al mercato del credito è meno agevole rispetto alle altre aree del Paese: la quota delle aziende che dichiarano di non ottenere i finanziamenti richiesti è più alta rispetto al Centro Nord. Anche il costo del credito è più elevato al Sud: il divario medio è di 1,6 punti percentuali, con valori maggiori per le aziende più piccole. L'innovazione di CDP al Sud è rappresentata dai basket bond, strumenti di finanza innovativa per supportate progetti di crescita di piccole aziende attraverso l'accesso diretto al mercato dei capitali. Come riportato da Calcagnini, "i risultati raggiunti dimostrano la solidità del programma, all'interno di un più ampio piano di sostegno alle imprese attraverso strumenti finanziari innovativi, e l'ottima sinergia tra soggetti pubblici e privati nell'interesse ultimo di supportate l'economia del Paese".

Il 28 febbraio 2020 CDP ha firmato con il Ministero per il Sud il "Protocollo per la crescita sostenibile del Mezzogiorno" previsto dal piano Sud 2030. Si è stabilito di realizzare progetti congiunti negli ambiti seguenti: supporto alle imprese ed alle infrastrutture del Mezzogiorno; supporto alla spesa dei fondi per la coesione; sviluppo sostenibile. In relazione a quest'ultimo, è stata posta particolare attenzione al tema dell'istruzione implementando iniziative di educazione finanziaria nelle scuole.

Con riferimento alle azioni di sostegno alle città, il Gruppo CDP e le sue società partecipate, Fincantieri, Italgas, Snam e Terna hanno sottoscritto, nel marzo 2019, con il comune di Napoli e con l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale (ADSP) un Protocollo

d'intesa che prevede un'azione organica integrata per lo sviluppo della città e dell'area metropolitana di Napoli. Le società del Gruppo si sono così impegnate per affiancare le Istituzioni e il tessuto produttivo attraverso le seguenti attività: supporto finanziario al Comune; supporto alle infrastrutture e al loro sviluppo; sviluppo immobiliare; supporto alle imprese. In particolare quest'ultimo Protocollo sottolinea come l'istituzione Cassa Depositi e Prestiti affianchi le imprese e le pubbliche amministrazioni sulla base delle specifiche necessità delle diverse comunità locali.

3. Conclusioni

Il Mezzogiorno necessita di una strategia più ambiziosa di crescita industriale. L'approccio di politica industriale basato sul sostegno ai processi di sostenibilità ambientale e digitalizzazione delle imprese rischia di avere un impatto marginale se non affiancato da modifiche strutturali del sistema industriale. La dimensione delle imprese costituisce uno dei principali freni allo sviluppo di attività di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, alla possibilità di accedere al credito, alla capacità di competere con successo sui mercati internazionali. Al fine di accrescere le dimensioni di impresa c'è bisogno di un'azione pubblica di rafforzamento del ruolo degli investitori istituzionali che siano in grado di offrire soluzioni mirate alle esigenze delle singole imprese, in sinergia anche con altri soggetti che possano contribuire alla crescita e all'efficace utilizzo del mercato dei capitali. Risulta prioritario fare leva sulla centralità geopolitica del Mezzogiorno nel Mediterraneo ed i grandi cambiamenti causati dalla crisi pandemica. Al Sud sono presenti sei poli tecnologici di rilevanza nazionale e ci sono buoni segnali circa il tasso di natalità di startup. Queste ultime devono consentire alle piccole-medie imprese di beneficiare dell'innovazione raggiunta per registrare migliori performance sul mercato. Il rilancio degli investimenti pubblici deve favorire la creazione di posti di lavoro ma nel medio-lungo periodo occorre sostenere la dotazione tecnologica, la capacità innovativa, l'accumulazione di capitale fisico e umano. È necessario sostenere l'occupazione attraverso una riduzione del costo del lavoro da attuare nel rispetto degli equilibri delle finanze pubbliche. Gli sgravi fiscali dovrebbero essere indirizzati a categorie di lavoratori deboli e marginalizzate, come giovani e donne, e per i salari bassi. Il capitale umano risulta essere la risorsa strategica principale su cui puntare al fine di rendere attrattivo il territorio. La mancanza di lavoro induce ogni anno persone giovani ad emigrare, con costi economici e sociali che condizionano le prospettive di crescita e di progresso. Dal Mezzogiorno sono partiti 132.000 laureati nel periodo 2012-2018 verso l'estero ed altre regioni italiane; inoltre, nel 2018 c'è stato un aumento rispetto agli anni

precedenti. I giovani dovrebbero sentirsi liberi di sperimentare, di andare via dalla propria terra di origine avendo però l'opportunità di ritornarci, così come nella lirica "I pastori d'Abruzzo" di Gabriele d'Annunzio in cui i pastori ogni settembre lasciano la propria terra per la transumanza conducendo il gregge verso il mare.

Bibliografia

- “CDP al Sud: sei miliardi in un anno”, Corriere del Mezzogiorno, 2021
- “Comunicato n.14 del 13-03-2019”, Cassa Depositi e Prestiti
- “Comunicato n.20 del 28-02-2020”, Cassa Depositi e Prestiti
- “Ecco tutti i numeri del Paese che ruba il futuro dei giovani”, Il Mattino, 2021
- “L’Italia diseguale di fronte all’emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione”, Rapporto Svimez, 2020
- “Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale”, 2019
- “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, 2021
- “Piano Sud 2030: sviluppo e coesione per l’Italia”, 2020
- “Recovery Plan e fondi Ue, ultima chance per il sud Italia: 210 miliardi da spendere in 7 anni”, Sole24ore, 2021
- “Sud, ora che i soldi ci sono c’è bisogno di una gestione efficiente”, Sole24ore, 2021

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Luca Tribuzio*

Per un nuovo assetto istituzionale del territorio di Roma

A.A. 2021

* Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Il contesto socio-economico del territorio di Roma – 2. Il contesto giuridico attuale – a. Il quadro normativo di governance del territorio di Roma – b. L'assetto istituzionale del territorio di Roma – 3. Nuovi progetti di riforma – a. Proposta Morassut – b. Proposta Barelli – c. Proposta Magi – 4. Le prospettive future per Roma

Abstract

La relazione si propone di illustrare lo stato dell'arte e le possibili prospettive di riforma del sistema istituzionale per il territorio di Roma. L'elaborato partirà dal considerare alcuni indicatori sociali ed economici utili per comprendere la geografia sociale della Capitale. Segue una rassegna delle fonti normative che definiscono l'attuale quadro istituzionale nonché i rapporti tra i diversi livelli di governo del territorio. Alla luce delle aporie manifestatesi, analizzeremo i principali disegni di riforma attualmente discussi in sede parlamentare sottolineando differenze, comunanze e criticità.

1. Il contesto socio-economico del territorio di Roma

Le istituzioni non possono mai essere slegate dalla dimensione del territorio nel quale esse si incardinano[486]. E così noi, prima di trattare delle questioni istituzionali afferenti a Roma, non possiamo non partire da una succinta analisi dell'area metropolitana della Capitale.

Dobbiamo, innanzitutto, stabilire cosa intendiamo per *Roma,* in quanto questo influisce sulla natura delle amministrazioni che la governano. Come Tocci segnala in *Roma come se*, "la chiamiamo ancora Roma. […] Il nome non corrisponde più direttamente alla cosa, semmai indica una parte del tutto. Roma è la sineddoche di un'indefinita città regionale"[487].

Due sono le dimensioni che si contrappongono: da un lato, le fasce urbane centrali, dall'altro, le fasce semi-urbane periferiche.[488] In questo dualismo si riscontrano le maggiori diseguaglianze: ad esempio, la percentuale di residenti con laurea supera il 42% a Parioli e Salario, mentre raggiunge il valore minimo a Tor Cervara con solo il 5%. E questo gap si proietta anche nei tassi di disoccupazione che si attestano rispettivamente al 5% e al 17%. A questo dato va aggiunta una discriminazione in materia di differenza di genere: i quartieri periferici sono quelli con una percentuale di laureate maggiore rispetto agli uomini, ma allo

[486] F. Volpi (a cura di), *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europaeum»* di Carl Schmitt, Adelphi 1991

[487] W. Tocci, *Roma come se Alla ricerca del futuro per la capitale*, Donzelli 2020, p. 155

[488] Nelle prime confluiscono il centro storico con i rioni e gli ampliamenti otto-novecenteschi e poi le periferie storiche. Nelle seconde, invece, le periferie sorte dentro e fuori il GRA con manifeste proiezioni nell'Agro Romano verso il resto della provincia. Con termini diversi troviamo questa classificazione anche in *Roma come se, op. cit.*: la *città consolidata* e la *corona.* Si veda anche Tocci, *Il caleidoscopio romano*, pp.162-163 in Lelo e a., *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli 2019

stesso tempo questi ultimi ottengono migliori risultati in termini occupazionali su tutto il territorio cittadino[489].

D'altro canto però sono le aree più esterne a dimostrarsi le più vivaci sul piano demografico: il centro si spopola, le periferie e l'hinterland crescono[490] nonostante le problematiche strutturali che investono le aree meno centrali di Roma in termini di presenza e qualità dei servizi[491].

La mobilità a Roma che soffre di croniche carenze infrastrutturali, si dimostra essere un altro fattore di generazione delle diseguaglianze: spesso i nuovi agglomerati delle fasce più esterne, spuntati nella campagna romana, mancano di una rete di trasporto pubblico e il mezzo privato diventa una scelta obbligata per muoversi[492].

Appare così un quadro complesso e fortemente disomogeneo non solo nel rapporto tra centro e periferie, ma anche tra le diverse aree della città. Per affrontare questa *mappa variopinta di disuguaglianze* occorre certamente una nuova consapevolezza da parte della classe dirigente. Tuttavia questo non basta. Lo spettro dei poteri e delle competenze così come oggi sono distribuite tra gli enti territoriali, deve essere ridefinito. In questo modo potremo munire le istituzioni di strumenti amministrativi adeguati. Si pongono qui le basi per affrontare la questione degli assetti istituzionali.

2. Il contesto giuridico attuale

a. Il quadro normativo di *governance* del territorio di Roma Per muoversi nel sistema normativo di Roma Capitale dobbiamo prendere le mosse dall'articolo 114 comma 3 della Costituzione. Riformato con la legge costituzionale n. 3/2001, questo afferma: *"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".* Nella versione originale del 1948 tale inciso non era presente, probabilmente per non rievocare l'attenzione che il regime fascista aveva mostrato verso Roma con l'istituzione del Governatorato[493]. La *ratio* di fondo del novello comma era sicuramente quella di prevedere per Roma Capitale un ordinamento *sui generis*, data la peculiare funzione di Capitale della Repubblica. Eppure come si dimostrerà, tale aspettativa verrà disattesa progressivamente dai successivi interventi legislativi ordinari.

[489] Tratti da *Le Mappe della disuguaglianza, op. cit.*
[490] *#mappa5, op. cit.*
[491] *#mappa9, op.cit.*
[492] Roma Capitale, Rapporto Mobilità Roma 2020
[493] B. Caravita di Toritto (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma Capitale Costruire il futuro della Città Eterna*, Rubbettino 2020, p. 8

La legge n. 42/2009 (cd. legge sul federalismo fiscale) dedica all'ordinamento di Roma gli articoli 23 e 24. In primo luogo risolve le questioni sull'inquadramento giuridico dell'ente capitolino: la nuova denominazione di "Roma Capitale" che sostituisce quella di "Comune di Roma" mantiene tale ente incardinato alla dimensione comunale seppur in via transitoria (in attesa cioè dell'attuazione della disciplina sulle città metropolitane). La prospettiva di un ordinamento speciale veniva di fatto sacrificata. La scelta di qualificare Roma Capitale come comune si rifletteva anche nella definizione dei confini che restavano sostanzialmente identici a quelli del precedente Comune di Roma[494]. Sul piano delle competenze i decreti attuativi che facevano seguito, hanno sostanzialmente lasciato inalterato il quadro. Come segnalano autorevoli commentatori, l'intervento normativo nel suo insieme è stato considerato al di sotto delle aspettative[495].

Nel 2014 una spinta decisiva verso la dimensione della città metropolitana è stata data dalla l. n 56/2014 (cd. legge Delrio). La realtà delle città metropolitane rappresenta in Europa e in alcune aree del nostro Paese un buon modello di *governance* dei territori ad alta urbanizzazione[496]. Perciò non possiamo che accogliere favorevolmente questo passo in avanti. Tuttavia numerose sono le perplessità che il testo normativo ha suscitato[497]. A Roma la legge dedica tre commi (101,102, 103), prevedendo un regime senza particolari differenziazioni rispetto alle altre città metropolitane: i confini di Roma Città metropolitana combaciano con quelli della ex provincia di Roma, ora soppressa; vengono inoltre previsti dei meccanismi di *opting in* e *opting out* per i comuni metropolitani (art. 1 co. 6). E ancora, la legge affida allo statuto di Roma Città metropolitana il compito di regolare i rapporti tra l'ente, il comune di Roma capitale e gli altri comuni metropolitani (co. 103). Sulle problematiche sorte in sede di attuazione della legge ci soffermeremo poco più avanti. Rileva in questa sede constatare che l'insuccesso del processo di formazione delle città metropolitane è stato determinato anche da uno scarso coinvolgimento dal basso delle comunità locali[498].

---

[494] Art. 24 co. 2 l. n. 42/2009 (legge in materia di federalismo fiscale): *"Roma capitale è un ente territoriale i cui confini sono quelli del Comune di Roma[…]"*

[495] B. Caravita di Toritto, *Roma Capitale,* pp. 89-93 in F. Fabrizzi e G. M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene 2014

[496] Si vedano il modello ben rodato della *Greater London Authority (GLA)* e dei *boroughs*, il modello federale di Berlino, la *Ville de Paris* e ai venti *arrondissements* ed, infine, lo Statuto della Comunità autonoma di Madrid

[497] Tra i molteplici contributi al riguardo, vd. A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene 2014

[498] Perplessità sull'imposizione "dall'alto" dei confini delle aree metropolitane sono state sollevate nel corso della conferenza del 3 Giugno 2021 presso la Scuola per le Politiche Pubbliche 2021 dal Prof. Paolo Urbani, ordinario di Diritto amministrativo presso Luiss Guido Carli

b. L'assetto istituzionale del territorio di Roma

Poste quindi le basi dell'attuale sistema normativo, passiamo ora in rassegna l'attuale assetto istituzionale insistente sul territorio di Roma. Occorre evidentemente precisare che i principali attori istituzionali (amministrazioni statali a parte) sono in ordine di dimensioni territoriali, la Regione Lazio, Roma Città metropolitana, Roma Capitale e i quindici municipi in cui è suddiviso il comune.

Il più controverso e discusso è il rapporto tra Roma Capitale (ex Comune di Roma) e Roma Città Metropolitana (istituita nel 2015 a seguito della legge Delrio e della soppressione della Provincia di Roma). Segnaliamo due problematiche emerse in questi anni. In primo luogo, la coesistenza dei due enti locali sullo stesso territorio e con medesime funzioni (talvolta anche con maggioranze politiche differenti). Questo genera una inutile sovrapposizione. Senza contare che la popolazione della Regione Lazio si concentra per il 75% nell'area metropolitana di Roma e su di essa l'ente Regione esercita significative competenze in tema di governo del territorio[499]. In secondo luogo, la Città metropolitana, già sovraccarica delle competenze un tempo spettanti alla Provincia, soffre di deficienze strutturali tali per cui non dispone dei mezzi amministrativi necessari per un'azione amministrativa incisiva. Ad esempio, il sindaco della Città metropolitana non può dotarsi di assessori se non per il tramite di una "surroga" dei consiglieri nominati assessori (con serio rischio di perdere la maggioranza in consiglio)[500]. La città metropolitana, così pressata dal basso e dall'alto, rispettivamente da Roma Capitale e dalla Regione Lazio, stenta a spiccare il volo.

Nemmeno tanto rosei appaiono i rapporti tra comune e Regione con costante pericolo di rimpallo delle competenze e delle responsabilità (anche politiche). Il "conflitto permanente" mina alla base i tentativi di cooperazione e sinergia tra le due amministrazioni, scaricando spesso sul giudice amministrativo l'onere di risolverlo[501]. I fatti recenti ne sono una dimostrazione[502]. Duole inoltre constatare come la Regione non ha intrapreso o favorito

[499] A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Jovene 2014 e in A. Sterpa, *Il rapporto tra Roma Capitale e Roma città metropolitana: la dimensione territoriale di Roma* in Caravita (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma Capitale*, *op. cit.*

[500] Anche questa problematica emerge in A. Sterpa, *op.cit.* e non solo. Infatti, nel corso della conferenza del 29 Marzo 2021 presso la Scuola per le Politiche Pubbliche 2021 il Sindaco del comune di Reggio Calabria, Avv. Giuseppe Falcomatà, nonché sindaco metropolitano, ha sottolineato il medesimo problema.

[501] Riflessioni utili sono rinvenibili in G. Montedoro, *Il giudice e l'economia con prefazione di Luciano Violante*, Luiss University Press 2015

[502] Si veda la vicenda gestione rifiuti a Roma tutt'ora in atto. Segnaliamo la recente *pronuncia del Tar Lazio dello scorso 25 Maggio n. 6274* con cui è stato accolto il ricorso di Roma Capitale, annullando l'ordinanza del presidente della Regione in materia di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani

processi di decentramento a favore delle realtà comunali o metropolitane[503]. È un problema che coinvolge la gran parte delle regioni italiane, salvo lodevoli eccezioni, e che merita una qualche riflessione.

Situazione analoga si ha tra Roma Capitale e municipi. Le disposizioni che regolano i rapporti tra le due strutture sono contenute nel cd. *regolamento del decentramento amministrativo*[504]. Gli articoli 50-69 disciplinano le competenze municipali: dai servizi demografici a quelli sociali, dalle attività scolastiche alla gestione del verde pubblico. A livello fattuale, tuttavia, il regolamento manca di attuazione in diverse parti. Occorrerebbe indagare sul mancato decentramento di funzioni tra municipi e Campidoglio ma non è questa la sede dedicata. Sinteticamente sono fattori da considerare la carenza di strutture, di autonomia giuridica e finanziaria[505]. Ma chi scrive, ritiene che manchi soprattutto la volontà politica di definire un effettivo governo di prossimità: la prospettiva di un indebolimento di funzioni e quindi di una delegittimazione è la vera causa di questa ritrosia. Ma torneremo su alcuni di questi punti più avanti.

La struttura istituzionale odierna appare "*incerta, incongrua ed incompleta"*[506]*,* certamente inadeguata alla drammaticità dei problemi che l'amministrazione deve affrontare.

3. Nuovi progetti di riforma

L'inefficienza dell'attuale sistema ha destato un vivace dibattito in sede accademica e parlamentare sin dai primi anni del 2000[507]. Ad oggi si contano più di cinque proposte di legge depositate alle Camere, alcune delle quali attualmente in esame in Commissione Affari Costituzionali.

I progetti di legge si ripartiscono sotto due linee di tendenza contrapposte: gli uni ritengono che la riforma dell'assetto istituzionale di Roma debba passare attraverso legge di revisione

[503] Per il caso specifico di Roma richiamiamo un interessante articolo *Roma Capitale solo sulla carta* di Donato Robilotta su *Il Tempo di Roma* dello scorso 11 marzo. Si ricorda il tentativo nel 2011 di accordo Comune-Regione poi naufragato con *"il quale (la Regione n.d.r.) si impegnava a trasferire alcune materie di governo del territorio a Roma capitale"*

[504] Il regolamento del decentramento amministrativo, deliberato dal consiglio comunale nel 1999 e modificato a più riprese (l'ultima risale al 2015), disciplina l'organizzazione, il funzionamento e le competenze spettanti ai quindici municipi di Roma Capitale (che compaiono nel testo con il nome di circoscrizioni). È consultabile in https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/REGOLAMENTO_DECENTRAMENTO.norm.pdf

[505] Alcune interessanti considerazioni in merito si trovano in F. Giglioni, *Organizzare il governo di prossimità, op. cit.* e in A. Sterpa, *Il pendolo e la livella - il federalismo "all'italiana" e le riforme,* Giappichelli 2015

[506] B. Caravita Di Toritto, *Un futuro per Roma Capitale, op. cit.*, p. 7

[507] Per ulteriori approfondimenti rinviamo a F. Severa, *Proposte di legge ordinaria e di legge costituzionale sull'ordinamento di Roma- XVII e XVIII legislatura,* pp.86-87 in *op. cit.*

costituzionale; gli altri attraverso legge ordinaria. In questa sede passeremo in rapida rassegna le proposte, a nostro parere, più interessanti e praticabili.

a. Proposta Morassut

La proposta d'iniziativa *Morassut*[508] vuole riformare gli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione. Essa propone di costituire la *Regione di Roma Capitale*, collocandola in un contesto più ampio di ridefinizione degli assetti regionali.

b. Proposta Barelli.

La proposta d'iniziativa *Barelli*[509] intende riformare l'articolo 114 della Costituzione. All'Ente *Città di Roma* verrebbero sommati i poteri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni ordinarie con possibilità di decentramento delle funzioni ai Municipi. Si propone una trasformazione dell'ente Roma in *Città-Stato* sul modello di Berlino.

c. Proposta Magi.

La proposta d'iniziativa *Magi*[510] prevede una serie di integrazioni alla legge ordinaria n. 56/2014 (cd. *Delrio*) con specifico riferimento a Roma. Tra queste sottolineiamo l'aggiunta di un nuovo comma *101-quater* che prevede l'assorbimento di *Roma Capitale* all'interno della *Città Metropolitana di Roma Capitale*. L'art. 2 della suddetta proposta, inoltre, prevede la trasformazione dei municipi di Roma Capitale in Comuni. All'interno della relazione allegata si fa riferimento ad un non meglio precisato "Patto repubblicano"[511]. Si tratterebbe di un accordo tra Stato, Regione Lazio e nuovi enti per Roma con lo scopo di "realizzare il nuovo modello di governo metropolitano"[512].

4. Le prospettive future per Roma

Il dibattito vivace e la pluralità di proposte che stanno emergendo, richiedono tuttavia un'operazione di sistematizzazione per capire quale sarà il futuro di Roma Capitale. Una prima questione che è stata sollevata, riguarda la possibilità di trasformare l'area

[508] Proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato Morassut è consultabile in https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.110.18PDL0001920.pdf
[509] Proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato Barelli è consultabile in https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1854.18PDL0060900.pdf
[510] Proposta di legge d'iniziativa del deputato Magi è consultabile in https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2893.18PDL0131060.pdf
[511] In Proposta Magi, p. 5
[512] *Vd. supra*

metropolitana di Roma in Regione o persino in una Città-Stato[513]. Questo passaggio richiede inevitabilmente un intervento ortopedico sulla Costituzione (*in primis* sull'articolo 114) e non è privo di difficoltà applicative: cosa ne resterebbe, ad esempio, della Regione Lazio? I tre quarti della popolazione regionale risiedono nell'attuale città metropolitana[514]; i sistemi sanitari, di mobilità e di *welfare* delle altre province laziali sono fortemente integrati con quello romano. Prevedere una regione *"a forma di anello"*, come qualcuno ha sapientemente osservato[515], non giova né a Roma, né al resto della Regione. La *proposta Morassut* sembrerebbe risolvere questo problema, poiché si colloca nel quadro di un ripensamento complessivo dell'ordinamento regionale. Le altre province della Regione, infatti, andrebbero a confluire nelle nuove regioni finitime (Viterbo nella *Regione Appenninica*, Rieti nella *Adriatica,* Frosinone e Latina nella *Tirrenica*). Una scelta che non convince perché non rispetta le peculiarità geografiche di quei territori e non prevede meccanismi di partecipazione "dal basso"[516].

Dunque la scelta più praticabile appare quella della legge ordinaria intanto perché è la stessa Costituzione all'art. 114 co. 3 a suggerirne l'impiego anche in misura derogatoria rispetto all'art. 117[517]. Se in questa *fase costituente* la legge statale è preferibile a quella regionale, la Regione Lazio non ne può comunque essere esclusa. È auspicabile un coinvolgimento in fase decisionale dell'ente regionale ovviamente anche in termini di risorse, poteri e competenze[518]. Il mezzo della legge ordinaria scoraggia evidentemente la realizzazione per Roma del modello federalista di stampo tedesco, ma lascia al legislatore un raggio di manovra molto vasto. Come nota il professor Giglioni, un intervento sull'assetto istituzionale della Capitale con legge "può seguire due strade, una più conservativa l'altra più rinnovativa"[519]. La prima conduce all'assorbimento dell'odierno ente metropolitano all'interno di Roma Capitale e al potenziamento dei municipi. La seconda mira, invece, ad assorbire Roma Capitale entro l'ente metropolitano. La scelta conservativa appare la soluzione più semplice poiché non stravolge radicalmente il quadro attuale: l'area metropolitana si polverizza con potenziale espansione delle competenze regionali in tema di

[513] Nella proposta di legge costituzionale avanzata dal deputato Ceccanti si propone persino di riconoscere poteri legislativi speciali a Roma, riaprendo un annoso dibattito che sembrava sopito. Per approfondimenti segnalo Presidenza della Provincia di Roma e Stelio Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento di Roma capitale: atti del convegno, Roma 10 aprile 2003,* Edizioni Scientifiche Italiane 2003

[514] Dati Istat aggiornati al 1 Gennaio 2019 sulla popolazione residente nelle province del Lazio

[515] B. Caravita Di Toritto, *op. cit.*, p. 14

[516] F. Severa, op. cit., p. 90

[517] B. Caravita Di Toritto, *op. cit.*, p. 16

[518] Tale coinvolgimento sembra essere recepito, sebbene in forma blanda, nella proposta Magi, *vd. supra*

[519] F. Giglioni, *Organizzare il governo di prossimità*, p. 97 in *op. cit.*

pianificazione urbana e *governance* territoriale; i confini di Roma ritornano quelli dell'ex comune con possibilità di ragionare su una diversa ripartizione delle funzioni tra Campidoglio e municipi[520]. La scelta rinnovativa appare la più ambiziosa e innovativa ma difficilmente praticabile[521]: richiede infatti una contaminazione tra amministrazioni profondamente diverse tra loro, un periodo di transizione più lungo e quindi un coinvolgimento pluri-quinquennale delle forze politiche. Non da ultimo, una comune consapevolezza (che spesso manca) dell'importanza della dimensione metropolitana nel governo di vasta area. Ma su questo punto torneremo tra poco.

Sul progetto di rifondazione delle istituzioni territoriali romane gravano grandi incognite ed ostacoli. Quale modello abbracciare per Roma? Due sono le traiettorie: Roma come *Capitale istituzionale*, sede delle istituzioni repubblicane del Paese, e Roma come *Capitale dello sviluppo*, centro di un nuovo slancio produttivo per l'Italia[522]. La sfida più alta sta nel coniugare queste due tensioni, riportando Roma ad essere anche *Capitale dello sviluppo*.

Secondo il *Rapporto 2019 della Banca d'Italia sul Lazio* Roma godrebbe di un triste primato: è la sola capitale europea che cresce meno del Paese complessivamente. I fattori che hanno portato a questa situazione, sono innumerevoli e spesso frutto di processi a lungo termine. Siamo tuttavia convinti che un efficiente assetto di enti sia necessario per predisporre politiche pubbliche di sviluppo all'altezza[523]. Da una parte, per ridefinire politiche pubbliche attente alla prossimità abbiamo bisogno di un serio piano di potenziamento delle capacità gestionali delle amministrazioni municipali. Dall'altra, la dimensione metropolitana diventa lo spazio necessario per avviare processi e trasformazioni di area vasta. Ma queste necessità si confrontano con una realtà che sconta forti carenze.

I municipi non godono né di personalità giuridica, né di autonomia finanziaria sufficiente per definire politiche adeguate ai problemi del territorio. Numerose previsioni del regolamento per il decentramento amministrativo di cui abbiamo già trattato, restano inattuate, lasciando vasti ambiti di azione politica e tecnica in capo a Roma Capitale. Ora, secondo chi scrive, non basta intervenire solo sulle strutture, sulle funzioni e sulle competenze. C'è un tema di coinvolgimento dei cittadini e, quindi, di attecchimento dell'istituzione-municipio alle realtà dei quartieri. Occorre, da questo punto di vista, rilanciare un modello di partecipazione "dal

[520] Questa soluzione, che appunto sembra più conservativa, si ritrova (sebbene con qualche differenziazione come l'aggiunta di un altro livello di governo, quello provinciale) nella proposta De Angelis consultabile in https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2923.18PDL0132500.pdf

[521] Questa strada che appunto sembra più rinnovativa, si intravede nella proposta Magi, *vd. supra*

[522] B. Caravita Di Toritto, *Un futuro per Roma Capitale*, p. 14, in *op. cit.*

[523] W. Tocci, *La prossimità del governo*, pp. 256-257 in *op. cit.*

basso" nuovo e originale[524]. Oggi esiste un fenomeno di civismo (o cittadinanza attiva), tutto inedito, dove si sperimentano nuove soluzioni (spesso dove manca l'intervento pubblico)[525]. Comprenderne la portata, gestirne ed incoraggiarne lo sviluppo deve essere nell'agenda delle amministrazioni locali.

Come abbiamo visto, nel paradigma di *Roma Capitale dello sviluppo,* devono camminare insieme governo di prossimità e politiche di vasta area. In modo particolare, queste ultime richiedono un livello di governo come quello metropolitano che possa definirle e attuarle. La scala metropolitana permette di ridefinire i territori, talvolta cresciuti caoticamente e senza un disegno preciso[526]. Per il territorio di Roma questa dimensione stenta ad affermarsi, diversamente da altre aree urbanizzate d'Italia. Possiamo portare qui l'esempio di Milano e Bologna: già prima della *Riforma Delrio,* esistevano strategie intercomunali, talvolta incoraggiate dalle Province o dalle Regioni[527]. Ciò non è avvenuto nell'area metropolitana di Roma per scarsa consapevolezza delle classi dirigenti locali o anche per diffidenza.

Occorrerà tempo perché questo processo e gli altri che abbiamo tentato di illustrare in questa sede, possano giungere ad una fase di maturazione politica e amministrativa. Probabilmente siamo soltanto all'inizio di una fase di ripensamento progressivo dei livelli di governo locale. Le sfide sono spesso complesse e i problemi sono talvolta gravi. Non disperiamo che da questo dibattito sugli assetti istituzionali per Roma possano venir fuori nuovi modelli e idee per il futuro.

[524] Per ulteriori approfondimenti sulle nuove sperimentazioni partecipative a Roma si veda W. Tocci, *La prossimità del governo,* pp. 258-259 in *op. cit.*

[525] Dagli orti condivisi alle aree verdi autogestite, dai luoghi di produzione culturale riattivati ai tanti servizi autoprodotti sui territori, alle mille iniziative del protagonismo sociale e della progettualità: sistemi più o meno complessi di autogestione cittadina. Per approfondimenti si segnala C. Cellamare, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana,* Donzelli 2019 e P. Urbani, *Istituzioni, economia, territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo,* Giappichelli 2021

[526] F. Giglioni, *op. cit.*

[527] Il *Patto per il Nord Milano,* creato nel 2005, è un accordo di collaborazione intercomunale e con la Provincia di Milano, finalizzato a rilanciare e rafforzare l'azione comune sui temi principali dello sviluppo: casa, impresa, cultura, verde, mobilità, servizi socio-sanitari. Per ulteriori approfondimenti segnaliamo http://www.pattonordmilano.it/il-patto.php

Bibliografia

A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene 2014

A. Sterpa, *Il pendolo e la livella, Il federalismo "all'italiana" e le riforme*, Giappichelli 2015

A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Jovene 2014

B. Caravita di Toritto (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma Capitale Costruire il futuro della Città Eterna*, Rubbettino 2020

C. Cellamare, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli 2019

F. Fabrizzi e G. M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio,* Jovene *2014*

F. Volpi (a cura di), , *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europaeum» di Carl Schmitt,* Adelphi 1991

G. Montedoro, *Il giudice e l'economia con prefazione di Luciano Violante*, Luiss University Press 2015

K. Lelo e a., *Le mappe della disuguaglianza con postfazione di Walter Tocci*, Donzelli 2019

P. Urbani, Istituzioni, economia, territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo, Giappichelli 2021

Roma Capitale, *Rapporto Mobilità Roma 2020*

W. Tocci, *Roma come se Alla ricerca del futuro per la capitale*, Donzelli 2020