Scuola per le Politiche Pubbliche

"Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategia di impresa"

Relazioni conclusive

A.A. 2020

INDICE

CAPITOLO PRIMO

AREA TEMATICA INNOVAZIONE ED ECONOMIA TERRITORIALE

Coordinatore: Patrizio Bianchi 7

Alessandra Carpineti

La Strategia Nazionale Italiana per lo Sviluppo Sostenibile nel contesto della Crisi Covid-19. 9

Giada De Luca

Il contributo della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) allo sviluppo sostenibile del territorio 19

Sebastian Gerstner

Ricerca e sviluppo per la transizione ambientale: il ruolo di uno Stato innovatore 33

Bianca Maria Piccolo

Quali strategie per il futuro dell'Italia post Covid-19? 43

Carlo Pottino

Il modello in house providing per il servizio di raccolta e riciclo dei rifiuti urbani 53

Alyssa Rosatelli

La Regione, ente promotore per favorire la formazione di reti di imprese in grado di garantire il compimento dei processi di transizione ambientale 63

CAPITOLO SECONDO

AREA TEMATICA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA

Coordinatore: Francesco Karrer 79

Claudio Andò

La transizione energetica può essere un'occasione per rilancio economico? Il focus sulla Regione Sicilia 81

Alessandro Antonini

Le politiche forestali: un'occasione per rafforzare il rapporto tra Pubblico e Privato 95

Leonardo Cinardi

La pianificazione di infrastrutture strategiche come motore di sviluppo sostenibile 105

Lorenzo De Spirito

Resilienza: la chiave di successo per le smart cities del futuro 115

Alessandra Mattoscio

Le transizioni urbane tra metamorfosi e sostenibilità, l'assiduo confronto tra formalità e informalità 127

Serena Ninni

Transizione ambientale e difesa del suolo: il risanamento dei siti inquinati, un'opportunità da cui ripartire 141

CAPITOLO TERZO

AREA TEMATICA POLITICHE EUROPEE

Coordinatore: Antonio Esposito 155

Verdiana Conte

L'importanza della valutazione delle politiche pubbliche per l'attuazione del "Green Deal" europeo 157

Stefano D'Astolfo

L'importanza degli enti sovranazionali nella lotta ai cambiamenti climatici e i problemi del modello europeo 167

Andrea Giorgi

Il rafforzamento del golden power nel quadro della dialettica pubblico-privato: verso un nuovo assetto dei rapporti tra Stato e mercato? 179

Miriam Mangano

Miglioramento delle politiche pubbliche attraverso l'utilizzo degli strumenti di valutazione d'impatto sulla legislazione: AIR, VIR e delle Consultazioni verso un'effettiva dialettica degli interessi per la realizzazione della Green Deal europeo 2050 195

Claudia Marano

Criticità della crescita sostenibile e dell'emergenza sanitaria: il deficit democratico e lo snodo dei rapporti istituzionali multilivello 205

Pina Maria Mascali

Fondi strutturali: il caso dell'Emilia-Romagna. Un modello da seguire? 219

Federica Pigoni

Coronavirus e smart working: una spinta per il futuro? 227

Angelo Tozzi

Prospettive di sviluppo ed implementazione esterne ed interne: il Green New Deal e il PNIEC (Piano Nazionale Integrato Clima ed Energia) 237

CAPITOLO QUARTO

AREA TEMATICA PROCEDURE DI PROGRAMMAZIONE TRA STATO E REGIONI

Coordinatore: Claudio De Vincenti 247

Francesco Benelli

Modello Cooperativo 249

Alessia Capitanio

Il private equity come veicolo per il project financing: strumenti di PPP 263

Angelo Casella

Un nuovo sistema di responsabilità. La valorizzazione del rapporto tra i livelli di governo nell'ambito di una programmazione nazionale condivisa 275

Fiammetta Casprini

Sostenibilità e digitalizzazione: l'emergenza che diventa opportunità 291

Anna Flavia Cimmino
Il ruolo delle imprese nella transizione energetica 301
Alice Fabriani
Il capitale naturale e la capacità produttiva degli ecosistemi: strumenti-presupposto per una programmazione efficiente e dialogata del processo di transizione energetica 313
Davide Emanuele Greco
Un nuovo ruolo della partecipazione democratica nella transizione ambientale? Prospettive per un'amministrazione più responsabile 327
Davide Manzoni
Verso la Formalizzazione di un Meccanismo di Individuazione della Miglior Forma di Governance Infrastrutturale 337
Marco Novelli
I Sustainable Development Goals come "laboratorio" di concertazione nel sistema italiano 347

CAPITOLO QUINTO
AREA TEMATICA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO
Coordinatore: Amedeo Lepore 359
Vincenzo Cuda
Verso un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato o un ritorno al passato? 361
Antonio Donadio
Il potenziamento infrastrutturale tramite gli strumenti del partenariato pubblico-privato: stato di fatto, potenzialità e criticità 377
Lorenzo Durante
Economia circolare e transizione ambientale: due facce della stessa medaglia 387
Martina Mastrobattista
Il ruolo degli incentivi pubblici nella transizione circolare delle aziende 397
Edoardo Osti
Il management pubblico 405
Martina Percuoco
Il rapporto pubblico privato: tra burocrazia e coordinamento 417
Federico Petitti
La valutazione degli investimenti per la sostenibilità economica in sanità 425

CAPITOLO SESTO
AREA TEMATICA RAPPORTI TRA I LIVELLI TERRITORIALI
Coordinatore: Stelio Mangiameli 435
Eva Cappa
Collaborazione Stato-Regione, strumento promotore del principio di sviluppo sostenibile ... 437
Ilaria Laezza
La sostenibilità ambientale come competenza Stato-Regioni 449

Silvia Lisei
Governance ambientale. Accesso alle informazioni ambientali quale strumento di partecipazione e dialogo tra i soggetti coinvolti 461
Antonio Persico
Il governo della complessità istituzionale quale fattore chiave per il successo della transizione ambientale 473
Margherita Poti
Lo scenario urbano nella transizione ambientale e nella promozione della salute 487
Gabriele Russo
Le Regioni e lo sviluppo sostenibile: un nuovo slancio per l'economia italiana 501

CAPITOLO SETTIMO
AREA TEMATICA TRANSIZIONE ENERGETICA ED AMBIENTALE
Coordinatore: Giuseppe Zollino 511
Valeria Campagna
Il ruolo degli enti locali e delle comunità locali nel processo di transizione ambientale ed energetica 513
Sara Cocozza
Verso una rigenerazione urbana e una città sostenibile 523
Lucio Fabrizio
Transizione energetica: creazione di valore economico e ambientale 535
Martina Maggioni
Economia circolare e gestione dei rifiuti: quale futuro per l'Italia? 543
Giuseppe Terranova
Economia circolare e regioni meridionali. Sfide e strumenti per il futuro del rapporto pubblico-privato 555
Marco Tonon
L'impatto delle energie rinnovabili sulle comunità locali 569
Mary Giò Zaki
La complessità del momento: un'analisi sul valore del singolo 581

CAPITOLO PRIMO:

AREA TEMATICA INNOVAZIONE ED ECONOMIA TERRITORIALE

COORDINATORE: PATRIZIO BIANCHI

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Carpineti*

La Strategia Nazionale Italiana per lo Sviluppo Sostenibile nel contesto della Crisi Covid-19

A.A. 2020

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2.1 La Strategia Nazionale Italiana per lo Sviluppo Sostenibile e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite - 2.2 impatto macroeconomico del Covid-19 sul territorio nazionale italiano - 2.3 la necessità di indirizzare la futura ripresa economica nella direzione della transizione Green - 3. Conclusione

Abstract

Il concetto di Sviluppo Sostenibile ricopre un ruolo di fondamentale importanza all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, i cui ambiziosi obbiettivi dell'Agenda 2030 sono stati declinati dall'Italia nella sua Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Questa mette alla luce il tema della Responsabilità Sociale D'Impresa e l'importanza del partenariato tra pubblico e privato, affinché la strategia venga implementata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, anche a fronte della devastante crisi dovuta al Covid-19 e all'indirizzamento della futura ripresa economica in una direzione più sostenibile.

1. Introduzione

Al giorno d'oggi non si può più parlare di uno sviluppo economico che non sia sostenibile, l'Italia in relazione a questo principio presenta al contempo pratiche estremamente virtuose, che dimostrano un grande impegno nel raggiungere gli ambiziosi obiettivi di sostenibilità a livello Europeo, nonché un'economia circolare ma anche estreme criticità dovute alla profonda eterogeneità del territorio nazionale. Come emerso durante il corso, per una transizione green di successo, è di fondamentale importanza il processo comunicativo tra il governo centrale e le realtà locali. In questo contesto il partenariato tra pubblico e privato assume un carattere fondamentale, sia per l'entità degli investimenti necessari ma anche per la possibilità di poter essere più responsivi alla dimensione locale, in quanto le imprese rappresentano l'intermediario perfetto per vicinanza al territorio e capacità di intendere i bisogni delle comunità. Lo scopo di questa relazione conclusiva è quello di analizzare come l'Italia ha affrontato fino ad ora il percorso di transizione green e come cambierà la strategia nazionale per fare fronte al devastante impatto economico dovuto alla crisi del Covi-19. Particolare attenzione sarà riservata alle imprese in quanto motore trainante per un passaggio a un'economia sostenibile, e verrà analizzato come indirizzare la ripresa economica utile a questo scopo, attraverso un piano di governo che sia a lungo termine e le scelte di investimento del settore privato.

2.1 La Strategia Nazionale Italiana per lo Sviluppo Sostenibile e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite

Il concetto di sviluppo sostenibile rispecchia l'idea di soddisfare i bisogni e le necessità attuali

senza compromettere l'abilità delle future generazioni di fare altrettanto, e trova spazio a livello internazionale già nel 1987 con il Brundtalnd Report "Our Common Future" emesso dalla World Commissioni on Environment and Development (WCED) del programma UNEP delle nazioni unite. Questo report introdusse la nozione di equità sociale tra le generazioni, in seguito, nel Settembre del 2015, le Nazioni Unite fecero un ulteriore passo, essenziale per definire la coscienza collettiva nei confronti delle tematiche ambientali e di transizione energetica. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite diede infatti vita all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, identificando 169 target e 244 indicatori che insieme costituiscono un piano d'azione per la comunità degli stati membri. In questa agenda vi sono contenute le linee guida a livello globale incentrate nello specifico su cinque aree di sostenibilità: "people, planet, prosperity, peace and partnership". Mantenendo questo importante focus, è possibile declinare le diverse aree nei tre pilastri fondamentali per la sostenibilità: quello economico, sociale e ambientale.

L'agenda 2030 costituisce un importantissimo passo avanti nell'istituzionalizzazione della centralità della tematica della sostenibilità e transizione ambientale nel panorama odierno, la necessità di nuovi modelli di sviluppo economico che possano aumentare la produttività degli stati membri senza alterare il futuro delle prossime generazioni, e al contempo diminuendo le disuguaglianze. L'Agenda 2030 dell'Onu ha il merito di aver riportato l'attenzione sulle tematiche dello sviluppo su una scala globale, ponendo la giusta importanza su un tema che non è più solo circoscritto ai paesi in via di sviluppo, in quanto molto più complesso e trasversale. Per raggiungere gli obiettivi prefissati sarà necessaria una transizione di tipo politico, economico, sociale, ambientale e umano, evidenziando quindi l'importanza di una partnership tra pubblico, privati e società civile, i quali dovranno svolgere il loro compito in assoluta complementarietà per poter riuscire nell'implementazione di codesto piano.

In questo contesto è possibile asserire che anche in Italia le tematiche di sostenibilità ambientale, come fonte di sviluppo economico, abbiano ricoperto un ruolo di centrale importanza. Davanti ad un confronto con gli altri stati Europei, è possibile affermare che l'Italia è stata caratterizzata da una ripresa economica abbastanza lenta dopo le ultime due recessioni economiche, inasprendo tematiche socioeconomiche quali la divisione territoriale. Questo rende necessario un lavoro di coordinamento tra lo stato e le regioni, con particolare importanza data al partenariato pubblico-privato, per poter garantire modelli di sviluppo economico sostenibile, che portino risultati a

livello omogeneo sul territorio nazionale, sapendo anche rispondere ai bisogni differenti dovuti a una forte eterogeneità dei territori presi in considerazione.

A livello nazionale, quindi, è stato adottato un piano di strategia per lo sviluppo sostenibile la cui elaborazione, affidata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresenta un processo che ha coinvolto le autorità locali, la società civile e il settore privato in una complessa rete inter-istituzionale. Dal punto di vista del piano pubblico, la Presidenza del Consiglio detiene il ruolo di coordinamento del progetto, avendo istituito a tal fine la "Commissione Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile", presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato. Quest'ultima ricopre un ruolo fondamentale nella gestione del territorio nazionale declinato nelle sue diversità regionali, in quanto è designato per accompagnare regioni e città attraverso la transizione che deve essere anche burocratica e amministrativa, per poter tradurre nella maniera più efficiente le direttive del governo centrale. È prevista anche la collaborazione del Ministero dell'Economia e Finanza e del Ministero dell'Interno, e che ogni Ministero valuti annualmente il contributo dato alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

Il MEF detiene l'importante ruolo di armonizzazione, attraverso i documenti ufficiali sulle politiche economiche pubbliche tramite i quali i principi delineati dalla SNSvS possono essere integrati ai temi di priorità nazionale in ambito economico. Questo è particolarmente importante al fine di questa relazione conclusiva in quanto l'adozione di una ideologia caratterizzata dalla maggiore importanza attribuita all'inclusione e alla riduzione delle differenze sociali, ha fino ad adesso concentrato gli sforzi verso la creazione di modelli per uno sviluppo economico che non sia volto esclusivamente all'aumento del PIL ma anche alla distribuzione sul territorio nazionale dello stesso, con particolare attenzione alla riduzione della povertà. In particolare, la Legge 163 del 2016, riguardante le regole di bilancio, introduce per la prima volta un riferimento agli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) impegnandosi così a integrare, nel contesto della valutazione delle politiche pubbliche, una serie di indicatori più complessi del benessere sociale, non limitata agli indicatori strettamente economici. Data la centralità di queste tematiche nel lavoro del MEF, è facile prevedere come l'impatto economico generato dalla crisi sanitaria dovuta al Covid-19 avrà quindi delle ripercussioni, che verranno maggiormente percepite dallo stesso ministero e dalla sua gestione delle politiche economiche direzionate verso lo sviluppo sostenibile.

Come emerso nel corso dei seminari affrontati durante la Scuola di Politiche Pubbliche 2020, il partenariato pubblico e privato è essenziale per la corretta implementazione della strategia sul piano nazionale, e per questo numerose agenzie non governative e private contribuiscono attivamente per assicurare il riconoscimento della diversità regionale italiana, rimanendo fedeli ad un'idea di sviluppo dove nessuno viene lasciato indietro. Ad esempio, l'Istituto Nazionale di Statistica Italiano (ISTAT) svolge un ruolo fondamentale nel monitoraggio degli obiettivi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, producendo degli indicatori che siano relazionati ai 17 obiettivi dell'Agenda 2030 e che siano sensibili alle diversità territoriali. Questi sono costantemente aggiornati e resi pubblici tramite il Report Annuale sugli SDGs. Il tema della Responsabilità Sociale d'impresa è stato inserito nella Delega di Confindustria per la politica industriale del 2016, impegnandosi a perseguire gli obiettivi dell'Agenda Onu. Inoltre, l'importanza de "La responsabilità sociale per l'industria 4.0" è stato ribadito ulteriormente dalla stessa Confindustria, nel suo Manifesto dove i temi di competitività e governance vengono trattati in relazione alle tematiche di sostenibilità sociale e ambientale. L'attenzione verte su un nuovo modello di sviluppo che sia capace di integrare la sostenibilità nel loro core business attraverso azioni di mitigazione degli impatti, diffusione della cultura della sostenibilità e stakeholder engagement.

Nel Sustainability Yearbook del 2019, pubblicato dalla società RobeccoSAM, sono ben quattro le società italiane che si aggiudicano il riconoscimento Gold Class: Pirelli, Saipem, Cnh e Terna. (cita articolo Carlo Bonomi). Questo indica come ci sia da parte delle imprese una volontà abbastanza condivisa di perseguire scelte di investimento legate alla sostenibilità e alla gestione responsabile d'impresa. Questo si riflette nell'importanza sempre maggiore che le figure specializzate su questi temi ricoprono all'interno dell'attività dei principali gruppi imprenditoriali. È chiaro come il settore privato ricopra una grandissima importanza nel trainare la transizione economica e ambientale: questo, data la sua capacità di innovazione, fa si che si possa rispondere alla SNSvS in maniera più dinamica, attraverso la sperimentazione di nuove tecnologie volte a mitigare l'impatto ambientale e migliorandone al contempo l'aspetto produttivo. Nello specifico le imprese sono coloro designate come principale fonte di cambiamento, in quanto non solo gli obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso le attività d'impresa possono trovare un risvolto concreto, ma anche perché costituisce il settore nel quale le maggiori risorse economiche potrebbero essere mobilitate. Per poter fare questo sarà

necessario anche correggere alcuni errori commessi in passato, come nel caso dell'applicazione della direttiva UE 2014/95, alla quale l'Italia diede un'interpretazione abbastanza restrittiva, indirizzando il sistema di rendicontazione finanziaria principalmente verso le grandi imprese. Per le piccole e medie imprese, che ricoprono un ruolo importante nell'economia italiana, la transizione sostenibile rappresenta ancora un costo aggiuntivo e non un assetto competitivo volto a migliorare i profitti. Nella sezione seguente verrà analizzato come l'impatto economico del Covid-19 porterà degli effetti sulle scelte di investimento nel settore privato

2.2 impatto macroeconomico del Covid-19 sul territorio nazionale italiano

Con l'inizio dell'anno 2020, l'Italia ha dovuto fronteggiare una grandissima emergenza sanitaria a causa del Covid-19, la cui velocissima propagazione globale su tutto il territorio ha spinto l'Organizzazione Mondiale della Sanità a parlare, per la prima volta dopo tantissimo tempo, di pandemia. Nonostante in questi giorni la situazione dal punto di vista sanitario stia considerevolmente migliorando, gli effetti che questa pandemia ha lasciato sull'economia nazionale e globale, provocheranno a lungo degli strascichi non sottovalutabili. Nello specifico, è importante riuscire a prevedere gli effetti sulle imprese e sulle loro scelte di investimento per poter provare a prevedere che ruolo ricoprirà il tema della sostenibilità nell'ambito della ripresa. Eventi come questi sono definiti rischi low-probability/ high impact, stando a significare che, nonostante siano l'estremo della coda di una distribuzione tecnica di probabilità, sono caratterizzati da enormi impatti che possono determinare uno spostamento delle priorità nazionali. Questo è facilmente osservabile in quanto fino al mese di gennaio il dibattito era caratterizzato dai rischi connessi ai cambiamenti climatici, ma adesso attraverso una analisi macroeconomica dell'impatto sull'economia nazionale italiana è possibile prevedere come questo focus potrà perdere di rilevanza all'interno della Risk Agenda nazionale.

Nello specifico, secondo quanto riportato dalla Banca D'Italia nel suo report pubblicato il 15 maggio 2020, il PIL nazionale ha registrato un calo del 4.7% nel primo semestre, inoltre un'intensa contrazione dell'attività economica è prevista per tutta la durata del trimestre in corso. Questo scenario delimita una crisi della domanda e dell'offerta, il quale shock congiunto è stato causato dall'interruzione obbligata di molte attività produttive a causa delle misure di contenimento dei contagi. Ciò ha dato luogo in seguito ad un progressivo crollo della domanda di beni e servizi di consumo. La situazione attuale suggerisce un forte periodo di recessione, il

quale presenta dei tratti atipici rispetto alle recessioni passate poiché non attribuibile al sistema economico italiano. Questa recessione avrà effetti negativi nell'offerta del lavoro e inciderà sui guadagni: è stata infatti stimata una perdita sul reddito del lavoro di 860 milioni di dollari. Uno dei settori più colpiti è quello del turismo, in Italia questo è caratterizzato principalmente da piccole e medie imprese, il che unito a un settore pubblico già caratterizzato da un debito molto elevato, lascia presagire che l'Italia sia uno degli stati colpiti che presenta maggiori punti di fragilità.

Secondo queste ipotesi il PIL italiano è destinato a cadere del 9,0% nella media di quest'anno, la cui ripresa prevista per l'anno 2021 sarebbe da attribuire al venire meno degli effetti negativi connessi alle misure di contenimento imposte. Difatti se durante le misure di contenimento del Covid-19 le attività produttive colpite dalle limitazioni imposte erano pari a circa un terzo del valore aggiunto, con il sollevamento di alcune restrizioni è previsto un abbassamento intorno al 10%. L'espansione prevista però, è del solo 4.8% in quanto la diminuzione di domanda estera non sembra destinata a migliorare notevolmente. In questo scenario i comportamenti dei consumatori e soprattutto delle imprese rimarranno molto più cauti, rendendo impossibile un ritorno rapido ai livelli anteriori alla crisi.

Ai fini di questa relazione conclusiva, è importante analizzare l'impatto dell'attuale crisi sulle aziende italiane e sulle loro scelte di investimento, in quanto sono queste a essere designate come motore trainante per la transizione green. Secondo il rapporto del Centro Studi Confindustria, divulgato il 31 Marzo, date le prospettive economiche gravemente compromesse saranno proprio gli investimenti delle imprese, a prescindere dalla loro grandezza, la parte più colpita da questa crisi, in quanto a causa dello shock di domanda e offerta diventa molto difficile poter prevedere l'attuazione di progetti futuri nel breve termine e , in effetti, tutte le aziende del territorio nazionale stanno al momento risentendo di un calo sostanziale dei ricavi di pari passo con un aumento delle insolvenze, rendendo quindi le imprese particolarmente caute nelle loro scelte di investimento, data la maggiore incertezza sulle prospettive dell'attività economica. Questo sarà un dato molto importante da tenere in considerazione per la transizione green in quanto gli investimenti sarebbero infatti previsti scendere del 12% con un recupero solo parziale nel 2021.

In linea con i temi trattati durante il corso, è bene specificare quanto il ruolo del governo e delle regioni sia particolarmente importante in quanto il dialogo sociale ripartito tra il governo e le realtà locali può fungere da stabilizzatore economico, contribuendo a recuperare la fiducia nei

confronti del governo e delle istituzioni. La fiducia infatti è una variabile che si è dimostrata avere una grossa influenza nelle scelte di investimento delle imprese, e per poterle reindirizzare in una direzione di transizione al sostenibile è necessario che la ripresa venga impostata anche in termini di una comunicazione volta al garantire il diffondersi di informazioni coerenti ma soprattutto trasparenti, non solo a livello nazionale ma anche e soprattutto a livello locale.

2.3 Sarà possibile indirizzare la futura ripresa economica nella direzione della transizione Green?

L'emergenza sanitaria ed economica è ampiamente connessa al tema della sostenibilità della crescita mondiale. Oltre ad aver dimostrato una debolezza intrinseca dei nostri attuali sistemi produttivi, ha infatti ulteriormente reso chiaro quanto l'equilibrio economico non dipenda solo dalla crescita del PIL, ma anche dall'equilibrio sociale e ambientale. Per questo, all'indomani di una crisi economica con un così forte impatto, diventa fondamentale discutere sulla necessità di sviluppare un piano di ripresa economica che sia anche sostenibile a lungo termine grazie alla transizione Green. Il recupero macroeconomico post Covid-19 non potrà essere caratterizzato da una visione a breve termine, in quanto cedere alla tentazione di mettere in campo soluzioni di questo tipo, con il fine di rispondere in maniera rapida ed effettiva all'attuale crisi in atto, aumenta il rischio di favorire ulteriormente un avanzamento dell'economia di combustibili fossili. L'impatto delle misure di contenimento del Covid-19 ha avuto delle conseguenze molto positive nell'impatto ambientale italiano, infatti le emissioni di CO_2 emesse durante il trimestre nel quale si è assistito a un drammatico rallentamento delle attività, sono diminuite del 5-7% rispetto allo stesso trimestre dell'anno 2019. Nel prossimo trimestre però, con la rimozione di molte limitazioni, è prevedibile che la priorità dell'industria sarà quella di ridurre i costi, anche a discapito degli avanzamenti fino ad adesso nell'ambito della sostenibilità e dell'impatto climatico.

Agendo in questo modo, quando anche gli ultimi strascichi degli effetti del coronavirus saranno solo un lontano ricordo, l'Italia si ritroverà a dover far fronte agli stessi problemi legati all'instabilità di un modello economico non sostenibile, d'altronde quello che la pandemia ha dimostrato è che l'industria deve essere resiliente, responsiva al cambiamento e soprattutto autonoma, una cosa che si potrà ottenere solo con l'avvento di nuovi modelli di sviluppo economico più sostenibile. L'economia circolare potrebbe rappresentare la soluzione perfetta,

garantendo al paese una maggiore autonomia, data dal risparmio delle risorse naturali e il riutilizzo di materiali post-consumo che andrebbe infine a ridurre la dipendenza dell'Italia dall'importo di materie prime da altri paesi. Per questo è di fondamentale importanza il partenariato pubblico-privato per poter mettere in atto un progetto con una visione più ampia, attraverso il quale la ripresa economica può essere indirizzata alla transizione green. La crisi dovuta al Covid-19 e il conseguente stop delle attività produttive di tutto il mondo può essere un'occasione storica e irripetibile per direzionare gli investimenti nell'industria sostenibile, per una ricostruzione che sia rapida ma soprattutto duratura. Questo potrebbe essere il momento per il settore privato di investire a lungo termine e direzionare i capitali nella ricerca tecnologica capace di creare un valore aggiunto persistente e duraturo in un mondo sostenibile.

Anche a livello globale ci sono state delle importanti ripercussioni, quali il crollo del prezzo del petrolio, che potrebbero incentivare una ripresa economica in una direzione più sostenibile, questo infatti potrebbe essere un'opportunità per accelerare la transizione per un'economia a zero emissioni nette. La domanda di petrolio è infatti destinata a diminuire per la prima volta in dieci anni, secondo quanto riportato dall'Agenzia Internazionale per l'Energia, in seguito al crollo della domanda nel settore turistico globale (il quale implica meno viaggi e quindi una minore domanda di carburanti) e al rallentamento delle attività produttive in Cina. Questo aumenterò il rischio di una guerra di prezzi e di grandi svalutazioni ai danni dei produttori i quali potrebbero essere incentivati a investire una quantità di capitali sempre più alta nella ricerca per l'utilizzo di tecnologie sostenibili.

Anche l'Italia dovrebbe approfittare di questa spinta verso un economia zero emissioni, nello specifico il governo potrebbe stimolare la ripresa in questa direzione tramite interventi di sostegno volti alle industrie colpite dallo shock economico, spronando a privilegiare investimenti su tecnologie a minor impatto di carbonio. Da parte del governo è necessario in concreto un'agevolazione per gli investimenti sostenibili, tramite politiche industriali che agevolino e facilitino questa transizione, privilegiando le autorizzazioni ad infrastrutture che promuovano un'economia circolare. Sarà necessaria soprattutto un'azione normativa più stringente sulle emissioni di CO_2, in quanto questa potrebbe facilitare la transizione green. Gli investimenti più coraggiosi sono sempre caratterizzati da un alto rischio, per questo perché un investitore muova una quantità ingente di capitale in un investimento rischioso è necessario che il payoff sia nettamente superiore a quello che si potrebbe ottenere tramite investimenti a rischio minore

come quelli nell'industria fossile. Una normativa che riesca effettivamente a far monetizzare gli imprenditori dai tagli alle emissioni potrebbe essere la giusta spinta per determinare una mole di investimenti nell'adozione di tecnologie più efficienti che diminuiscano l'impronta di carbonio.

3. Conclusione

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile ha rappresentato una pietra miliare nell'affermare la fondamentale importanza delle tematiche di sviluppo sostenibile nelle coscienze collettive a livello globale. Lanciando un importante sfida che è stata accolta dall'Italia con dedizione, dimostrando la volontà di sviluppare un nuovo modello di economia in stretta collaborazione con la società civile e il settore dei privati. Quest'ultimo però, protagonista indiscusso della transizione Green, si ritroverà al centro del devastante impatto dovuto alla crisi data dalla diffusione del Covid-19, creando delle condizioni di incertezza nel campo degli investimenti che potrebbero far vacillare la volontà di scommettere su un'economia circolare e sulla sostenibilità. Questo, anche a livello governativo, potrebbe dare luogo a un ridefinirsi delle priorità nazionali nel quale l'impegno per perseguire modelli di sviluppo economico più sostenibili, potrebbe non ricoprire più un ruolo di fondamentale importanza. Sarà necessaria quindi una coraggiosa visione a lungo termine, e una pervasiva manovra da parte dello Stato, garantendo i sussidi necessari alle imprese e una regolamentazione che renda possibile monetizzare da un'industria a zero emissioni, per poter finalmente indirizzare la futura ripresa economica nella direzione della sostenibilità.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giada De Luca*

Il contributo della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) allo sviluppo sostenibile del territorio

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. L'evoluzione del ruolo dell'impresa sul territorio - 3. Il contributo della Responsabilità sociale allo sviluppo sostenibile - 4. RSI e RST: quali combinazioni? - 5. Criticità degli interventi sul territorio - 6. Rilanciare la RSI

Abstract

Come afferma Mangiameli "l'economia pubblica rivolta all'ambiente può costituire un carattere attrattivo per le imprese e il lavoro". Grazie alla mediazione di Regioni e Amministrazioni locali, la RSI può essere funzionale a quei territori che vogliono intraprendere un percorso di sviluppo sostenibile. Con la sua dimensione territoriale, detta *Responsabilità Sociale del Territorio* (RST), la RSI intende dare rilievo al rapporto d'interdipendenza tra attori e comunità locali e alla capacità delle politiche pubbliche di promuovere sinergie e partenariati sul territorio.

1. Introduzione

Dal confronto tra i rappresentanti delle Regioni e delle imprese emerge la forte necessità di sviluppare una riflessione in materia di transizione ambientale ed economia territoriale che possa trovare la sua realizzazione nel connubio vincente tra politiche pubbliche e strategia d'impresa, e dall'individuazione dei soggetti adatti a fungere da anello tra le esigenze del settore privato e di quello pubblico. Negli ultimi anni i problemi relativi al cambiamento climatico hanno dominato la scena politica nazionale e internazionale, ponendo al centro della discussione la giusta amministrazione dell'ambiente e lo sviluppo di una società sostenibile. La crisi economica internazionale degli ultimi anni, insieme con la pandemia in atto hanno posto ancora di più l'attenzione sull'importanza di una crescita sostenibile inclusiva e stabile, basata sul rispetto del lavoro, dei diritti umani e dell'ambiente. A livello mondiale, nel periodo compreso tra il 1970 e il 2007, il Fondo monetario internazionale ha registrato 124 crisi bancarie sistemiche, 208 crisi valutarie e 63 crisi di debito pubblico.[1]

Il culmine raggiunto dal crac finanziario del 2008 ha poi avuto ripercussioni globali, provocando in tutta l'Eurozona un calo del Pil del 4,5%. L'Unione Europea aveva reagito con politiche di austerity che avevano, di fatto, reso gli stati membri incapaci di adottare politiche anticicliche in maniera repentina. Secondo il Professor Mangiameli all'incapacità dei governi centrali di adottare politiche anticrisi efficaci e all'aggravarsi del divario territoriale nei territori più deboli, si doveva sopperire conferendo alle Regioni italiane maggiore autonomia, come richiesto dai territori più avanzati. La questione risulta più che mai attuale, dal momento che l'impatto dell'epidemia da coronavirus potrebbe provocare un calo medio del 9% del Pil in Europa.

[1] Mariana Mazzucato e Michael Jacobs, *Ripensare il capitalismo* (Laterza, 2017)

Secondo il Cerved l'impatto dell'epidemia sulle imprese italiane sarà di 275 miliardi di euro nello scenario base, con conseguenze particolarmente negative nel periodo 2020-21 in Lombardia per tendenze antecedenti al Covid-19, e in Basilicata e Piemonte, a causa del peso dell'automotive. Le crisi, inoltre, influenzano le scelte dell'impresa sul territorio che deve avere la capacità di attrarre investimenti. In assenza di una strategia ben strutturata, le infrastrutture d'innovazione e i servizi pubblici perdono di qualità, compromettendo in primis il rapporto dell'impresa con il territorio, e poi col capitale sociale e umano. Come mostra il rapporto Unioncamere, il susseguirsi di crisi finanziarie di alcune grandi aziende ha richiamato l'attenzione sul "valore" degli atteggiamenti etici degli imprenditori, dai quali dipendono la reputazione e la credibilità dell'azienda nei confronti dei territori e della collettività. Per via dell'emergenza ambientale sta crescendo l'orientamento verso uno sviluppo sostenibile, che può diventare un'opportunità poiché come afferma Mangiameli "l'economia pubblica rivolta all'ambiente può costituire un carattere fortemente attrattivo per le imprese e il lavoro per tutti i territori".[2] Le strategie dello sviluppo sostenibile potrebbero così essere funzionali a quelle Regioni che a prescindere dal loro grado di sviluppo, vogliono intraprendere un percorso di crescita. Intraprendere un percorso di transizione ambientale, per l'Assessore alle Attività Produttive della Regione Campania, Lepore, significa occuparsi parallelamente di transizione tecnologica e di utilizzo efficiente delle risorse: prediligendo politiche di sviluppo top-down e un regionalismo differenziato, stipulando accordi tra le regioni attraverso protocolli d'intesa e passando poi per il rilancio del Partenariato pubblico-privato. In accordo con questa linea di pensiero, il Vicepresidente della Regione Sicilia Armao ha sottolineato come i processi di riconversione debbano intraprendere un percorso che è prima culturale e poi industriale. Spesso, infatti, se si considera anche il percorso della Raffineria di Gela da *oil-refinery* a *bio-refinery*, i processi di riconversione sono caratterizzati da fasi complesse e tempi che dovrebbero essere abbreviati, per evitare che i benefici tardino ad arrivare, mettendo sotto pressione il territorio stesso.

2. L'evoluzione del ruolo dell'impresa sul territorio

[2] Stelio Mangiameli, 'Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere possibile la transizione ambientale dell'economia' Italiadecide 2020.

Il processo di riconversione dell'impresa oltre a doversi misurare con l'innovazione tecnologica e gli strumenti di pianificazione, deve essere accompagnato da una riflessione sul nuovo ruolo che essa riveste dal punto di vista economico, sociale e territoriale, superando i canoni del capitalismo classico e il criterio del semplice profitto. Il fine ultimo dell'impresa non s'identifica più con la sola misura dell'efficienza dell'azienda o con la sua capacità di stare sul mercato, ma deve farsi carico di altre responsabilità, quali garantire ottimi servizi, comunicare con le comunità locali e contribuire al loro sviluppo dal punto di vista economico, ma anche socialmente. Ad oggi, un'impresa può dirsi legittimata di fronte alla società civile solo se, oltre al valore economico, è in grado di creare valore sociale nel lungo termine, poiché contribuire al benessere della comunità si può tradurre in un fattore di competitività per l'impresa.[3] Ciò implica un contributo volontario che vada oltre il semplice rispetto della normativa vigente, concentrando gli investimenti su quello che crea valore nel tempo, come il capitale umano, la comunità e l'ambiente. In questa logica, la responsabilità sociale non rappresenta un costo ma si configura come un investimento che favorendo lo sviluppo dell'azienda, contribuisce a creare valore per tutti gli *stakeholders*. Nel rapporto di Unioncamere, si nota che la "via italiana alla Responsabilità sociale" è caratterizzata da un tessuto di piccole e medie imprese, fatto di attività che sono tradizionalmente legate al territorio e che esprimono un forte contenuto sociale. Nell'indagine compiuta da Unioncamere nel 2006, infatti, emergeva come su un campione di 3.663 imprese, più del 93% avesse intrapreso almeno un'iniziativa che potesse rientrare nella sfera della responsabilità sociale senza saperlo. Secondo la stessa indagine del 2006, solo un'impresa su dieci vedeva nel profitto una motivazione all'adozione di comportamenti socialmente responsabili, confermando come la responsabilità sociale potesse rappresentare una modalità di gestione apprezzata, attraverso la quale il benessere dell'impresa riesce a coniugarsi con quello del territorio e della società. La responsabilità sociale ha la facoltà di agire in chiave di sussidiarietà, con un intervento che può partire sia dalle PMI capaci di sfruttare la vicinanza e integrazione con la comunità territoriale, sia delle grandi aziende come Terna, Eni, Cdp e Enel, che si sono distinte negli ultimi anni nel favorire un percorso di transizione energetica e ambientale in collaborazione con le Regioni italiane, come nel caso della Sicilia. L'obiettivo ultimo dell'impresa non è più riconducibile alla sola massimizzazione dell'utile degli azionisti,

[3] Claudio Gagliardi e altri, *La responsabilità sociale delle imprese e gli orientamenti dei consumatori* (FrancoAngeli, 2006) A cura di Unioncamere.

ma diventa multidimensionale sotto la pressione degli *stakeholder*, dovendo restituire alla comunità un progetto produttivo che sia socialmente accettabile sul piano etico. L'impresa nel passaggio da sistema razionale a sistema aperto, ha assunto tratti sempre più riconducibili alla tesi istituzionalista, secondo cui essa non è più dotata di una personalità solo propria, ma è paragonabile a un contesto d'azione in cui confluiscono diversi rapporti e interessi, e quindi sempre più vicina a un tipo di problematiche ed esigenze che sono proprie del settore pubblico.[4]

3. Il contributo della Responsabilità sociale allo sviluppo sostenibile

Nel corso della seconda metà del Novecento si afferma il ruolo della Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI), la cui opera di sintesi e definizione della materia si deve alla Commissione delle Comunità europee che nel luglio del 2001 aveva pubblicato il Libro verde per *Promuovere un quadro europeo per la Responsabilità Sociale delle imprese*, che definiva la RSI – o CSR, Corporate Social Responsibility – come "l'integrazione su base volontaria dei problemi sociali e ambientali delle imprese nelle loro attività commerciali e nelle loro relazioni con le parti interessate". Da qui, si è diffuso un approccio alla diffusione della cultura della CSR nel mondo delle imprese, che prediligeva una logica "volontaristica" piuttosto che l'adozione di forme di certificazione della responsabilità sociale. Già nel dicembre del 2002 il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali italiano aveva dato avvio al Progetto CSR-SC, per lo sviluppo di linee guida e criteri condivisi per la valutazione, la rendicontazione e la verifica delle pratiche di CSR.[5] L'elemento centrale del progetto ministeriale era il *Social Statement*, composto da un set di indicatori, quali risorse umane, soci/azionisti, fornitori, clienti, comunità/istituzioni, ambiente, che potesse essere adottato dalle imprese per valutare la propria *performance*. A conferma dell'importanza attribuitagli, il tema della responsabilità sociale era stato inserito anche tra le priorità del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea (luglio-dicembre 2003). Durante tale periodo si era tenuta a Venezia la Conferenza europea sulla CSR, nota anche come *CSR Venice Conference*, il cui tema era per l'appunto "*The role of public policies in promoting CSR*". Ad essa era poi seguito un Protocollo d'intesa tra Unioncamere (per conto delle Camere di Commercio) e il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che prevedeva la costituzione di diversi sportelli sul territorio presso le CCIAA per fornire informazioni e assistenza alle imprese

[4] Stelio Mangiameli, 'Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere possibile la transizione ambientale dell'economia' Italiadecide 2020.
[5] Claudio Gagliardi e altri, *op. cit.*

interessate al modello di responsabilità sociale. Conscio delle diverse subculture territoriali che caratterizzano l'Italia, Patrizio Bianchi suggerisce per l'appunto di partire da quelle diversità e dalle relative esperienze storiche, per sviluppare le "capacità territoriali" di ogni contesto, secondo le rispettive possibilità. Diverse Camere di Commercio hanno aderito all'invito dell'Emilia Romagna per l'avviamento del progetto "Laboratorio Imprese Emilia Ovest per la Responsabilità Sociale d'Impresa, Le imprese del territorio verso l'agenda 2030" - in collaborazione con CSR LAB EMILIA OVEST per la promozione della RSI presso le aziende del territorio nel triennio 2017-2019. Il CSR LAB Emilia Ovest (Laboratorio per la Responsabilità Sociale d'Impresa) si pone come obiettivo, la sensibilizzazione e facilitazione di partnership fra attori locali e imprese per sostenere uno sviluppo locale che sia economico, sostenibile e in linea con la realtà internazionale. Infatti, nel quadro dell'iniziativa delle Nazioni Unite i "17 obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", prosegue dal 2015 il progetto camerale attivo a Parma che prevede un percorso per aziende e cooperative del territorio emiliano attraverso diverse dimensioni della RSI: *diversity management*, internazionalizzazione della RSI, *welfare* aziendale e sostenibilità ambientale e agricoltura sociale.

Nello scenario attuale, la RSI si è arricchita di significati e di altri temi, oltre al valore aggiunto in termini di rapporti con gli stakeholder e d'impatto sociale sul territorio, si aggiunge in particolare il criterio della sostenibilità che, nella gestione dell'impresa, ha la capacità di influire sia sul piano economico, sociale e ambientale. L'evoluzione globale verso una visione olistica della CSR, sempre più orientata verso uno sviluppo economico sostenibile, ha portato dall'altra parte allo sviluppo di processi più raffinati per la valutazione puntuale della performance sociale. A tal proposito, nel 2017 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 254 del 30 dicembre 2016, al fine di attuare la direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 che modificava la direttiva 2013/34/UE, riguardo "la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese di taluni gruppi di grandi dimensioni". Dalla sua entrata il vigore, il decreto prevede l'obbligo di presentare una dichiarazione individuale di carattere non finanziario, per le imprese d'interesse pubblico che abbiano avuto durante l'esercizio finanziario un numero di dipendenti superiore a 500, e il cui bilancio consolidato soddisfi almeno uno dei seguenti criteri: totale dell'attivo dello stato patrimoniale di 20.000.000 euro, oppure totale dei ricavi netti delle vendite e delle prestazioni di 40.000.000 euro. Il Decreto prevede, inoltre, per tutte le altre imprese non

sottoposte all'obbligo, la possibilità di presentare una dichiarazione di carattere non finanziario in forma volontaria sugli ambiti di cui all'art.3 del Decreto. La Dichiarazione pone l'accento sui temi ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva. Sulla scia di questo provvedimento da parte dello Stato italiano, molteplici aziende tra cui Enel, Terna, Cdp ed Eni hanno presentato una dichiarazione di carattere non finanziario sotto forma di bilancio di sostenibilità, con cui dichiarano l'impegno dell'azienda in materia di sviluppo sostenibile e nel cui incipit è sempre presente una lettera diretta agli *stakeholder*. I report di sostenibilità fanno spesso riferimento agli indicatori elaborati dal Global Reporting Initiative (GRI), conosciuti come "GRI Standards", infatti, sono utilizzati per valutare la performance aziendale, dal 93% dalle 250 società più grandi al mondo secondo il sondaggio del 2017 di KPMG su *Corporate Responsibility Reporting*. Altro indicatore imprescindibile è sicuramente quello rappresentato dagli obiettivi di sviluppo sostenibile, attraverso l'impiego di un approccio interdisciplinare, che sulle orme dell'Agenda 2030 non tiene conto solo della variabile ambientale, ma mira a ristrutturare un intero sistema economico e produttivo, senza prescindere dal rispetto dell'apparato sociale.

4. RSI e RST: quali combinazioni?

Pertanto la portata della RSI non sarebbe riscontrabile senza la preziosa mediazione delle istituzioni; non si potrebbero affrontare con efficacia quelle problematiche che, per ovvi motivi, sono dovute a una maggiore conoscenza del territorio e delle realtà aziendali da parte delle Regioni e delle Amministrazioni locali. Le Amministrazioni centrali, si sono infatti occupate di adottare misure settoriali in ambito ambientale e sui temi del lavoro, al fine di implementare le misure previste dalle Linee Guida OCSE e dagli SDGs dell'Agenda 2030, sulla condotta responsabile delle imprese. Tra le regioni più virtuose, figurano quelle del Nord Italia (Piemonte, Liguria, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana) che risultano essere tra i maggiori propulsori dell'avanzamento ambientale ed economico. L'analisi delle pratiche d'incoraggiamento della RSI messe in atto dalle Regioni "virtuose", il rapporto di collaborazione manifestatosi in diverse forme tra regioni e imprese, e l'impegno nella realizzazione integrata degli obiettivi di sviluppo sostenibile e della responsabilità sociale sul territorio, dimostra il ruolo della RSI quale elemento qualificante dei processi aziendali e delle produzioni italiane, favorendo nel medio-lungo periodo

la permanenza delle imprese sui mercati globali.[6] Così veniva affermato nel Piano d'Azione nazionale sulla Responsabilità sociale d'impresa, all'interno della strategia europea rinnovata per la RSI "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese". Nello stesso, coerentemente con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, era chiamata in causa l'azione delle Amministrazioni centrali e locali e delle Regioni, riconoscendo così alla RSI una dimensione territoriale. Essa deriva dall'importanza delle relazioni interne ed esterne dell'impresa nei confronti dei portatori d'interesse e del territorio, che a livello di amministrazione regionale e locale, possono intervenire con efficacia su temi e problematiche specifiche, in virtù della conoscenza delle realtà aziendali e del dialogo costante tra istituzioni e imprese sul territorio. In questo caso si può parlare di *Responsabilità Sociale del Territorio* (RST), con ciò s'intende dare rilievo al rapporto d'interdipendenza tra gli attori e le comunità locali e alla capacità delle politiche pubbliche di promuovere sinergie e partenariati.[7] Gli interventi delle Regioni in ambito di RSI hanno riguardato principalmente l'imprenditoria e il lavoro, in misura minore l'istruzione, la formazione, le politiche sociali, le attività internazionali e l'impresa sociale. Il riferimento normativo per gli interventi delle Regioni/PA è stato quello delle leggi regionali/provinciali che regolando in generale la materia del lavoro hanno previsto nell'ambito della crescita e dello sviluppo territoriale, articoli specifici sulla RSI. Due regioni, Umbria e Toscana, si sono poi distinte per la disciplina ad hoc della RSI, in particolare la Regione Umbria ha previsto l'introduzione della certificazione per le imprese impegnate nel rispetto dell'ambiente, della sicurezza e dell'etica[8] e l'istituzione di un Albo delle imprese con certificato di conformità allo standard SA 8000[9]. Inoltre, in Emilia Romagna, Lombardia e Toscana, lo Statuto ragionale inserisce la responsabilità sociale d'impresa tra le finalità prioritarie da perseguire.[10] Nella quasi totalità dei casi la RSI è un tema espressamente citato in diversi atti di programmazione regionale, come i programmi operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali oppure in altri documenti, quali piani o programmi annuali di sviluppo economico, piani d'azione, libri verdi regionali, protocolli d'intesa. La fonte di finanziamento privilegiata dalle Regioni per realizzare le iniziative sulla RSI, presenti nei propri documenti normativi o

[6] Piano d'azione nazionale sulla Responsabilità sociale d'impresa 2012-2014, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dello Sviluppo Economico.
[7] Ibid.
[8] L.R. 21/2002.
[9] L.R. 20/2002 e 27/2002.
[10] Piano d'azione nazionale sulla Responsabilità sociale d'impresa 2012-2014, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dello Sviluppo Economico, p. 11.

programmatici, viene per il 57% dall'utilizzo delle risorse proprie e per il 43% quelle comunitarie. Così nel 2012 al lancio del progetto interregionale "*Creazione di una rete per la diffusione della responsabilità sociale d'impresa*" hanno aderito, insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dello Sviluppo Economico, tredici Regioni italiane. L'obiettivo era di aumentare la diffusione della RSI tra le imprese, attraverso un processo di scambio reciproco sulle esperienze realizzate e sulle principali problematiche riscontrate tra le Pubbliche amministrazioni coinvolte nei programmi adottati. Il Piano d'Azione italiano sulla CSR nel periodo 2012-2014, al fine di superare un approccio multilaterale da parte delle singole imprese, prevedeva l'intervento dell'azione pubblica sulla creazione di valori condivisi per una politica *multistakeholder*, per la revisione dei modelli di *governance* e per il ripensamento di contenuti e strumenti relativi alla filiera e al dialogo pubblico-privato.[11]

5. Criticità degli interventi sul territorio

Come sostiene Amedeo Lepore, già Assessore alle Attività Produttive della Regione Campania, la necessità di collaborazione e integrazione tra lo Stato e i livelli territoriali può concretizzarsi solo attraverso l'inserimento delle Regioni in un quadro unitario nel sistema Paese. Per fare ciò, egli ha individuato tra gli strumenti più adatti la realizzazione di accordi tra regioni attraverso i protocolli d'intesa e rilanciare il Partenariato pubblico-privato. Ad esempio la Campania aveva stipulato due accordi uno sulla sanità con la Lombardia e sulla logistica con la Liguria. Nel settembre del 2019 Terna, Cdp e la regione Sicilia, hanno firmato un accordo finalizzato all'armonizzazione tra pianificazione energetica, elettrica, territoriale e ambientale, per intervenire sul territorio siciliano con nuove strutture e nel rispetto della sostenibilità ambientale. Sul tema del Partenariato, il Responsabile Affari Istituzionali Centrali di Enel, Fabrizio Iaccarino, lo ritiene uno strumento centrale con cui rapportarsi con le regioni. Tra i progetti che Enel vorrebbe instaurare nella regione Sicilia, vi sono in primis impianti di produzione termoelettrica, idroelettrica, insieme con progetti di riconversione dei porti, come quello di Trapani sulla costruzione dei porti verdi. Anche nel Piano sulla CSR del 2012-14, la partnership pubblico-privato, in particolare il partenariato, era presentata come un modello consolidato di *public procurement* per far fronte alle sfide ambientali, sociali, crisi economiche. Tuttavia, come sostiene Amedeo Lepore non si può far leva sugli strumenti del partenariato pubblico-privato e

[11] Ibid.

sugli accordi tra regioni se non si procede con una radicale innovazione delle piante organiche e dei quadri regionali che preveda oltre al turnover delle posizioni, l'introduzione di nuovi ruoli appropriati alle sfide poste dalla transizione ambientale e dall'innovazione digitale. Queste sfide, richiedono abilità e know-how specifici, possono poi essere meglio affrontate se più attori mettono a disposizione le proprie competenze e un pacchetto d'investimenti consistente.[12] Nel 2018 il documento di analisi del Senato ha riportato che l'Italia, pur presentando nel 2016 un'elevata incidenza della spesa pubblica sul PIL (49,6 %), solo il 2,1%, contro il 2,9 del 1999, è stata destinata agli investimenti. Tramite i dati ufficiali Istat nel periodo 1999-2015 i trend degli investimenti privati hanno subito una contrazione significativa, in particolare nel mezzogiorno gli investimenti privati sul Pil sono passati dal picco del 19% nel 2007, al 13,5%. L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) in un rapporto pubblicato nel 2018 ha riscontrato che su 260 grandi operazioni di PPP bandite tra il 2002 e il 2014, solamente 151 erano ancora "in corso" di cui 55 procedimenti in fase di gestione o con lavori in corso e solamente 18 conclusi. La contrazione degli investimenti e l'alto tasso di mortalità dei procedimenti è da ricondursi in primo luogo ai tempi lunghi, in particolare quelli intercorrenti tra la pubblicazione del bando e il momento di aggiudicazione della gara. Una maggiore dilazione comporta maggiori oneri in capo alla collettività, maggiori rischi di progetto a carico del soggetto privato poiché spesso i cambiamenti politici dell'amministrazione rendono particolarmente incerto il loro operare. La media è di 128 giorni per l'aggiudicazione della gara (2012-2016), passando dai 114 giorni dei bandi fino a 5 milioni di euro, ai 213 giorni per i bandi di importo superiore. Come autorevolmente riconosciuto "vi è una forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e soggetti privati".[13] Si pensi alla costituzione di sportelli informativi presso le CCIAA per la diffusione della RSI dopo la Conferenza di Venezia; risultavano d'importanza strategica poiché come riporta il Documento di analisi del Senato della Repubblica[14], spesso l'alta mortalità dei procedimenti pubblici è da attribuirsi alla mancanza della promozione di nuovi progetti, attraverso iniziative di informazione, formazione, supporto, che a differenza di altri paesi in Italia sono venute a mancare. Sarebbe necessario strutturare un sistema di

[12] Ibid. p. 20.
[13] 'Il mercato del partenariato pubblico privato in Italia', Rapporto 2017, Cresme Europa Servizi, 2018.
[14] Carla Giorgio e altri, 'I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato' (Documento n. 15, Senato della Repubblica, Marzo 2018) p. 34.

affiancamento affinché le amministrazioni locali possano godere d'informazioni, formazione, tutoraggio e strumenti, al fine di allineare le esigenze del privato con i servizi che la pubblica amministrazione può offrire. In questa prospettiva, Simona Camerano, Responsabile di Ricerca e Studi – Area Development Finance in CDP – ha sottolineato come CDP abbia saputo intercettare e rispondere all'esigenza di supporto da parte degli Enti locali, attraverso l'avviamento di un'attività di *advisory* per affiancare la Pubblica Amministrazione nella programmazione, progettazione, sviluppo e finanziamento delle opere. Il fine è quello di fornire un supporto strategico, oltre che finanziario, nella fase di progettazione e strutturazione delle nuove iniziative di investimento, cercando di colmare lacune che impediscono ad alcuni enti di portare a compimento opere necessarie a ridurre il gap infrastrutturale di territori meno avanzati.[15] CDP si è occupata principalmente di suggerire le forme più efficienti di finanziamento, al fine di accelerare la realizzazione dei progetti e migliorarne la qualità, introducendo standard per soluzioni innovative e sostenibili.[16] Nel corso del 2019, CDP ha così dato il suo contributo avviando otto iniziative di assistenza con Regioni, Province e Comuni, in ambito di edilizia scolastica, sanitaria e dei trasporti. In questa direzione, anche Patrizio Bianchi, dopo un decennio come Assessore a coordinamento delle politiche europee allo sviluppo in Emilia Romagna, ha potuto riscontrare la forte esigenza di un rafforzamento del "corpo tecnico" sul territorio, soprattutto dopo l'abolizione delle Province che avevano un ruolo di presidio sul territorio. Le Regioni oggi, non sono più solo strutture amministrative, ma hanno un ruolo di presidio sul territorio che esige una certa qualità della burocrazia, anche per poter utilizzare in maniera efficiente i fondi dell'Unione Europea. Perciò si sarebbe dovuto investire di più nella formazione delle classi tecniche a livello locale, com'è avvenuto in Emilia Romagna con la formazione della rispettiva dirigenza. Altri attriti derivano dalla costruzione di nuove infrastrutture che incontrano spesso l'opposizione dei cittadini, incorrendo nell'effetto Nimby. L'Osservatorio Nimby Forum nel 2016 ha censito 359 opposizioni contro opere di pubblica utilità e nuovi impianti, registrando un aumento dei contenzioni del 5%.[17] In Italia il 56,7% dei no ha riguardato il comparto energetico e il 37,4% quello dei rifiuti, ben il 75,4% dei no agli impianti energetici riguardava fonti rinnovabili di energia. Le contestazioni dei comitati e dei cittadini vertevano su questioni ambientali, sul tema paesaggistico, sul tema della salute e della sicurezza, anche se queste

[15] Bilancio di Sostenibilità 2019, CDP, p. 56.
[16] Ibid.
[17] 'Effetto Nimby, bloccati in Italia 359 progetti', Il Sole 24 ORE, Novembre 2017.

contestazioni sono spesso dovute alla disinformazione e alla diffusione di *fake news*. Dall'altra parte c'è il desiderio da parte del cittadino di essere più coinvolto nel processo decisionale.[18] Non può più darsi per scontato il rapporto con le realtà territoriali su cui si decide di intervenire, "in quanto l'immagine stessa del consumatore-cliente sta evolvendo progressivamente verso quella, più esigente e matura, del consumatore-cittadino. Il consumatore-cittadino pretende di esercitare la propria sovranità a tutto campo e, dunque anche di influire sul versante dell'offerta dei beni e dei servizi a lui destinati".[19] Invece dal lato delle grandi aziende si denota, a volte, un utilizzo della sostenibilità come "strumento di retorica o *impression management*", piuttosto che come espressione di azioni virtuose. Spesso questo atteggiamento si confonde con pratiche di *greenwashing*, *decoupling* e *camuflating*, condannate da numerosi studi che si occupano di reporting di sostenibilità e dell'integrated reporting. [20]

6. Rilanciare la RSI

Il confronto sul tema della responsabilità sociale non è nuovo, anche se il dibattito istituzionale ed economico in merito si è sviluppato particolarmente in tempi recenti. Strumenti come lo *Smart working*, seppur non inventati di recente, hanno dimostrato le loro potenzialità durante la fase di *lockdown* appena decorsa, essendo impiegati in maniera capillare nel territorio nazionale. In un mercato in cui vengono sintetizzate le esigenze dei diversi soggetti e delle pratiche aziendali per dare vita ad uno sviluppo sostenibile la RSI si dimostra essere uno strumento versatile e adattabile alle esigenze delle Regioni, delle amministrazioni locali, dei Comuni, delle Camere di commercio e delle aziende. La diffusione capillare di tale strumento nella programmazione locale, istituzionale, scolastica e aziendale, e attraverso l'obbligo di rendicontazione non finanziaria per strutture di ogni dimensione, comporterebbe una maggiore consapevolezza e un maggiore impatto positivo sul territorio. Di certo la transizione energetica e ambientale deve poter contare su un apparato su specifiche *task force*, come accade nel Regno Unito, strutturate per essere un sistema di affiancamento ad hoc offerto dalla pubblica amministrazione. Oltre alle strutture di formazione e tutoraggio che ad oggi dovrebbero offrire servizi fruibili anche in remoto e attraverso piattaforme digitali, potrebbe essere rilanciato un progetto nazionale sulla base di quello elaborato dall'UE per migliorare la gestione,

[18] Ibid.
[19] Claudio Gagliardi e altri, *op. cit.*, p.15.
[20] 'Gli SDGs nei report delle imprese italiane" (Documento di ricerca n.15, FrancoAngeli, 2019) A cura di GBS.

l'investimento dei fondi e la crescita delle regioni a bassa crescita e a basso reddito. Il programma Taiex Regio Peer to Peer, si rifaceva a uno strumento di assistenza tecnica e institution-building per paesi candidati, finanziato dalla Commissione Europea nel 1996 e conosciuto come Technical Assistance and Information Exchange Instrument (Taiex). Il progetto Taiex Regio P2P si svolgeva principalmente tramite "expert missions, study visits e workshops" e prevedeva l'invio di esperti nell'istituzione richiedente per migliorare le capacità amministrative e l'utilizzo degli investimenti europei. Tali strumenti sarebbero efficaci se impiegati congiuntamente sul territorio italiano; insieme con l'implementazione della RSI che "concerne tutti" - come affermava la Commissione delle Comunità europee nel 2006 – essi potrebbero riflettere i valori che oramai guidano la società, migliorando le loro prestazioni economiche, ambientali e sociali.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Sebastian Gerstner*

Ricerca e sviluppo per la transizione ambientale: il ruolo di uno Stato innovatore

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Una crisi come opportunità - 2. Lo stato della ricerca in Italia - 3. Un'analisi comparativa - 4. Conclusioni. Verso uno Stato innovatore

Abstract

Per diventare un paese a zero emissioni, l'Italia deve cambiare passo e potenziare le attuali politiche mirate alla transizione ambientale. La premessa per questa conversione è l'adozione e diffusione a larga scala di tecnologie ambientali. Protagonista è il settore della ricerca, che sviluppa queste tecnologie trainando la crescita sostenibile del paese. In questo contesto è necessario uno Stato innovatore che avvii in modo proattivo politiche lungimiranti nella ricerca e lo sviluppo, assicuri ingenti finanziamenti e si faccia carico dei rischi tecnologici e commerciali.

1. Una crisi come opportunità

La Scuola per le Politiche Pubbliche 2020 ha affrontato il tema della transizione ambientale ed economia territoriale. Il Presidente Violante ha inaugurato il corso riflettendo sul rapporto tra conoscenza e democrazia. La conoscenza è il presupposto della crescita nel diventare cittadino adulto, capace di riconoscere le proprie responsabilità e le complessità che caratterizzano una democrazia. Conoscenza significa acquisire la consapevolezza della complessità. Una condizione imprescindibile della conoscenza è la deliberazione che si presenta a termine di un processo caratterizzato da analisi, ricerca, dialogo e ponderazione. Ciascuna di queste fasi richiede appositi luoghi per costruire conoscenza. La ricerca ricopre un ruolo decisivo caratterizzato da un duraturo processo deliberativo e l'esigenza di una sviluppata conoscenza a priori. Per garantire un accurato svolgimento sono necessari strumenti di alta tecnologia, una politica favorevole a progetti a lungo termine, e finanziamenti consistenti garantiti per l'intero periodo.

In questa fase storica caratterizzata dall'emergenza della pandemia da Covid-19 è iniziata la corsa alla ricerca di un vaccino in grado di debellare il virus. I Paesi nel frattempo cercano di affrontare una crisi globale adottando politiche di contenimento del contagio che coinvolgono soltanto il proprio territorio: è così venuta a mancare ogni tipo di forma di coordinazione e dialogo. La politica però come sottolineato dal Presidente Violante dovrebbe essere costituita da un insieme di decisioni coerenti in una strategia. Alla base di questo, la politica presuppone dunque la conoscenza, la quale viene acquisita tramite un processo di ricerca. Per implementare efficaci misure politiche ed economiche sono imperative l'accurata analisi e lo studio.

La crisi indotta dall'emergenza Covid-19 ha presentato ai cittadini un esempio di quella che potrebbe essere la vita nei prossimi decenni se non si applicheranno misure concrete per

contrastare il cambiamento climatico. Per evitare questo stato occorre studiare attentamente i vari eventi che porranno delle sfide a livello sociale, economico e politico, ma soprattutto va intesa questa crisi come opportunità ambientale invece di un vincolo. La ricerca, lo sviluppo, e l'innovazione assumeranno dunque un ruolo cruciale nell'affrontare la crisi climatica. Per la transizione ecologica e un green deal europeo o nazionale è prima indispensabile lo sviluppo di tecnologie accessibili e sostenibili. La mia relazione approfondirà la questione della ricerca e dello sviluppo come fattore trainante della transizione economica e con un forte impatto sull'economia territoriale.

La ricerca e lo sviluppo non sono importanti solo per studiare gli adeguati strumenti per fronteggiare il cambiamento climatico, ma anche perché sono un indicatore dell'innovazione di un paese che ha un effetto *spillover* sulla crescita economica.

L'innovazione è l'energia che alimenta l'economia e la sfida maggiore consiste nel trasformare la capacità di ricerca in potenzialità di crescita. Questo settore va continuamente sostenuto con appropriati investimenti, risorse umane altamente qualificate, una pianificazione nel lungo termine. In Italia le risorse rivolte a questo settore sono insufficienti, mancano i ricercatori e la programmazione è frammentata. Nella mia relazione vorrei analizzare e presentare un nuovo ruolo dello Stato, che sia innovatore, che adotti un ruolo proattivo e ponderato nella gestione della ricerca e dello sviluppo.

Nella prima parte esaminerò lo stato attuale della ricerca e dello sviluppo sottolineando gli aspetti positivi e quelli negativi ed eventuali cambiamenti nel corso del tempo. Successivamente presenterò un'analisi comparativa della ricerca in altri paesi ed ai loro sistemi di finanziamento. Nella terza parte verrà stilata la proposta finale e verranno delineate diverse linee di intervento rivelatesi di successo da *best practices* in altri paesi e dalla letteratura scientifica.

2. Lo stato della ricerca in Italia

Il settore della ricerca ed innovazione veste in Italia una situazione sconfortante. L'ultima relazione della Commissione UE pubblicata a fine febbraio evidenzia pochi passi concreti per raggiungere l'obiettivo di R&S stabilito nel PNR al 1,53% del PIL[21]. La componente pubblica della spesa per R&S si sta riducendo dal 2013 e si è attestata due anni fa allo 0.5% del PIL.

[21] *Documento di lavoro dei servizi della commissione: relazione per paese relativa all'Italia 2020,* Commissione Europea, 2020

L'ultimo rapporto ISTAT mostro che a livelli aggregati in Italia si spende l'1,38% del PIL in ricerca ed innovazione, più della metà (55%) viene finanziato dal settore privato nazionale come imprese ed istituzioni non profit, le istituzioni pubbliche investono per circa un terzo (32%) nella ricerca e nello sviluppo, il 12% viene sostenuto da finanziatori stranieri ed il restante dalle università[22]. Questa prima analisi permette di ricostruire chi sono i sostenitori della ricerca in Italia ma non chi sono gli esecutori finali.

La spesa intra-muros è un utile indicatore che misura l'importo impiegato all'interno delle proprie strutture e con il proprio personale. A fronte di una spesa di circa 24 miliardi nel 2017, 15 vengono sostenuti dal settore privato all'interno del quale le istituzioni private non profit registrano un calo del 30% in confronto all'anno precedente.

Al secondo posto si attestano le università che spendono 5.6 miliardi ed infine le istituzioni pubbliche con poco meno di 3 miliardi. Nel corso degli anni, dal 2000 al 2015, le imprese sono state le uniche ad aumentare la propria spesa per R&S, mentre le università hanno avuto un andamento stagnante e le risorse destinate dalle istituzioni pubbliche sono perfino calate. Questo pone un grande interrogativo sul futuro della ricerca di base che tradizionalmente viene sostenuta più dal settore pubblico che dal privato, che si concentra sull'ultima fase della ricerca: lo sviluppo sperimentale.

Il settore pubblico, esonerato da ogni logica di mercato e di massimizzazione dei profitti nel breve periodo, rinuncia alla possibilità di creazione di nuova conoscenza generale tramite la ricerca di base, premessa di ogni forma di ricerca applicata sostenuta poi dalle imprese. In Italia prevale un forte squilibrio verso la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale che assieme coprono quasi l'80% della spesa mentre la ricerca di base meramente un po' più del 20%.

Un altro indicatore di rilievo è la distribuzione geografica della spesa per R&S rilevata da un'inchiesta di Openpolis; emerge un ulteriore disequilibrio: quello tra Nord e Sud[23]. Solo cinque Regioni, Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto rappresentano il 68.1% della spesa totale sostenuta dalle Regioni ed il 75% con riferimento al settore privato. Le macroaree presentano forti disparità: per investimenti pubblici nella R&S le Regioni del Nord spendono il 41% dell'importo totale, segue il Centro con il 34% ed il Sud con il 24%. Nel settore privato la situazione è ancora più scoraggiante: il 73% delle spese di imprese si concentra nel Nord, 17% al

[22] *Ricerca e Sviluppo in Italia: 2017-2019*, Istituto Nazionale di Statistica, 2019
[23] *Ricerca e sviluppo: quanto investono l'Italia e i paesi Ue in questo settore*, OpenPolis, 2019

Centro, e solo il 9% al Sud. Le Regioni che investono di più nel settore R&S in proporzione al PIL sono Piemonte (2.22%), Emilia-Romagna (1.96%) e Lazio (1.68%). La prima Regione del Sud si classifica però al decimo posto. Fanalino di coda sono invece la Calabria (0.57%), la Valle d'Aosta (0.59%) e la Basilicata (0.63%). Un dato ancora più rilevante è la variazione della spesa tra il 2008 ed il 2016: Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte si confermano le Regioni che hanno visto aumentare maggiormente la propria quota. Preoccupante rimane la situazione per la Campania, Sicilia e Basilicata le quali hanno addirittura diminuito gli investimenti per R&S negli ultimi otto anni. Questi dati evidenziano i bassi investimenti di certe Regioni italiane concentrate perlopiù nel Meridione che si ripercuote sulla minore crescita economica, il fenomeno della fuga dei cervelli e maggiore disoccupazione. Risulta allarmante l'inversione di tendenze di alcune Regioni che hanno ridotto la propria spesa in R&S.

Il numero del personale impegnato in attività di R&S e dei ricercatori è invece in rialzo, riporta il report dell'ISTAT. Mentre i primi raggiungono le 483'000 unità, gli scienziati quasi 200'000 unità. I ricercatori rappresentano il 44% sul totale degli addetti, tra questi su 10 ricercatori soltanto tre sono donne. La percentuale varia molto per settore esecutore, dal minimo 33% nelle imprese fino al massimo 67% riscontrato nelle istituzioni private non profit.

Analizzando gli obiettivi socioeconomici ancora poca attenzione è dedicata al contrasto del cambiamento climatico o alla transizione ambientale anche se negli ultimi anni ci sono stati dei miglioramenti. Gli ambiti che vengono maggiormente finanziati sono le università, seguite dall'industria, la salute, lo spazio e infine l'esplorazione e utilizzazione dell'ambiente. Un importante ruolo viene ricoperto dall'ente di ricerca ENEA, l'agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile che ha subito numerosi tagli da 17 milioni nel 2002 a 193 milioni nel 2017.

L'Italia è entrata nel decennio più importante per la transizione ambientale e per il raggiungimento di molti obiettivi climatici con scarse risorse e gravi squilibri geografici e di genere. Nel quadro 2030 per il clima e l'energia si devono ridurre del 40% le emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990), raggiungere una quota del 32% di energia rinnovabili e ottenere un miglioramento del 32.5% dell'efficienza energetica[24]. Impegni che appaiono molto

[24] Le informazioni riguardanti il Quadro 2030 sono consultabili dal seguente link: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_it

lontani dalla loro realizzazione e per i quali non si intravede, nel breve periodo, un cambio di rotta rispetto all'attuale sistema economico.

3. Un'analisi comparativa

Con il trattato di Lisbona i membri dell'Unione Europea si sono impegnati ad aumentare la spesa nell'ambito della ricerca e dello sviluppo come parte del piano di uscita dalla crisi economica del 2008. A livello europeo tale obiettivo era la soglia del 3% entro il 2020, ma nel 2017 la media europea si è assestata solo al 2.06%. La relazione sulla ricerca dell'ottobre 2019 del CNR ha evidenziato che solo tre paesi hanno raggiunto il proprio obiettivo nazionale, mentre gli altri, come l'Italia, anche se si era stabilita un target poco ambizioso (1.53%) non hanno raggiunto la quota prefissata[25]. Rispetto agli altri paesi, l'Italia si afferma a metà classifica per la spesa in ricerca e sviluppo in termini di percentuale sul PIL. A livelli assoluti, con i suoi 23 miliardi spende meno dei propri vicini: il Regno Unito ne spende 39, la Francia 50 e la Germania perfino 99. In Italia, i finanziamenti disponibili per la ricerca e lo sviluppo tra il 2008 ed il 2016 sono in aumento ma in modo più contenuto rispetto agli altri grandi paesi. La componente pubblica della spesa in ricerca e sviluppo in Italia è la più alta. In termini di PIL però questa spesa, 1.2%, risulta molto ridotta in confronto ad altri paesi come la Spagna e la Germania, ma maggiore a paesi come la Francia ed il Regno Unito. In un confronto internazionale la spesa complessiva italiana per R&S risulta minore alla maggior parte dei grandi paesi, ma la percentuale della componente pubblica si pone nella media degli altri paesi europei.

I principali meccanismi di finanziamento si distinguono tra quelli istituzionali e quelli su progetto. La differenza consiste nella durata e nella specificità degli obiettivi. Il finanziamento su progetto è basato su una valutazione ex-ante di un bando competitivo, è di breve durata ed è indirizzato verso obiettivi concreti. Il meccanismo di finanziamento istituzionale si distingue dall'essere di lungo periodo e dal non essere rivolto verso un preciso obiettivo. L'Italia stanzia finanziamenti pubblici basati su progetto per una percentuale irrisoria (10%) in confronto alla Norvegia (40%) o il Regno Unito (più del 50%). Per quanto riguarda valutazioni ex-ante o ex-post dei progetti, gli altri paesi europei compiono per lo più analisi prima dell'erogazione dei fondi aumentando la competitività mentre in Italia questa modalità rimane molto marginale.

[25] *Relazione sulla ricerca e l'innovazione in Italia: analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Ottobre 2019

Questo impedisce “di orientare la ricerca verso temi di particolare rilievo politico o per l’innovazione” come già sottolineato dalla relazione del Consiglio delle Ricerche.

L’Italia, assieme agli altri paesi europei, può trarre beneficio oltre a fondi nazionali anche a finanziamenti e co-finanziamenti europei. All’interno dei vari Programmi Quadro, all’ottavo posto si colloca Horizon 2020, il programma per la ricerca e l’innovazione. L’Italia contribuisce con il 12.5% al budget complessivo dei Programmi Quadro, ma è in grado di trarre finanziamenti pari a solo l’8.7%. In parte questo esito è dovuto al minor numero di ricercatori e quindi un potenziale bacino di richiedenti inferiore ad altri paesi, anche se la Spagna con un meno ricercatori dell’Italia è in grado di attrarre più finanziamenti. In stretta relazione con il basso numero di finanziamenti è anche il basso tasso di successo. L’Italia è seconda solo al Regno Unito per proposte sottoposte, ma nonostante questo la maggior parte non riesce a superare la fase di selezione. L’Italia è ultima fra i grandi paesi europei sia in termini di proposte accolte sia in termini di finanziamenti ricevuti. Lo stesso discorso vale anche per progetti europei coordinati da partner italiani i quali hanno minori probabilità di essere approvati e poche possibilità di essere finanziati. Nei finanziamenti coordinati da gruppi italiani il tasso di successo è la metà di quello dei Paesi Bassi e della Germania. Per ogni euro speso nel finanziare la R&S nell’ambito dell’Unione Europea, quindi, il ritorno alla ricerca italiana è di 0.69. In confronto agli altri paesi europei l’Italia risente di problemi strutturali legati agli scarsi investimenti nazionali in R&S, al basso numero di ricercatori che spesso fuggono all’estero per mancanza di opportunità, e alla continua riduzione di finanziamenti per enti di ricerca pubblici.

Un altro ambito di notevole importanza è quello del public procurement (PP), spesso trascurato nel dibattito sulla R&S. Il PP definisce la pletora di appalti pubblici attraverso i quali la pubblica amministrazione compra beni e servizi. Gli appalti coprono un ruolo rilevante per via dell’efficacia nel dimostrarsi un notevole strumento di politica industriale per stimolare la crescita economica, l’occupazione e per sostenere la competitività delle aziende nazionali. Il public procurement nel settore della ricerca ed innovazione contiene tutti i tipi di appalti che mirano all’acquisto di processi di innovazione (inclusi servizi di ricerca e sviluppo durante la fase pre-commerciale) e di prodotti dell’innovazione di terzi. In confronto agli altri paesi, l’Italia, che è il paese con la minore spesa in media in appalti di ricerca e sviluppo, sborsa con 66 milioni un terzo dell’importo del Regno Unito (199 milioni). Una notevole difformità segue anche nel tipo di committente pubblico. L’Italia è il paese con la più alta percentuale di appalti eseguiti

dalle amministrazioni regionali e locali e di conseguenza solo pochi da ministeri ed autorità centrali. In Francia e nel Regno Unito invece quasi un terzo proviene da organismi di diritto pubblico come Università e centri di ricerca. In confronto agli altri paesi, l'Italia è il paese con la struttura più policentrica e di conseguenza quasi la totalità degli stanziamenti pubblici viene gestita da ministeri e Regioni. Nessuna attenzione viene dedicata invece ad agenzie di finanziamento autonome le quali hanno le competenze di gestire indipendentemente i finanziamenti ricevuti. Il Consiglio Nazionale delle Ricerche ribadisce nel 2018 che l'assenza di questo tipo di *stakeholder* "priva l'Italia di capacità operativa strategica… nella gestione di politica scientifica, che sia in linea con le esigenze di sviluppo economico e sociale"[26].

Complessivamente il valore totale del public procurement di R&S in Italia ammonta a 176 milioni, lo 0.15% di tutti i beni e servizi acquisiti dalla PA che ammontano a 150 miliardi. L'aumento di questo capitolo di spesa potrebbe finalmente garantire un indispensabile stimolo alla domanda pubblica d'innovazione. Questo inciderebbe non solo sul PP della spesa pubblica di R&S con maggiori investimenti da parte dell'università e delle istituzioni pubbliche ma anche sulla spesa totale in ricerca e sviluppo.

4. Conclusioni. Verso uno Stato innovatore

Per la transizione ambientale, l'Italia dovrà dotarsi di una precisa programmazione, una costante collaborazione tra tutti gli attori, privati e pubblici e di sostanziosi finanziamenti. Non sarà possibile iniziare a dedicare attenzione e risorse qualche anno o perfino qualche mese prima delle scadenze degli obiettivi europei. L'economia italiana basata al momento sulla produzione e sul consumo di fonti fossili dovrà essere convertita interamente in una fondata sullo sviluppo sostenibile, l'economia circolare e l'utilizzo di fonti di energia pulite. Durante un convegno della Cgil a Roma il ministro dell'Università e della ricerca Gaetano Manfredi ha rimarcato come "transizione energetica significa innanzitutto una transizione industriale basata su una grande rivoluzione tecnologica, ed è per questo che abbiamo bisogno di molta innovazione".[27]

La programmazione dovrà tener conto in primis dell'importanza del settore della ricerca nel promuovere innovazione e favorire lo sviluppo di tecnologie efficienti ed adatte per la

[26] *Relazione sulla ricerca e l'innovazione in Italia: analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Giugno 2018

[27] L'intervento del ministro Manfredi è consultabile dal seguente link: https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/lavoro_sviluppo/2020/02/11/manfredi-transizione-ambientale-e-rivoluzione-tecnologica_8a87ed33-0150-48ed-9e8a-f095bccd1e91.html

transizione energetica. In questo contesto un ulteriore cambiamento dovrà avvenire ed è quello del ruolo dello Stato nel settore della R&S. Lo Stato non dovrebbe più limitarsi a creare meramente le condizioni ed infrastrutture per favorire l'innovazione privata, ma intraprendere una funzione da protagonista. A differenza dei privati, lo Stato ha a sua disposizione risorse e una visione che gli permettono di finanziare la ricerca di tecnologie ancora inesplorate. Mentre i privati sono legati a meccanismi di mercato che richiedono rendicontazione verso i propri azionisti, il settore pubblico può permettersi di prendere rischi più grandi ed investire in progetti con maggiori incertezze. Incentivare la ricerca e lo sviluppo tramite misurate politiche di sostegno in aree tecnologiche inesplorate consente alle imprese di sfruttare queste tecnologie portandole sul mercato producendo nuovi prodotti e conoscenze. In questo quadro speciale attenzione va devota al rilancio della R&S nelle Regioni del Sud e alle differenze di genere presenti in tutto il Paese. Di conseguenza istituire un contesto proficuo e stimolante, aumenterebbe anche gli investimenti sul territorio finanziati da parte di privati, stranieri o italiani e dalla sfera pubblica.

Al centro di questo quadro dovranno essere anche le Regioni. Durante l'edizione di questa scuola delle politiche pubbliche 2020, è emersa più volte la necessità di coinvolgere maggiormente nel processo decisionale le istituzioni locali. Il primo motivo è che numerose iniziative di successo attraverso negoziati tra varie istituzioni nazionali ed europee testimoniano che le Regioni non sono semplici facilitatori delle politiche nazionali bensì essi stessi promotori. Il secondo motivo è che la transizione come già menzionato in precedenza avrà un maggiore impatto sul territorio: un'economica sostenibile infatti richiede più impianti e più infrastrutture di un'economia non sostenibile. Il terzo ed ultimo motivo è basato sul fatto che nella programmazione europea le Regioni sono al centro delle politiche di coesione e direttamente coinvolte nell'avanzamento di progetti e destinatari di finanziamenti e co-finanziamenti.

Sulla base delle nozioni apprese durante la scuola e nello studio di approfondimento sul tema della ricerca e sviluppo vorrei, rivolgendomi ai rappresentanti delle istituzioni e delle imprese avanzare alcune proposte.

La discussione nei paragrafi precedenti ha portato alla luce come il maggior difetto della R&S italiana sia il suo costante sottofinanziamento in confronto ad altri paesi europei. Anche se l'ultimo dato disponibile segnala uno scarso aumento del finanziamento, priorità dovrà essere data all'incremento delle risorse pubbliche per la R&S, sia per le università ed i vari enti, sia per

il reclutamento e la valorizzazione delle risorse umane. La modalità di erogazioni dei finanziamenti non dovrà più basarsi sull'attuale struttura policentrica gestita dai vari ministeri ma si dovrà potenziare il *policy mix* lasciando più spazio ed autogestione degli stanziamenti alle agenzie autonome e alle università. L'ente di ricerca ENEA va subito sostenuto con consistenti aumenti di risorse essendo il principale attore per lo sviluppo di tecnologie ambientali rivolte all'efficienza energetica e sviluppo sostenibile.

Un focus particolare va dedicato alle politiche europee. Per poter competere con gli altri paesi, l'Italia dovrà necessariamente migliorare la propria partecipazione ai Programmi Quadro, caratterizzata finora da un insufficiente tasso di ritorno dell'investimento europeo. La tendenza negativa deve essere invertita tramite un maggiore coinvolgimento delle Regioni ed un fruttuoso dialogo non solo tra lo Stato e le Regioni ma tra queste stesse favorendo progetti transregionali e transnazionali. Per sviluppare una capacità di attrattività e di investimento dei progetti favorendo la collaborazione pubblico-privato e l'innovazione, occorre produrre ricerca di elevata qualità, che coinvolga proposte portate avanti da giovani ricercatori. In questo contesto anche i parchi scientifici e tecnologici giocano un ruolo importante e la loro diffusione va promosso. Questi *hub* d'innovazione sono punti d'incontro per università, imprese, start up ed istituzioni, che producono alta conoscenza scientifica e tecnologica e sostengono lo sviluppo dell'innovazione.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Bianca Maria Piccolo*

Quali strategie per il futuro dell'Italia post Covid-19?

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. L'assetto politico e amministrativo - 2.1. Il rapporto tra stato e regioni - 2.2. Partnership pubblico e privato - 2.3. Un nuovo "contratto sociale" per l'individuazione di settori chiave di investimento - 3. Investimenti in infrastrutture sostenibili - 3.1 Impianto burocratico necessario agli investimenti – 4.Conclusione

Abstract

La crisi economica e sociale, già presente e aggravata dal covid-19, ci costringe a ripensare a delle soluzioni sostenibili ma che siano al tempo stesso cruciali per il rilancio della produttività italiana. Una strategia efficace di investimenti si fonda su due principali questioni: un assetto politico e amministrativo efficiente e coordinato dove ci sia leale collaborazione tra stato e regioni, una sinergia virtuosa tra pubblico e privato, e il coinvolgimento della società civile nel processo decisionale; e un piano di investimenti in infrastrutture *green* e digitali, che, accompagnate da una semplificazione burocratica, generino crescita economica nel medio e lungo periodo e mantengano il benessere del tessuto sociale.

1. Introduzione

Nel corso della nostra formazione della Scuola per le Politiche Pubbliche 2020 è esplosa la pandemia di Covid-19, discutevamo sui temi della transizione ambientale e lo sviluppo territoriale, per pensare un futuro più sostenibile. L'arrivo della pandemia ci ha costretto a ripensare le questioni di cui trattavamo, riadattandole ad uno scenario di ripartenza per l'Italia. Questo momento, infatti, ha diviso il tempo in un prima e in un dopo, in cui non si può più pensare ad una crescita economica finalizzata all'esclusivo profitto, ma bisogna tenere conto della sua sostenibilità sociale ed ambientale. L'emergenza climatica, come il Covid-19, aveva già spinto lo stato e le imprese a rivedere la produzione in un'ottica di sostenibilità, adesso, questa pandemia, che ha fermato il tempo, ci esorta ad individuare delle soluzioni nuove che siano al contempo sostenibili e facciano ripartire la produttività dell'Italia. In questo contesto, lo stato, le regioni, le imprese e i cittadini hanno un ruolo chiave, per fare sistema e pianificare delle strategie di medio e lungo termine per spendere nella maniera ottimale i fondi ricevuti dall'Europa e la spesa pubblica messa a disposizione dello stato. In questa relazione, infatti, mi interessa approfondire come lo stato, le regioni e le società partecipate dello stato, insieme alle imprese, possano elaborare una strategia di crescita innovativa e inclusiva, sul principio di sostenibilità sociale ed ambientale e nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. Credo che una strategia per la ripartenza si debba fondare su due principali questioni, che saranno il mio principale focus di ricerca, l'assetto politico e amministrativo e

l'accelerazione di investimenti in sostenibilità, che al tempo stesso facciano ripartire la produttività italiana.

2. L'assetto politico e amministrativo

La ripartenza economica dipende prima di tutto da un impianto politico-amministrativo organizzato e coordinato in cui la strategia nazionale tenga in considerazione le specificità territoriali, secondo il principio di leale collaborazione, e si crei una strategia comune di investimenti attraverso nuovi modelli di partecipazione sociale, come il rapporto tra pubblico e privato e la partecipazione della società civile. La regione può funzionare da pianificatore e facilitatore, in quanto rappresentante dei bisogni delle comunità locali, mentre il privato può contribuire con la sua competenza tecnica e manageriale. In questa parte della relazione, mi concentrerò su questi tre aspetti: il rapporto tra stato e regioni, la *partnership* pubblico e privato e un nuovo modello di sviluppo ed inclusione sociale, che dà spazio a cittadini ed istituzioni di partecipare al processo decisionale, quello che è stato definito dal governatore della banca d'Italia, Ignazio Visco, un nuovo "contratto sociale".

2.1 Il rapporto tra stato e regioni

Durante la prima fase dell'emergenza è emersa l'inadeguatezza dell'architettura complessiva del titolo V, in cui la dialettica inter-istituzionale tra lo stato e le regioni, nella materia concorrente per eccellenza, ovvero la salute, è entrata in crisi portando a soluzioni frammentate e diverse tra le varie regioni, lo stato invece di favorire il coordinamento a livello nazionale, ha scelto una cooperazione molto debole con le regioni, rendendo così "secondari i luoghi di dialogo e di coordinamento previsti dall'ordinamento" e affermando la sua supremazia. Di risposta, le regioni hanno cercato di sottrarre allo stato il suo potere decisionale, anche qui in maniera disomogenea, cercando di recuperare un grado di autonomia nelle decisioni.

"I decreti del governo sono spesso stati preceduti o seguiti dalla minaccia o dall'emanazione di ordinanze contrastanti a livello locale: le polemiche sono esplose da Nord a Sud, dalla Lombardia al Veneto fino all'Abruzzo, alla Campania e alla Calabria. Un po' generate da scontri politici di parte, un po' dall'insofferenza per le presunte invasioni di campo del potere

centrale, un po' dalla convinzione che siano i territori i veri termometri delle problematiche economiche e sociali."[28]

Sicuramente, l'emergenza sanitaria necessitava di una risposta uniforme e unitaria che solo lo stato poteva perseguire, allo stesso tempo però la pandemia ha avuto conseguenze specifiche in zone circoscritte del territorio nazionale, in cui le regioni hanno un ruolo centrale, vista la loro funzione di tutelare e rappresentare nelle loro peculiarità le comunità locali.

In questa circostanza, anche in un'ottica di ripartenza, emerge la necessità di un bilanciamento tra le esigenze di unitarietà e omogeneità dello stato e quelle locali, secondo il principio di leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali.

Le diversità tra le regioni, nel caso della pandemia, tra quelle più colpite o quelle impreparate al rischio dell'emergenza sanitaria, devono ricevere considerazione nelle decisioni a livello statale, in modo da individuare le misure più appropriate per affrontare la specifica situazione nel relativo territorio e al contempo garantire l'esigenza di uniformità a livello nazionale.

Un esempio di cooperazione virtuosa tra lo stato e le regioni è stato l'intervento finanziario complementare o aggiuntivo delle regioni, a quello dello stato, a sostegno delle famiglie e del sistema economico.

Il problema del conflitto tra centro e periferia affligge da anni il nostro ordinamento, mentre potrebbe generare un efficace sviluppo dei progetti ed un'efficiente allocazione delle risorse, le regioni infatti sono attori centrali per l'individuazione delle esigenze delle comunità locali e nel dialogo con i cittadini e le imprese. Le regioni devono rimpadronirsi del loro ruolo di programmazione e contribuire alla realizzazione di progetti di sistema, utili a tutto il territorio nazionale, anche attraverso dei protocolli d'intesa con le altre regioni (un esempio sono i protocolli d'intesa della Campania sulla sanità con la regione Lombardia e sulla logistica con la regione Liguria) e favorendo il dialogo tra pubblico e privato ed i corpi intermedi. La conferenza delle regioni, importante luogo di confronto tra i vari livelli istituzionali deve assumere maggiore rilevanza e deve diventare il reale centro per una cooperazione virtuosa.

2.2 Partnership pubblico e privato

"Mai come oggi è necessaria una collaborazione tra istituzioni e imprese, tra il pubblico e il privato."[29]

[28] Il sole 24 Ore, 18 maggio 2020

In un contesto di vincoli di finanza pubblica, il finanziamento delle infrastrutture strategiche deriva anche dal settore privato.

Le sfide che pone lo sviluppo sostenibile richiedono necessariamente la collaborazione tra il pubblico e il privato, in cui il pubblico definisca le politiche di intervento, mentre il privato partecipi sia in termini finanziari che di competenza tecnica. Cassa depositi e prestiti, ad esempio, si è posta come intermediario tra le opzioni di indirizzo del settore pubblico e le scelte di *business* del settore privato. Infatti, da un lato, Cdp ha continuato a sostenere gli enti locali, ma ha anche attivato un'attività di *advisory* per affiancare la pubblica amministrazione nella programmazione, progettazione, sviluppo e finanziamento di opere. Dall'altro lato, ha avviato un'operatività rivolta alle dinamiche di mercato con il finanziamento di grandi opere, con strumenti di *project finance* e di PPP. I principali progetti di partenariato di CDP in ambito energetico sono stati con Eni per lo sviluppo di impianti di energia rinnovabile e impianti per la produzione di bio-combustibili, o anche con Terna, Fincantieri, Snam per impianti di energia idroelettrica, per la digitalizzazione delle reti e l'ammodernamento delle strutture portuali. Un altro esempio virtuoso è stato il progetto di Enel di intesa con le città di Torino e Genova. Queste società hanno realizzato dei protocolli d'intesa con le città metropolitane e le regioni, nella convinzione che bisogna proporre delle iniziative di sistema che consentano di vedere i problemi nel loro complesso.

Il rapporto della fondazione ANCI-IFEL realizzato nel 2018 ha mostrato come questa forma di finanziamento per le opere pubbliche o i servizi, sia cresciuta esponenzialmente, passando da poco più di 300 bandi di gara nel 2002 agli oltre 3000 nel 2016. I principali committenti sono stati i comuni italiani (80%), che attraverso questo mercato hanno sostenuto il loro fabbisogno di investimenti in opere riguardanti l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi. Tuttavia, la forma del partenariato pubblico privato, incontra i limiti dell'amministrazione pubblica, emersi anche durante il corso della nostra scuola di formazione, nella tempistica tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione della gara, le carenze di qualità tecnico-progettuale da parte delle stazioni appaltanti e la mancanza di iniziative di informazione, formazione e supporto per le amministrazioni committenti. Da questa mancanza, è nata infatti, l'attività di *advisory* di Cdp nel bilancio di sostenibilità 2019-2021.

[29] Massimo Antonelli, Digital Talk "Italia riparte", Ernst & Young, 4 giugno '20

Anche le imprese italiane devono reinserirsi in un'ottica di profitto che porti beneficio alla società e all'ambiente, prendendo ad esempio le "benefit corporations" presenti in Italia al fine di produrre un profitto qualitativo oltre che quantitativo per lo sviluppo socioeconomico italiano.

2.3 Un nuovo "contratto sociale" per l'individuazione di settori chiave di investimento

Per ripartire «serve un nuovo rapporto tra Governo, imprese dell'economia reale e della finanza, istituzioni, società civile; possiamo non chiamarlo, come pure è stato suggerito, bisogno di un nuovo "contratto sociale", ma anche in questa prospettiva serve procedere a un confronto ordinato e dar vita a un dialogo costruttivo»[30] riporto la prospettiva del governatore di Bankitalia Ignazio Visco, perché è sul principio di partecipazione inclusiva che si devono individuare i settori di intervento, al fine di utilizzare le risorse in maniera efficace ed efficiente. L'esperienza di Eni per la realizzazione dell'impianto di rigassificazione a Livorno è un esempio di *stakeholder engagement*, vista la collaborazione tra imprese, autorità locali e comunità, in cui sono state coinvolte le università per avere un supporto tecnico-scientifico, analizzare l'impatto dell'impianto e definire un piano di coinvolgimento per informare sullo sviluppo del progetto. Cosi come Terna, con il ciclo di incontri "Terna incontra" si impegna a dialogare con gli *stakeholder* locali al fine di rendere un progetto completo e comprensivo delle esigenze locali e individuare le priorità di intervento.

Questo nuovo modello si adatta alle nuove richieste di partecipazione della società civile, alla crescente richiesta di trasparenza e informazione. Le imprese, dunque, sono chiamate a dare ascolto alle istanze della comunità e, allo stesso tempo, a fornire un'informazione chiara, continua e trasparente al fine di creare delle relazioni di successo per lo sviluppo territoriale. In un'ottica anche di sostenibilità sociale, in cui si includono nel processo decisionale tutti gli attori interessati.

3. Investimenti in infrastrutture sostenibili

«La sostenibilità è intrinsecamente resilienza, competitività e riduzione del rischio: proprio quello di cui abbiamo bisogno per uscire dalla crisi economica scatenata dalla pandemia»[31] la crescita economica fino ad ora si è dimostrata non sostenibile nel lungo termine in termini

[30] Corriere economia, 29 maggio 2020
[31] Francesco Starace (Enel), Il sole 24 Ore, sostenibilità, 4 giugno 2020

ambientali ed ha aggravato le disuguaglianze. Questi problemi risultano oggi, soprattutto dopo la crisi generata dal covid-19, una grave minaccia al mantenimento del tessuto sociale e del suo benessere e alla sostenibilità economica dell'attività produttiva. Dal punto di vista ambientale, un ambiente naturale degradato riduce la disponibilità di risorse e aumenta i costi dell'approvvigionamento, avendo impatto negativo sulla qualità della vita e sulla produttività. Dal punto di vista sociale, la crescita economica all'interno dei paesi OCSE ha aumentato le disuguaglianze in termini di ricchezza e di reddito, portando i gruppi sociali più vulnerabili a situazioni di maggiore difficoltà, riducendo la protezione pensionistica e le possibilità di occupazione. Secondo il rapporto dell'Istat sugli obiettivi di sviluppo sostenibile, in Italia, nel 2018, la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è pari a 27,3% (superiore alla media europea) mentre il 6,5% delle famiglie è in povertà assoluta. Secondo l'Oxfam, ci saranno nel mondo 500 milioni di persone in più a rischio povertà per effetto del covid-19.

Questa condizione di emergenza ha accelerato i tempi per elaborare ed implementare una strategia per lo sviluppo economico, sociale ed ambientale per il perseguimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, quindi le società italiane impegnate nello sviluppo delle infrastrutture nazionali hanno l'opportunità di perseguire i loro investimenti in infrastrutture sostenibili, iniziati precedentemente al covid-19, con tempi più brevi.

Il governo, in collaborazione con le aziende a controllo pubblico (Enel, Eni, Terna, Fincantieri, Italgas, Snam) si deve impegnare in un piano di infrastrutture sostenibili, identificati come gli investimenti di medio-lungo periodo, chiave per il rilancio dell'economia. Si stima, che l'investimento in infrastrutture nazionali a 360 gradi genera un ritorno per euro speso dall'1,8% (stima di Banca Italia e BCE) fino ad un massimo del 2,8% (stima del Fondo Monetario Internazionale). In particolare, Cdp ha un ruolo fondamentale nel reperimento dei finanziamenti e nella loro canalizzazione in settori strategici che perseguono gli obiettivi di sviluppo sostenibile e che generino progresso per il territorio, competitività per le imprese e benessere dei cittadini. Secondo il bilancio sociale 2019, ha infatti mobilitato 9,3 miliardi a sostegno di infrastrutture e territorio ed è impegnato in 5 progetti di partenariato in ambito energetico, nel 2019 ha sottoscritto quota parte dell'emissione obbligazionaria di *Green Bond* di quota €500 milioni. In questa emergenza, il gruppo Cdp si è impegnato a sostenere le imprese chiave della filiera produttiva italiana, gli enti locali nella risposta all'emergenza sanitaria, tramite il Covid-19 *social response bond*, sempre in un'ottica di investimenti sostenibili. Nel white paper di Enel si è

stimato che l'accelerazione degli investimenti infrastrutturali, per un ammontare di 40 miliardi, genererebbe un gettito fiscale dello stato di 15 miliardi nel futuro e 300 mila persone occupate in più. Enel ha individuato tre settori chiave di intervento: l'ammodernamento delle infrastrutture e infrastrutture *green*, investimenti nel digitale per potenziare le infrastrutture di rete che permettono una gestione più efficiente e da remoto, e l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare italiano, per cui il governo ha stanziato importanti bonus. L'investimento in infrastrutture *green* per la riduzione delle emissioni di carbonio e lo sviluppo di energie rinnovabili, secondo uno studio dell'università di Oxford in via di pubblicazione, genera il doppio dei posti di lavoro (per dollaro speso) rispetto ai progetti per lo sfruttamento di fonti fossili, produce rendimenti a breve termine più elevati e porta ad un aumento dei risparmi a lungo termine.

Anche gli investimenti nel digitale risultano essere strategici sia per la semplificazione delle procedure burocratiche e la facilitazione del dialogo tra i diversi attori; che per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, promuovendo le infrastrutture di rete e creando nuove modalità di lavoro agile, in cui si limitano gli spostamenti delle persone; e infine, per la sostenibilità sociale, abbiamo visto come durante quest'emergenza il digitale è stato mezzo di trasmissione di sanità ed educazione ed è anche strumento di inclusione dei processi produttivi, soprattutto al centro e al sud.

3.1 Impianto burocratico necessario agli investimenti

Per fare in modo che gli investimenti siano realizzati in tempi rapidi bisogna stabilire un'altra fondamentale condizione, che purtroppo ostacola molti progetti e investimenti privati, la burocrazia. Bisogna quindi semplificare gli iter decisionali e autorizzativi della pubblica amministrazione, introducendo tempi certi ed evitando il raddoppiamento dei tempi necessari; aumentando i controlli ex-post, con il monitoraggio di *performance*, in cui c'è un diretto responsabile del raggiungimento dei risultati, la definizione di eventuali sanzioni e l'analisi di impatto sul territorio. Il digitale può accelerare i processi autorizzativi, ad esempio con procedure di appalti online. Il modello del Ponte Morandi di Genova è un esempio da seguire in termini di efficienza tempistica nella realizzazione dell'opera, in cui si è seguita la procedura semplificata del codice degli appalti europeo, adottando una strategia tipica del settore privato: *focus* sugli obiettivi e i risultati, monitoraggio costante e utilizzo efficace delle risorse. Inoltre, la regione,

nell'esperienza del Ponte Morandi, ha avuto un ruolo centrale e ha definito regole chiare per l'affido dei lavori. Si potrebbe pensare all'istituzione di commissari governativi *ad hoc* per i progetti già definiti o per quelle infrastrutture considerate strategiche per il Paese, in ambito di *green* economy, ad esempio. Un'altra possibilità è di applicare la direttiva del codice di appalti europeo.

Tuttavia, rimane fondamentale tutelare la concorrenza e la collaborazione con i diversi *stakeholders*: gli enti locali, le imprese e i corpi intermedi in modo da individuare come si possa intervenire in maniera ottimale. Il confronto dovrebbe servirsi delle nuove tecnologie digitali, di un sistema facile di dialogo, dove però c'è un termine da rispettare, entro il quale il processo decisionale deve concludersi, dall'esperienza del partenariato pubblico privato, infatti, uno dei maggiori limiti nella realizzazione dei progetti è la lunghezza dei tempi del processo amministrativo.

4. Conclusione

La ripartenza dell'Italia dopo il Covid-19 si deve fondare su un ripensamento dell'impianto politico amministrativo, in cui i livelli territoriali agiscano in maniera coordinata al fine di individuare settori chiave di intervento per un efficace sviluppo dei progetti ed un'efficiente allocazione delle risorse. Le regioni sono attori centrali per l'individuazione delle esigenze delle comunità locali e per questo, devono godere di grande considerazione nelle strategie di investimento dello stato. In questa situazione di emergenza, la *partnership* tra pubblico e privato è una collaborazione fondamentale per lo sviluppo di infrastrutture, in cui il pubblico si impegni nella programmazione e pianificazione degli investimenti e il privato supporti il pubblico con competenze manageriali e tecniche. Le infrastrutture hanno un forte impatto nei territori, di conseguenza è necessario un coinvolgimento della società civile e di tutti gli *stakeholder* perché le soluzioni proposte siano onnicomprensive delle esigenze delle comunità locali, quindi più efficaci, e al tempo stesso trovino il consenso della società. Per quanto riguarda, i settori chiave di intervento per il rilancio della produttività italiana è doveroso investire in infrastrutture sostenibili sia in termini ambientali che sociali. Gli investimenti in infrastrutture permettono una crescita nel medio e lungo termine, creando occupazione e aumentando la produttività. In particolare, le infrastrutture *green* e il digitale risultano essere i due settori strategici di investimento. Infatti, gli investimenti in infrastrutture per la riduzione di emissioni di CO2

sembrano generare il doppio dei posti di lavoro, rendimenti a breve termine e risparmi a lungo termine, mentre il digitale è cruciale sia nella gestione delle opere, come strumento di dialogo e accelerazione delle procedure amministrative, che per la creazione di infrastrutture di rete, e in termini sociali, come strumento inclusivo dei processi produttivi. Tuttavia, questo piano di investimenti deve essere accompagnato da una revisione del sistema burocratico, che fino ad oggi ha ostacolato gli investimenti privati e ha rallentato la realizzazione dei progetti, bisogna creare un sistema di controlli ex-post, in cui le competenze vengano chiaramente definite e ci sia una diretta responsabilità per il raggiungimento dei risultati e un monitoraggio continuo dei lavori e della legalità delle procedure.

La strategia per il rilancio del Paese deve tenere in considerazione tutti questi elementi al fine di utilizzare in modo efficace le risorse a disposizione e definire i migliori interventi che aumentino il benessere del tessuto sociale e la sostenibilità dell'attività economica. Questa è un'opportunità che l'Italia non può perdersi.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Carlo Pottino*

Il modello in house providing per il servizio di raccolta e riciclo dei rifiuti urbani

A.A. 2020

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

Sommario

1. La normativa europea e nazionale della gestione dei rifiuti solidi urbani - 2. L'affidamento del servizio della raccolta dei rifiuti urbani - 2.1 L'affidamento del servizio attraverso il modello in house providing - 3. La gestione dei RSU in Abruzzo e l'esperienza virtuosa della Eco. Lan. S.p.A. - 3.1 La normativa della regione Abruzzo sui RSU - 3.2 L'esperienza di una società in house *abruzzese: la Eco. Lan. S.p.A. - 4. Conclusioni*

Abstract

La mia relazione inizia con un'analisi normativa, sia sul piano europeo che su quello interno italiano, delle disposizioni vigenti in materia di raccolta e riciclo dei rifiuti. Successivamente, vengono esaminate le tre modalità di *governance* della gestione dei RSU presenti nel nostro ordinamento; viene esposto in maniera più dettagliata la modalità di affidamento *in house proving*, la quale viene ritenuta la migliore per le società *providers* in materia di RSU. Nell'ultimo paragrafo, è presente un focus sulla regione Abruzzo insieme ad una breve analisi di una società *in house* con ottimi standard prestazionali.

1. La normativa europea e nazionale della gestione dei rifiuti solidi urbani

La protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono stati inseriti, sin da subito, tra gli obiettivi fondamentali e imprescindibili dell'allora Comunità economica europea. In tema di rifiuti, le prime direttive furono emanate durante gli anni '70 e indirizzate al regolamento di quella che, allora, veniva considerata l'unica forma di trattamento, ossia lo smaltimento in discarica. Con la direttiva 2008/98/CE, l'Unione Europea definisce un quadro giuridico studiato in modo da proteggere l'ambiente e generare il minor numero di esternalità negative, delineando una gerarchia dei rifiuti – la quale pone come priorità la prevenzione nella produzione e il riciclo come primo trattamento – e ponendo degli obiettivi di raccolta differenziata e produzione pro capite.

Nel nostro paese si è risposto a questi imperativi attraverso una legislazione stratificata e complessa, che rende tuttora fortemente disomogeneo il panorama della gestione dei rifiuti a livello nazionale e regionale[32]. Il processo di *policy* dei rifiuti, in Italia, è avvenuto attraverso tre grandi eventi legislativi: il DPR n. 915/1982, il D. Lgs. n. 22/1997 e il D. Lgs. n. 152/2006. Nello specifico, il Codice dell'Ambiente – come comunemente viene chiamato il Testo Unico dell'ambiente, scaturito dal D. Lgs. n. 152/2006 - riprende fedelmente la gerarchia europea dei rifiuti, da una definizione precisa di rifiuto (distinguendolo dal residuo), definendo il concetto di gestione integrata dei rifiuti e accentrando i poteri nelle mani dello Stato, nella definizione delle

[32] D. ELIANTI, *Rifiuti sostenibili. Strumenti e strategie nel contesto emiliano-romagnolo*, Alma Mater Studiorum, 2016, p. 126.

linee guida, delle Regioni e degli Ambito Territoriali Ottimali (ATO), nella reale gestione di tutto il settore.

L'ultima modifica europea alle precedenti direttive nel settore risale alla pubblicazione del "pacchetto economia circolare", entrato in vigore il 4 luglio 2018 e con obbligo di ricezioni per tutti gli Stati membri non oltre il 5 luglio 2020. Il pacchetto, con l'introduzione di quattro nuove Direttive, porta ad un aggiornamento complessivo della disciplina europea nel settore dei rifiuti: Direttiva 2018/851/UE sui rifiuti in generale; Direttiva 2018/850/UE sulle discariche; Direttiva 2018/852 sugli imballaggi e i relativi rifiuti; Direttiva 2018/849 sulle pile, i veicoli fuori uso e i rifiuti da apparecchiature elettroniche ed elettriche (RAEE). Il pacchetto ha come obiettivo la riduzione della produzione di rifiuti nel complesso, incoraggia il rispetto della gerarchia dei rifiuti promuovendo l'instaurarsi di filiere di riutilizzo/riciclo e l'adozione di strumenti fiscali di incentivazione. In particolare, la Direttiva 2018/850/UE, che modifica la Direttiva Quadro 2008/98, aggiorna nuovi obiettivi di raccolta, riciclo e smaltimento in vista degli impegni presi dall'Unione Europea nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU[33]. I target prefissati dalla direttiva sono: il raggiungimento, per i rifiuti urbani, di standard nazionali di riciclo/riutilizzo pari al 55% nel 2025, al 60% nel 2030, al 65% nel 2035; lo smaltimento in discarica degli scarti di trattamento dei rifiuti urbani non oltre il 10% entro il 2035[34]; il riciclo degli imballaggi pari al 70% nel 2030.

Tutti questi aspetti si pongono sulla stessa direzione dell'attuale politica ambientale europea, che sembra aver virato con decisione verso il perseguimento di un modello di *green and circular economy*, basato sui principi dello sviluppo sostenibile e dell'eco-efficienza.

2. L'affidamento del servizio della raccolta dei rifiuti urbani

Le normative interne che disciplinano le modalità di affidamento del servizio della raccolta rifiuti sono state oggetto di diverse riforme negli ultimi venticinque anni.

[33] L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione sottoscritto nel settembre 2015 da 193 Paesi Membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile- *Sustainable Development Goals o SDGs* - in un grande programma d'azione per un totale di 169 '*target*' o traguardi. All'obiettivo 12 si dispone, entro il 2030, la riduzione sostanziale della produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo. https://unric.org/it/agenda-2030

[34] Questo obiettivo rappresenta il più difficile da realizzare, in quanto la quota smaltita in discarica, nei Paesi Europei, rimane ancora molto alta. In Italia, per esempio, nel 2016 il 25% dei rifiuti urbani era ancora destinato in discarica, in Sicilia più dell'85% (fonte ISPRA).

La riforma più importante è sicuramente il D. L. n. 269/2003 attraverso il quale il nostro ordinamento ha assimilato la storica decisione della Corte di giustizia dell'Unione Europea sul c.d. caso *Teckal*[35]. Infatti, con questa riforma non solo si è rivitalizzato l'affidamento diretto del servizio a società mista, ma anche si è introdotto l'affidamento *in house providing*. In altri termini, si è disposta la possibilità di "interiorizzare il servizio", nel senso di un "sostanziale depotenziamento" del principio della gara, che non costituiva più la via obbligata per l'affidamento del servizio, ma diventava soltanto una delle possibili soluzioni organizzative a disposizione dell'ente locale[36].

Con il Codice dell'ambiente, le modalità di affidamento non cambiano, mentre l'organizzazione della gestione assume sempre più un carattere accentrato ed integrato: vengono costituite le Autorità d'Ambito, ossia un ente pubblico dotato di personalità giuridica, costituito in ogni ATO, al quale sono previsti la partecipazione degli enti locali e il trasferimento di tutte le competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.

È molto semplice constatare come, sin dalle prime riforme legislative, l'apertura al mercato e, quindi, a forme concorrenziali abbia assunto un'importanza minore rispetto all'individuazione della miglior modalità di organizzazione del servizio pubblico. Dunque, allo stato attuale, per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, si prevedono tre forme ritenute possibili:

- **Esternalizzazione con ricorso al mercato**, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario[37];
- **Partenariato pubblico-privato**, ossia per mezzo di una società mista pubblico-privata con una gara "a doppio oggetto", per la selezione congiunta del socio privato e di quello operativo chiamato alla prestazione del servizio;
- **Affidamento diretto senza gara (*in house*)**, in favore di un soggetto munito dei requisiti previsti dal Codice degli Appalti[38], del controllo sulla società affidataria analogo a quello che l'Ente affidante esercita sui propri servizi e dell'attività prevalente in favore dell'Ente affidante.

2.1 L'affidamento del servizio attraverso il modello in house providing

[35] Corte di giustizia delle Comunità europee, 18 novembre 1999, C-107/98.
[36] P. ROSSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali nell'articolo 23 bis della legge 133/2008*, SIARI UNIPG, Perugia, 2010.
[37] Nuovo Codice Appalti D. Lgs n. 50/2016, modificato dal D. Lgs n. 56/2017.
[38] http://www.anciconaiformazione.it/images/MODULO_VERONA_AFFIDAMENTO_2019.pdf

Per quanto riguarda il modello organizzativo delle aziende, alla partecipazione pubblica della stessa si associa sempre la modalità di affidamento *in house*. La scelta degli Enti locali di procedere ad affidamento diretto del servizio fa capo, nella maggior parte dei casi, a valutazioni comparative effettuate avendo riguardo agli obiettivi pubblici perseguiti e tenuto conto dei tempi necessari, delle risorse umane e finanziarie da impiegare e del livello qualitativo delle prestazioni desiderato, che conduce ad individuare nella modalità *in house providing* la soluzione organizzativa più economica ed efficiente[39]. Inoltre, un altro elemento che orienta la scelta verso l'affidamento diretto del servizio è dato dal fatto che il controllo analogo dell'impresa *in house* consente agli Enti locali di imporre alla stessa la rinuncia alla remunerazione del capitale investito, che si traduce in un impatto positivo sui costi del servizio, e sul poter beneficiare dell'efficienza operativa tipica di una società di capitali[40]. Infine, l'affidamento diretto del servizio ad una società *in house* dovrebbe, in linea teorica, garantire di conformare l'attività economica del soggetto affidatario tramite l'esercizio di un potere di amministrazione più incisivo di quanto non avverrebbe nei confronti di una società privata[41].

Dunque, con il modello organizzativo dell'*in house providing*, espressione del potere di auto-organizzazione e del principio europeo di autonomia istituzionale, gli Enti locali provvedono da sé al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, non coinvolgendo la pluralità di soggetti privati e non prevedendo dinamiche concorrenziali. D'altro canto, la procedura ad evidenza pubblica risponde ai principi europei di trasparenza, concorrenza e imparzialità dell'azione amministrativa. In ogni caso, la prima modalità si distingue, nella maggior parte dei casi, in una qualità migliore del servizio offerto[42]; la seconda, invece, in costi a carico dei cittadini decisamente più contenuti[43].

---

[39] AGCM, Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2016, p. 141; https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12564CE0049D161/0/A6CD7E5E68FE8B25C1257F5B004DC5E4/$File/IC49.pdf

[40] *Ibidem*. Per la rinuncia alla remunerazione del capitale investito, così Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3264. http://www.dirittodeiservizipubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=dettsentenza&id=1427

[41] *Ibidem*.

[42] ANTONIOLI – FAZIOLI - FILIPPINI, *Analisi dei rendimenti di scala per il servizio di igiene urbana in Italia*, in *Rivista "Economia delle fonti di energia e dell'ambiente"*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 9.

[43] AGCM Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2016, p. 143; https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12564CE0049D161/0/A6CD7E5E68FE8B25C1257F5B004DC5E4/$File/IC49.pdf

4. La gestione dei RSU in Abruzzo e l'esperienza virtuosa della Eco. Lan. S.p.A.

4.1 La normativa della regione Abruzzo sui RSU

La Regione Abruzzo ha seguito, di pari passo con le altre Regioni, l'evoluzione normativa che ha subito il *corpus* ambientale europeo ed italiano, adattando la propria legislazione alle direttive emanate. La normativa vigente è regolata dalla Legge Regionale n. 5 del 23 gennaio 2018, denominata "Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti", la quale ha confermato le precedenti disposizioni, aggiornando gli obiettivi di raccolta differenziata, alla luce dei risultati ottenuti, e di riduzione della produzione di RSU, così come contenuto nel "Programma di Prevenzione e Riduzione della Produzione dei Rifiuti"[44].

Alla luce di tali indirizzi politico-amministrativi, si sono suddivisi gli obiettivi del Piano Regionale in tre macrocategorie: **obiettivi strategici**, volti a perseguire la sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti; **obiettivi prestazionali**, volti al progressivo miglioramento della gestione dei rifiuti urbani e speciali; e **obiettivi gestionali**[45], per assicurare una gestione integrata dei rifiuti adottando soluzioni innovative, efficaci e sostenibili per tutte le fasi dei rifiuti urbani, perseguendo il superamento della frammentazione istituzionale della gestione e favorendo processi di razionalizzazione della gestione tra i Comuni e/o loro Società, garantendo così il contenimento dei costi di gestione.

Gli obiettivi strategici sono volti a garantire la sostenibilità dell'intero sistema di gestione dei rifiuti[46]:

- Promuovere lo sviluppo di processi di educazione, partecipazione e informazione dei cittadini, oltre alla formazione ambientale degli operatori nell'ambito della gestione integrata dei rifiuti urbani;
- Promuovere lo sviluppo di una *green economy* regionale, fornendo impulso al sistema economico produttivo per il superamento della attuale situazione di crisi, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, all'insegna dell'innovazione e della modernizzazione.

Gli obiettivi prestazionali sono volti al raggiungimento di ottimi risultati in termini di gestione integrata dei rifiuti urbani[47]:

[44] Deliberazione della Giunta Regionale n. 1012 del 29.10.2008.
[45] Legge Regionale n. 5 del 23 gennaio 2018 "Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)", p. 285; https://www.regione.abruzzo.it/system/files/rifiuti/PRGR/1PRGR_Relazione_piano.pdf
[46] *Ivi*, p. 283.

- potenziare ed agevolare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, per garantire almeno il raggiungimento all'anno 2020 di una percentuale di raccolta differenziata media comunale pari al 70% della produzione complessiva di rifiuti e all'anno 2022 di una percentuale media di raccolta differenziata a livello regionale pari al 75% della produzione complessiva di rifiuti;
- favorire il miglioramento della qualità dei materiali intercettati con le raccolte differenziate dei rifiuti urbani in modo che sia garantito l'avvio effettivo a riciclaggio del 90% del materiale raccolto;
- assicurare che i rifiuti a smaltimento finale siano ridotti e vengano smaltiti in maniera sicura; garantendo, all'anno 2022, uno smaltimento in discarica medio regionale di rifiuti urbani e di derivazione urbana inferiore a 100 kg/ab., nell'ottica della progressiva chiusura degli impianti non strategici.

4.2 L'esperienza di una società in house abruzzese: la Eco. Lan. S.p.A.

La Eco. Lan. S.p.A. è una società per azioni a capitale interamente pubblico (euro 3.028.710,00 i.v.) costituita da 59 Comuni Soci (equivalenti a 67 comuni) e che soddisfa le esigenze legate alla gestione integrale dei rifiuti, ovvero raccolta, trasporto, recupero/riciclo e smaltimento dei rifiuti urbani di una popolazione di circa 200.000 abitanti, residenti nel vasto territorio Frentano, Sangro-Aventino, Ortonese-Marrucino e Alto Vastese[48].

La società, costituita il 28 dicembre 2010 in sostituzione del Consorzio Comprensoriale Smaltimento Rifiuti Lanciano, è a tutti gli effetti con una *governance in house providing*[49] e, di conseguenza, ha il controllo da parte dei Comuni soci affidanti e svolge l'attività prevalente a favore dei Comuni soci (oltre l'80% del fatturato); fornisce servizi integrati di gestione del ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati nel territorio dei suoi comuni soci, quali: servizio di raccolta porta a porta, trasporto, recupero e riciclaggio delle frazioni differenziabili, smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilabili non altrimenti differenziabili e tutto quanto possa essere consequenziale

[47] *Ivi*, p. 283-284.
[48] http://www.ecolanspa.it/chi-siamo/
[49] Ai sensi dell'ex art. 2, comma 1, D. Lgs. 267/2000 https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267!vig=

alla gestione delle suddette attività, ivi compressa la realizzazione e la gestione dei relativi impianti[50].

La società gestisce in maniera diretta tutti i servizi inerenti al ciclo integrato dei rifiuti, dalla raccolta, improntata da subito sul modello del "porta a porta", fino allo smaltimento finale degli RSU nella discarica consortile. Attualmente, i servizi, che risultano attivi[51], sono i seguenti: Smaltimento in discarica RSU, cernita e selezione dei rifiuti differenziati[52]; raccolta dei rifiuti ingombranti; raccolta dei RAEE; tutti i servizi di igiene urbana (raccolta domiciliare, svuotamento cassonetti, spazzamento stradale ecc.); fornitura cassonetti.

Essendo una società *in house* con capitale interamente pubblico e gestito dai comuni, la Eco. Lan. non ha l'obiettivo di massimizzare i suoi profitti – i quali, nel caso di gestione del privato, raggiungono valori medi pari a circa il 10-15% dei costi e che naturalmente si ripercuotono sulla tariffa da applicare ai cittadini - bensì la qualità dei servizi che garantiscono ai soci[53]. L'obiettivo primario della società è quello di organizzare un sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani ed assimilabili nel territorio di competenza secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. In questo modo, il fatturato della Eco. Lan. è devoluto interamente ai Comuni soci, sotto forme di aumenti del budget comunale e abbassamento del costo della tariffa ambientale per il singolo cittadino.

Per quanto riguarda la raccolta differenziata, i risultati sono stati palesi sin da subito, grazie all'introduzione del "porta a porta" e alla sensibilizzazione della cittadinanza locale. La provincia di Chieti è la punta di diamante della Regione, con il 67,1% di raccolta differenziata. Nei Comuni soci, la media della raccolta differenziata nei primi 6 mesi del 2019 si è attestata intorno al 75%. Nel 2018, il dato aveva raggiunto il 76,7%[54].

[50] *Ex* art. 2, comma 1, D. Lgs. 267/2000, in *ivi.*
[51] http://www.ecolanspa.it/servizi
[52] La discarica di Cerratina (CH), ritenuta la struttura tecnologicamente più avanzata della Regione Abruzzo, coniuga perfettamente la massima tutela dell'ambiente con l'esigenza dello smaltimento. La struttura, realizzata nel 1995, si estende su una superficie di circa 13 ettari ed è costituita da un bacino di stoccaggio vero e proprio (capacità massima di 2.050.000 m3), da opere infrastrutturali e impianti accessori.
[53] http://www.ecolanspa.it/mission
[54] AbruzzoLive, Lanciano. Raccolta differenziata, in arrivo multe e sacchetti con codice a barre, 3/10/2019 https://www.abruzzolive.tv/attualita/differenziata-condomini-lanciano-sacchetti-codici-a-barre-it25243.html.

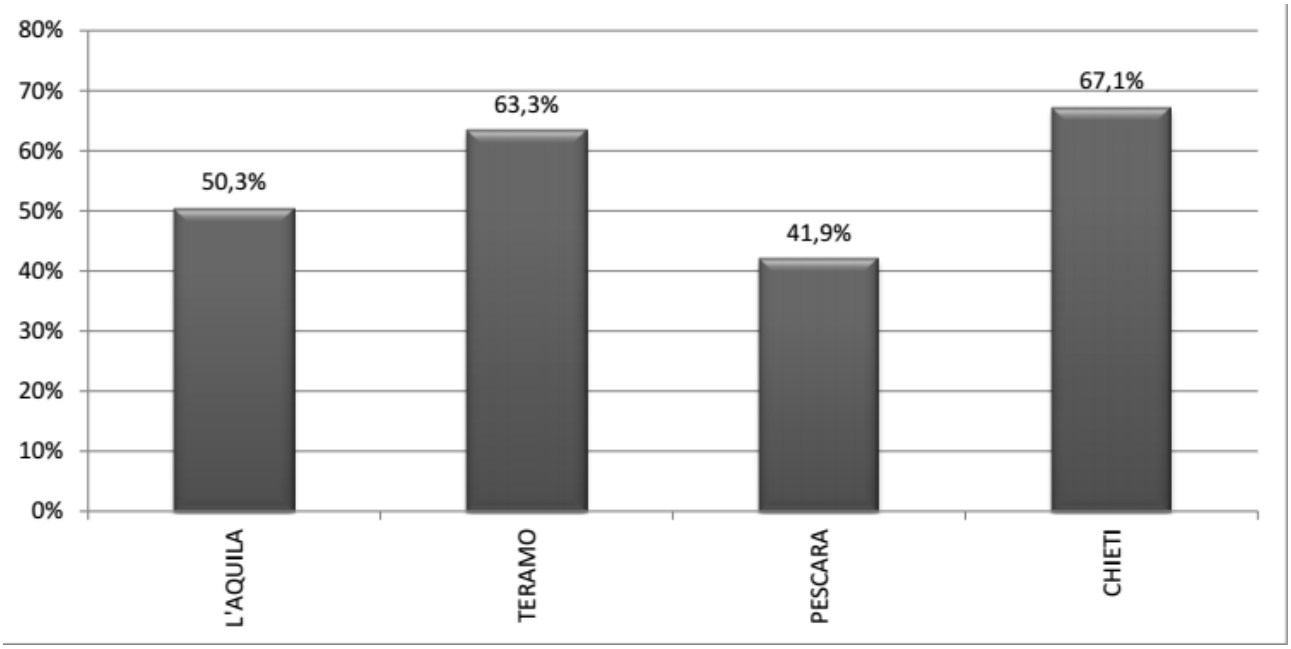


Figura 1 - Percentuali di raccolta differenziata su scala provinciale, anno 2017 (fonte ISPRA).

Altro sintomo dell'ottimo lavoro già svolto è l'inserimento di alcuni Comuni soci nella prestigiosa classifica dei "Comuni Ricicloni"[55]. Nell'edizione 2018, i Comuni della famiglia Eco. Lan. hanno ottenuto dei premi, soprattutto nella riduzione della produzione dei rifiuti al di sotto dei 75 kg/anno/abitante e del raggiungimento del 65% di raccolta differenziata[56].

Dai risultati di questo concorso appare chiaro che Eco. Lan., operante dal 2011 nel Chietinese, si è, sin da subito, contraddistinta per gli ottimi risultati raggiunti nei Comuni soci, in termini di efficacia ed efficienza nella gestione del servizio, raccolta "porta a porta" spinta (per una maggiore differenziazione dei materiali raccolti), consequenziale aumento della raccolta differenziata nel territorio, campagne di sensibilizzazione per la riduzione della produzione di rifiuti, e relativo abbattimento del costo annuo delle tariffe ambientali a carico del cittadino.

5. Conclusioni

La scelta di moltissimi Comuni italiani a procedere ad affidamento diretto del servizio – tenuto conto degli obiettivi da raggiungere e i costi per farlo – segue la logica, per cui la modalità *in*

[55] Iniziativa di Legambiente, patrocinata dal Ministero per l'Ambiente, premia le comunità locali, gli amministratori e i cittadini, che hanno ottenuto i migliori risultati nella gestione dei rifiuti

[56] Legambiente, Comuni Ricicloni 2018, 2018, http://www.ricicloni.it/assets/files/72/81/comuni-ricicloni-2018.pdf

house providing risulta essere la soluzione organizzativa più economica, efficace ed efficiente[57]. Con riferimento a queste tipologie di imprese, i Comuni possono avvalersi della prossimità territoriale, che consente di integrare gli strumenti di controllo formale con relazioni quotidiane di carattere informale e una più fattiva collaborazione in una serie di operazioni come le attività di sensibilizzazione degli utenti o la gestione di specifiche emergenze riguardo al funzionamento del servizio. Oppure, come dimostrato dall'esperienza della Eco. Lan., le società *in house*, non essendo società private e non avendo obiettivi di profitto, possono devolvere il fatturato ai Comuni soci, sotto forme di aumenti del budget comunale e abbassamento del costo della tariffa ambientale per il singolo cittadino.

È quindi possibile parlare di un rapporto di "codecisione": per i Comuni diventa infatti possibile, in una certa misura, prendere parte attiva alle decisioni riguardanti la gestione del servizio[58]. Soprattutto per quest'ultimo elemento, il modello di affidamento *in house* sembra essere il più vicino alla tradizione gestionale italiana del settore dei rifiuti, secondo la quale, prima delle modifiche normative, i Comuni erano i diretti regolatori della gestione del servizio nel loro territorio, secondo i principi di autosufficienza e prossimità.

In base a quanto rilevato dall'analisi dei risultati raggiunti dall'Italia, dai numerosi strumenti di *policy* e dalla fiorente, si può ipotizzare che, per perseguire al meglio gli obiettivi comunitari e costituire un modello di sviluppo comune a tutto il territorio nazionale, sarebbe interessante puntare sulla modalità di affidamento diretto *in house*, per un reale beneficio qualitativo ed economico per i Comuni, sulla raccolta domiciliare porta a porta, per continuare o, in alcuni casi, cominciare a migliorare la qualità dei rifiuti raccolti, sul finanziamento di poli industriali provinciali, che garantiscano, ad ogni territorio, delle strutture prossime ed autosufficienti, e sulla proliferazione di percorsi pubblici partecipati, nella costruzione di una coscienza collettiva di sviluppo sostenibile e protezione dell'ambiente. Dall'analisi svolta, questi punti sembrano poter delineare una possibile via verso la transizione, che l'Unione Europea ci chiede, da società "usa e getta" a società "circolari", guardando alla gestione *tout court* dei rifiuti solidi urbani non come un problema in più da risolvere, bensì un'opportunità economica da sfruttare.

[57] V. MONZANI, *Controllo analogo e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Giuffré, Milano, 2009, p. 88.

[58] GALANTI-MASI-PROFETI-SARACINO, *"Basta che funzioni?" Modelli organizzativi e performance aziendali nella produzione dei servizi pubblici locali*, Istituto Cattaneo, pp. 112-113.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alyssa Rosatelli*

La Regione, ente promotore per favorire la formazione di reti di imprese in grado di garantire il compimento dei processi di transizione ambientale

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione . 2. La Regione come cerniera tra enti statali e imprese private per facilitare i processi di sviluppo sostenibile -3. La nozione di contratto di rete - 4. Un progetto per il futuro: il contratto di rete e la collaborazione tra pubblico e privato per la realizzazione di una filiera strategica - 5. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti per incentivare la formazione di reti di impresa - 6. L'open innovation: uno strumento per accresce l'innovazione e l'economia territoriale – 7. Proposte per il superamento dell'emergenza Covid-19 e considerazioni finali

Abstract

Dal 2001 ad oggi le Regioni sono diventate un punto di riferimento nei confronti del territorio e della sua economia. Si tratta del livello di governo maggiormente adatto ad incentivare la formazione di reti di impresa, fino a dare vita ad una filiera strategica. Quest'ultime rappresentano un modello innovativo di aggregazione tra imprese, per affrontare le sfide economiche odierne, insieme ad altri strumenti utili alla realizzazione di forme di collaborazione pubblico-privato.

1. Introduzione

Garantire su tutto il territorio nazionale uno sviluppo sostenibile uniforme, può essere considerato come il punto di partenza per favorire un'efficace transizione energetica ed ambientale. Partendo dagli obiettivi proposti nell'agenda 2030, in riferimento all'obiettivo numero 9, "*Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*", è possibile delineare quale sia il percorso da seguire.

Come emerso in gran parte delle conferenze, prima di tutto bisogna fare in modo che forze pubbliche e private si concentrino su un progetto comune, consistente nella realizzazione di infrastrutture transregionali di qualità, affidabili e sostenibili. In tale contesto, la Regione gioca un ruolo chiave, infatti deve essere considerata come *cerniera* tra gli enti statali e le imprese private impegnate nei processi di sviluppo sostenibile. Sulla base delle argomentazioni affrontate durante il corso è necessario fare in modo che vengano implementate nuove politiche pubbliche che facciano accrescere il valore aggiunto della Regione, e diano risalto alla qualità dei territori per permettere poi la concreta realizzazione di investimenti.

Grazie al contributo dato dalla Dott.ssa Simona Camerano di Cassa Depositi e Prestiti, è stato possibile comprendere il lavoro di Cdp consistente in una attività di *advisor* verso la PA, sostenendo gli enti locali nella loro programmazione ed effettiva realizzazione di investimenti. È sulla base di questo lavoro che può essere inserito l'utilizzo di strumenti normativi, in cui la

Regione assumerà il ruolo di ente promotore. Tra i vari istituti giuridici previsti dal nostro ordinamento, il *contratto di rete* può essere considerato come lo strumento normativo adatto a creare nuove forme di collaborazione snelle e flessibili tra imprese, anche a distanza tra di loro. Il contratto di rete permette di superare il radicamento territoriale, favorendo la circolazione di informazioni e la diffusione di una conoscenza uniforme. In questo modo sarà possibile garantire la riduzione del divario tra Nord e Sud permettendo l'implementazione di collegamenti infrastrutturali in grado di abbattere le barriere territoriali.

I contratti di rete rappresentano quindi un'innovazione dal punto di vista economico e normativo, in quanto agevolano la trasmissione e lo scambio di informazioni di natura tecnica, commerciale e tecnologica volta a favorire la realizzazione della transizione ambientale ed energetica. Tramite la realizzazione di reti di impresa è possibile favorire inoltre, investimenti comuni su infrastrutture, trasporti, energia e tecnologia. Fare rete significa garantire una crescita rapida che non coinvolge solo una determinata e circoscritta area territoriale (una sola Regione), ma più territori e aree, realizzando così un collegamento tra più Regioni, dando vita ad un unico fornitore.

Accanto alla formazione di reti, progetto innovativo potrebbe essere l'affiancamento del concetto dell'*open innovation,* emerso grazie al prezioso contributo dato dalle imprese che hanno partecipato ai vari incontri. Dato che il contratto di rete favorisce l'inclusione nel mercato delle PMI, in questo modo si potrebbe garantire un'apertura ancora più ampia del mercato economico nazionale, permettendo l'assorbimento di idee, tecniche, competenze tecnologiche provenienti da giovani start up, università ed enti di ricerca. Si tratta dunque di un modello di negoziazione aperta su tutto il territorio nazionale, finalizzato a contribuire al rafforzamento di una forte rete di comunicazioni, scambio di idee, prestazioni e informazioni.

Grazie alla formazione di reti è possibile ottimizzare le risorse, i tempi e i costi tramite una suddivisione degli investimenti da sostenere, attraverso il perseguimento di un obiettivo comune e di interesse pubblico. Il ruolo della Regione in questo ambito consiste nel porsi come ente promotore per la formazione delle reti di impresa, istaurando un rapporto stretto con il mondo privato e con il territorio. Le regioni devono garantire ed entrare in questo meccanismo partecipando direttamente alle negoziazioni sulle infrastrutture, e assumendo il ruolo di mediatore per l'ottenimento di finanziamenti e agevolazioni fiscali previste dal sistema europeo. In riferimento ai finanziamenti provenienti dall'Unione Europea, Retimpresa, insieme a

Confindustria, nel progetto ideato per incentivare la formazione di contratti di rete hanno fatto in modo che le reti-contratto possano accedere ai bandi europei tramite il progetto Horizon 2020. La Commissione europea ha predisposto negli ultimi tempi programmi di sviluppo in diversi settori, come l'ambiente; il programma Horizon 2020 ha lo scopo di garantire prima di tutto la competitività tra i paesi dell'Unione Europea e il resto del mondo, favorendo lo sviluppo della ricerca scientifica e incoraggiando la partnership tra pubblico e privato. I contratti di rete infatti, sono rientrati all'interno del programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione, dando la possibilità a imprese, startup, e PMI innovative di accedere al fondo nazionale innovazione, la cui gestione è stata affidata a Cassa Depositi e Prestiti.

Infine, alla luce degli ultimi eventi in atto legati all'emergenza Covid-19 e degli effetti negativi che si manifesteranno sull'economia del nostro paese, la Regione dovrà mostrarsi un punto di riferimento saldo per le grandi, medie e piccole imprese italiane. Soprattutto nei confronti di quest'ultime, dovranno essere riformulati piani di investimento in grado di favorirne la ripresa del loro sistema. Istituire contratti di rete, potrà permettere la formazione di sinergie tra diverse imprese, le quali unendo le proprie forze e risorse potranno garantire una ripresa delle loro attività in tempi brevi.

2. La regione come cerniera tra enti statali e imprese private per facilitare i processi di sviluppo sostenibile

Con la riforma del Titolo V della Costituzione italiana, i poteri regionali sono stati ampliati notevolmente rispetto al passato. Il legislatore del 2001, prendendo come spunto i modelli federali, ha trasferito gran parte delle materie che prima erano di competenza esclusiva statale in mano alle regioni, in questo modo quest'ultime hanno ottenuto la possibilità di legiferare in tutte le materie che come previsto dall'art. 117, non sono espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

Dal 2001 ad oggi, le Regioni sono diventate un punto di riferimento non soltanto per i servizi che erogano ma soprattutto per l'attenzione che pongono nei confronti del territorio e della sua economia. Per tale ragione, tra i vari livelli di governo, la Regione incarna perfettamente il ruolo di cerniera tra enti statali e imprese private, in quanto il rapporto con quest'ultime risulta essere maggiormente diretto e vicino rispetto ad una gestione dei rapporti prettamente statale.

Nei confronti degli interlocutori privati, le amministrazioni regionali, rispetto all'amministrazione centrale dello Stato, sono maggiormente in grado di fornire indicazioni strategiche sulle modalità per la realizzazione di piani di intervento direttamente sul territorio interessato. In riferimento a tale considerazione, risulta essere calzante la definizione di Regione come ente che cura il territorio, dato che è proprio sul territorio regionale che si concretizzano le politiche pubbliche relative, in modo particolare, alla formazione di reti. Da ciò ne deriva che, alle Regioni non può non spettare un ruolo primario per lo sviluppo di ogni progetto nazionale volto a porre il nostro paese in una posizione strategica sia livello europeo che internazionale[59]. In tal senso, la Regione risulta essere l'ente maggiormente adatto ad incentivare la formazione di reti di impresa, fino a dare vita ad una filiera strategica che si estende in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale italiano. Svolgendo il suo ruolo di cerniera e collaborando con l'amministrazione statale, la Regione può dare attuazione a piani di crescita strategica per l'economia dell'intero paese, contribuendo allo sviluppo di economie di scala per le imprese private che sono presenti sul territorio e superando il radicamento territoriale di quest'ultime su una determinata area circoscritta. Grazie al contributo dato dall'amministrazione regionale e locale, si possono così dare vita a veri e propri impianti di sviluppo.

Incentivando la formazione di reti di impresa, la Regione potrebbe così contribuire all'implementazione di una transizione energetica e ambientale in tutti quei settori riguardanti le principali reti infrastrutturali italiane, ad esempio: l'energia, il trasporto e la viabilità, il settore telematico e informatico.

Questo perché la Regione rispetto allo stato centrale, svolge un ruolo chiave a sostegno di politiche nazionali, operando come ente facilitatore dei processi di sviluppo sostenibile. Oggigiorno, tali processi hanno assunto un ruolo fondamentale, in quanto impattano direttamente sul territorio. Per il loro corretto funzionamento è però necessario che soggetti pubblici e privati collaborino tra di loro; a tal proposito, la Regione rispetto allo Stato centrale, riesce a garantire, in maniera più efficiente, elementi chiave per la realizzazione dei processi di sviluppo sostenibile, come la conoscenza approfondita di ciascun territorio che permette di far emergere le caratteristiche peculiari di ogni area regionale per individuare di conseguenza quali sono le Regioni maggiormente adatte a dare vita alla formazione successivamente di una rete. Inoltre,

[59] S. Mangiameli, "*Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere possibile la transizione ambientale dell'economia italiana*".

solo l'amministrazione regionale potrebbe dare vita ad una piattaforma intermedia tra i livelli di governo e le imprese private per lo scambio di informazioni sulla sostenibilità; questo perché le Regioni rispetto allo stato centrale sono già in parte preparate all'incontro con le imprese private tramite strumenti di programmazione strategica e negoziata. Le imprese private, in questi luoghi di dialogo possono presentare il loro *know-how tecnologico* [60], necessario per ottenere consenso dalla popolazione, ma anche per dimostrare quali sono le potenzialità dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, necessarie per sostenere una crescita rapida dell'economia territoriale.

Pur rimanendo a costituzione invariata, per poter migliorare i rapporti istituzionali tra i vari livelli di governo e i soggetti privati, la transizione verso un'economia sostenibile può essere considerata come il punto di partenza. La Regione in questo senso, assumerebbe un ruolo chiave all'interno di un nuovo modello collaborativo tra forze pubbliche e private per la produzione di politiche pubbliche e progetti con obiettivi a lungo termine. L'obiettivo principale sarà quello di generare fiducia e coesione tra le due forze, senza tralasciare e perdere di vista la consapevolezza della complessità che richiede la formulazione di politiche pubbliche necessarie per dare attuazione ad una transizione energetica ed ambientale. La complessità non deve costituire un limite per risolvere soprattutto i problemi di accelerazione dei processi per renderli praticabili. Ridurre i tempi delle procedure autorizzative regionali è auspicabile purché vengano realizzate ed utilizzate infrastrutture transregionali che coinvolgono più territori, utilizzando in questo modo più impianti strategici che generano di conseguenza un maggior impatto sul territorio.

Dunque, per poter raggiungere l'obiettivo di una maggiore economia sostenibile è necessario puntare sulla realizzazione di forte collaborazione tra i vari livelli di governo e le imprese private presenti all'interno del mercato nazionale italiano. Sarà necessario ridistribuire in maniera chiara i compiti tra il governo centrale e i governi regionali, insieme entrambi dovranno lavorare alla formulazione di politiche pubbliche che consentono alle imprese private di operare in condizioni di mercato in cui ciò che conta è principalmente l'innovazione e la competitività.

Le Regioni, rappresentano l'unico livello istituzionale che può garantire un miglioramento delle economie esterne di conoscenza, portando così ad un avanzamento non solo nel comparto pubblico ma anche in quello privato. Infine, le Regioni devono incentivare le imprese private ad investire sul territorio, sulla base della quantità di domanda di servizi e prodotti che solo le amministrazioni locali riescono a percepire.

[60] *Ibidem*, S. Mangiameli. Pag. 11

3. La nozione di contratto di rete

La definizione di contratto di rete, deriva da un progetto innovativo per la realizzazione di un modello organizzativo in grado di fare in modo che più imprese private si aggreghino tra di loro. L'obiettivo principale che risiede alla base di tale modello è quello di rendere tali imprese più innovative e competitive sul mercato nazionale e internazionale ormai globalizzato. La nozione di rete di impresa è stata introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico con l'art. 3, commi 3 ter, 4 quater e 4 quinquies, del decreto legge n. 5 del 2009, convertito con la legge 9 aprile 2009 n. 33[61]. Nonostante si tratti di una disciplina innovativa rispetto alle già presenti forme contrattuali, in quanto è finalizzata a rendere le imprese più competitive sul mercato, il legislatore ha scelto di mantenere la forma classica del contratto. Successivamente alla prima introduzione della disciplina del contratto di rete nel panorama normativo italiano, sono stati diversi i restyling realizzati per poter eliminare qualsiasi dubbio sorto sulla sua applicazione. Tra le varie riforme che si sono susseguite nel tempo, una delle più rilevanti è stata introdotta dall'art. 42 del decreto legge c.d. decreto "sviluppo" del 31 maggio 2010 n. 78, convertito con la legge 9 aprile 2010 n. 122, con la quale è stata prevista la possibilità di istituire un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire l'esecuzione del contratto di rete. Inoltre sono state introdotte delle agevolazioni fiscali in materia di detassazione degli utili di esercizio delle imprese che costituiscono una rete. Altra importante novità fu introdotta con l'art. 45 del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con la legge 7 agosto 2012, n. 134, con la quale il legislatore ha voluto superare tutti i dubbi sorti nel tempo sulla soggettività giuridica del contratto di rete, stabilendo che la rete non è dotata di personalità giuridica a meno che non viene acquisita mediante l'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese[62]. Da questo punto di vista, le reti di impresa sono state considerate come nuovi soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici; attualmente il codice dei contratti pubblici, disciplinato dal d.lgs. n. 50 del 2016, contiene la

[61] Sulla base del dettato normativo, il contratto di rete consiste: "*più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa".*

[62] M.G. Imbesi, "*il contratto di rete*" in A. Clarizia, (a cura di), "*Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice*", Roma, La Sapienza editrice, 2017.

disciplina dei contratti di rete in quanto disposto dall'art. 45, comma 2, lettera f). Tale articolo prevede il riconoscimento della qualifica di operatore economico alle reti di impresa. Inoltre sempre all'interno del codice dei contratti pubblici, la disciplina relativa alle reti contratto è contenuta in quanto previsto dall'art. 48, comma 14, in cui si specifica che alle reti di impresa vengono applicate le stesse norme previste per consorzi ordinari e A.T.I, in quanto compatibili. L'introduzione della partecipazione delle reti di impresa nell'ambito delle procedure per l'aggiudicazione di contratti pubblici rappresenta la volontà del legislatore del codice dei contratti di abbattere le barriere all'entrata del mercato economico che impedivano l'accesso agli appalti pubblici delle micro, piccole e medie imprese.

Sulla base dell'analisi normativa fin qui affrontata, si può dunque dedurre che, le reti di impresa rappresentano un modello innovativo di aggregazione tra imprese, necessario per affrontare le sfide economiche che costituiscono non solo il mercato nazionale ma anche quello internazionale. Tramite quest'unione, le imprese private possono realizzare obiettivi comuni attraverso una coordinazione delle attività produttive, sfruttando le capacità tecniche e tecnologiche che ogni impresa che ne fa parte della rete può offrire. Il rapporto che si viene ad istaurare tra le varie imprese che fanno rete, non è un rapporto gerarchico ma è di tipo collaborativo, finalizzato a dare vita ad una relazione stabile e duratura nel tempo. Insieme le imprese che fanno rete, lavorano ad un progetto di business comune, quest'ultimo costituisce il primo punto fondamentale di riferimento per la formazione di una rete.

Aspetto importante che non deve essere tralasciato è la valutazione dei costi e benefici che possono essere tratti dalla formazione di una rete, individuando e scegliendo strategicamente i soggetti più adatti presenti sul territorio per dare vita alla formazione di una filiale strategica, solo in questo modo la rete sarà pronta ad affrontare le sfide che il mercato offre[63].

4. Un progetto per il futuro: il contratto di rete e la collaborazione tra pubblico e privato per la realizzazione di una filiera strategica

La sopracitata descrizione della nozione di contratto di rete è stata necessaria al fine di comprendere quali sono le caratteristiche e gli elementi principali che costituiscono questo tipo di strumento normativo.

[63] M. Esposito, "*Il contratto di rete dopo il c.d. "Decreto Sviluppo*", in Ricerche giuridiche, vol.1, n. 1, 2002, 1 e ss.

Il contratto di rete può costituire lo step di partenza per la costruzione di un progetto futuro, dove insieme all'utilizzo di tale strumento potranno esserne affiancati altre tipologie di strumenti utili alla realizzazione di forme di collaborazione non soltanto tra imprese private ma anche con i soggetti pubblici, il tutto finalizzato alla realizzazione di una grande filiera strategica. Tramite la formazione di reti contratto le imprese italiane potranno affrontare le sfide che il mercato nazionale ed internazionale pone davanti ad esse, per questo motivo può essere infatti considerato come lo strumento più adatto per affrontare il senso di incertezza che caratterizza il futuro. Dato che il tessuto economico italiano è caratterizzato per la maggior parte da PMI, il contratto di rete rappresenta forse l'unico strumento in grado di coinvolgere quest'ultime all'interno di un contesto ormai globalizzato.

Per poter fare in modo che le reti contratto diventino oggetto di attenzione per le future politiche pubbliche è necessario che siano inseriti all'interno dei piani programmatori e progettuali delle pubbliche amministrazioni. Inserire tale strumento nella programmazione pubblica comporterebbe la formulazione di politiche pubbliche incentrate su nuovi piani di investimento sia pubblico che privato per la formazione di reti che ricoprono tutto il territorio nazionale. In quest'ottica, tramite la realizzazione di reti si possono formare sul territorio collegamenti tra aree sia contigue che distanti, in modo tale da far sì che vengano sfruttate le diverse risorse che ciascuna regione offre tramite forme di investimento uguali. Il contratto di rete permette dunque di superare il radicamento territoriale in una sola area favorendo la circolazione di informazioni e la diffusione di una conoscenza uniforme. In questo modo sarà possibile garantire la riduzione del divario tra Nord e Sud permettendo l'implementazione di collegamenti infrastrutturali in grado di abbattere le barriere territoriali. Solo con la realizzazione di un nuovo modello collaborativo, coordinato, basato su una efficiente programmaticità e con un adeguato sistema per la diffusione della conoscenza sarà possibile garantire una crescita economica per il nostro paese. La conoscenza, come è stato messo in luce dal Presidente Violante nel primo incontro con la scuola di "Italiadecide", può creare le basi per un modello di partenariato pubblico/privato in cui il dialogo e il confronto ne costituiscono le fondamenta. Senza la conoscenza e la diffusione di informazioni tra il mondo pubblico e privato, non potranno essere avviati con successo processi di transizione energetica e ambientale. La conoscenza è inoltre necessaria per favorire la formazione di reti di impresa su tutto il territorio italiano, in modo tale da far sì che anche le Regioni meno sviluppate siano a conoscenza dei vantaggi che ne derivano e di come debba

essere utilizzato tale strumento. Dunque, la pubblica amministrazione e le autorità competenti devono diventare i promotori di politiche pubbliche volte alla formazione di aggregazioni tra imprese, attraverso la messa in atto di sostegni alle reti di impresa.

Il contratto di rete è uno dei principali strumenti presenti nell'ordinamento giuridico italiano che permette di garantire l'inclusione nel mercato nazionale, di medie e piccole imprese, superando in questo modo l'isolamento e l'individualismo di quest'ultime coinvolgendole in un progetto di crescita comune. L'utilizzo di tale strumento porterà ad una riduzione sostanziale degli spostamenti sul territorio che generano sprechi e inutili spese energetiche, inoltre attraverso la formazione di un collegamento tra imprese vicine tra loro, si potrà fare in modo di garantire la realizzazione di nuovi impianti industriali in grado di ricoprire tutto il territorio nazionale. Le reti di impresa e il contratto di rete rappresentano una possibile risposta alle odierne sfide del mercato economico, in quanto si tratta di strumenti che permettono di riuscire ad ottenere agevolazioni finanziarie ed amministrative per la realizzazione di nuovi progetti di business. Ciò che deve spingere le amministrazioni pubbliche a promuovere lo strumento della rete e le stesse imprese a fare rete è la possibilità di scambio di informazioni tecniche per rendere la rete più competitiva sia a livello nazionale che globale. Scambiare le prestazioni per dare vita a filiere porterà a rendere i rapporti contrattuali e industriali stabili e duraturi, realizzando progetti sulla base di forme di investimento comune e dando vita così ad una "rete del fare insieme".

Nel corso del tempo è aumentato il lavoro della pubblica amministrazione nell'emanazione di bandi emessi sulle reti di impresa in quanto rappresentano un fenomeno innovativo e soprattutto sperimentale. Da questo punto di vista, la formulazione di bandi pubblici aventi come oggetto i contratti di rete rappresentano una possibilità di crescita anche per la stessa pubblica amministrazione, grazie all' interazione del settore pubblico insieme alle aziende del territorio. In questo modo la Regione che ha emanato il bando ha la possibilità di partecipare a tutto il lavoro progettuale e tecnico che ruota intorno alla formazione di reti di impresa, in particolare questo aspetto, costituisce l'occasione per le pubbliche amministrazioni di trovarsi davanti ad una diversa realtà organizzativa fatta di strategie e innovazione.

La pubblica amministrazione diventa così promotrice di iniziative stimolanti per le imprese del territorio, diffondendo la cultura della collaborazione e del partenariato pubblico privato.

5. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti per incentivare la formazione di reti di impresa

Per poter fare in modo che l'intervento pubblico sia efficace, è necessario individuare quali sono gli strumenti di finanziamento esistenti a dare atto all'implementazione di una politica industriale basata sulle reti di impresa sia nel medio che nel lungo periodo. Importante aspetto da considerare è che la stessa formazione di reti di impresa garantisce una migliore capacità di accesso a forme di finanziamento e a risorse finanziarie sia pubbliche che private. È un dato ormai di fatto che le risorse pubbliche non sono da sole sufficientemente in grado di dare vita progetti riguardanti la realizzazione di infrastrutture innovative e soprattutto sostenibili per affrontare con successo i cambiamenti climatici[64]. Tramite la realizzazione di reti di impresa è possibile favorire investimenti comuni su infrastrutture, trasporti, energia e tecnologia. L'obiettivo è di ottimizzare le risorse, i tempi e i costi tramite una suddivisione degli investimenti da sostenere, attraverso il perseguimento di un obiettivo comune e di interesse pubblico. In questo contesto, accanto alle Regioni, un importante ruolo di supporto negli investimenti è svolto da Cassa Depositi e Prestiti. Quest'ultima si occupa principalmente di mettere in atto finanziamenti ad hoc finalizzati allo sviluppo di infrastrutture sul territorio. Cassa Depositi e Prestiti è in grado di offrire un importante attività di supporto, crescita e internazionalizzazione delle piccole, medie e grandi imprese con il principale obiettivo di aumentare la propria competitività. Sostenere le PMI e realizzare filiere strategiche lavorando sulle aziende capo fila, supportando la catena produttiva sottostante, è l'obiettivo che si intende raggiungere soprattutto per garantire una crescita in maniera equa e sostenibile su tutto il territorio. Fondamentale è il progetto del piano industriale 2019- 2021, ideato da Cassa Depositi e Prestiti per sostenere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile del nostro paese. Uno degli obiettivi principali del piano è la realizzazione di un sistema di investimenti per le infrastrutture, finalizzato a rilanciare una nuova partnership con il mondo privato e la Pubblica amministrazione sul territorio. Il piano industriale 2019-2021 è stato elaborato sulla base dei 17 obiettivi previsti nell'agenda 2030 definiti dall'ONU, in particolare per quel che concerne il presente lavoro è stato opportuno prendere in considerazione l'obiettivo n. 9, riguardante la: "*Costruzione di un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*", dal quale si può prendere spunto ed affermare che solo la formazione di reti di imprese può garantire l'accelerazione della

[64] Senato della Repubblica, "*I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato*", documento di analisi n. 15, 2018.

costruzione di nuove infrastrutture in grado di portare a compimento i processi di transizione energetica e ambientale.

Una realtà ben consolidata di Cassa depositi e prestiti è il fondo italiano d' investimento consistente in un sistema di intervento sul capitale di rischio delle PMI in tutti i settori, tramite l'utilizzo di fondi specifici dedicati ai sistemi di reti di impresa. Si tratta di un meccanismo di interventi che agiscono principalmente su imprese innovative e start-up. La logica dei contratti di rete ha funzionato in Italia soprattutto dal punto di vista industriale ma purtroppo ad oggi non c'è ancora una risposta chiara da parte del mercato finanziario con la creazione di misure e strumenti ad hoc. Per poter incentivare la formazione di reti, Cdp ha messo a disposizione del sistema bancario plafond ed iniziative in termini di liquidità, per proporre finanziamenti a imprese appartenenti a reti di impresa.

Altro strumento che viene utilizzato da Cdp è il c.d. Venture Capital finalizzato alla promozione e allo sviluppo delle imprese italiane. Il venture capital è lo strumento d'investimento maggiormente utilizzato per la formazione di reti di impresa in quanto considerato come l'unico in grado di garantire una crescita sicura in settori dove è elevato il potenziale di sviluppo. Tutto ciò è finalizzato a rendere più competitivo il paese, mettendo al primo posto per i finanziamenti il ruolo delle imprese.

Per quanto riguarda i finanziamenti provenienti dall'Unione europea è necessario fare riferimento al c.d. progetto Horizon 2020. Innanzitutto è opportuno precisare che le reti di impresa che vogliono accedere ai bandi europei, devono rispettare le condizioni previste dal regolamento UE 1290/2013, in cui sono contenute le norme in materia di partecipazione al programma quadro di ricerca e innovazione Horizon 2020. Confindustria insieme a Reti impresa hanno richiesto alla Commissione europea dei chiarimenti in merito all'ammissibilità di partecipazione ai bandi delle reti contratto prive di soggettività giuridica, in risposta la Commissione europea ha affermato che: più le reti risulteranno avere dei requisiti innovati, maggiore sarà la possibilità di ricevere forme di finanziamento provenienti dall'Unione europea. La possibilità di accedere a tali forme di finanziamento costituisce per le imprese spunto per la realizzazione di interventi volti a dare atto alla transizione energetica e ambientale, purché dimostrino di essere in grado di possedere e realizzare interventi innovativi. Questo perché il programma Horizon è stato realizzato con l'obiettivo ultimo di favorire l'interazione tra il mondo della scienza e del mercato trattandosi di un programma fondato su tre pilastri fondamentali:

l'eccellenza scientifica, la leadership industriale e le sfide sociali. In quest'ultimo punto risiede l'obiettivo consistente nella promozione di una crescita intelligente, sostenibile e solidale per l'intera nazione soprattutto nei settori dell'energia sicura e rinnovabile, nel trasporto intelligente e verde, e nell'ambiente.

6. L'open innovation: uno strumento per accresce l'innovazione e l'economia territoriale

L*'open innovation* è il principale modello di innovazione pensato dall'economista Herny Chesbrough nel 2003 all'interno del saggio "*The era of open innovation"*, consistente nella possibilità per le imprese di ricorrere a risorse provenienti dall'esterno come da esperti, start- up, università e fornitori.

Il concetto di *open innovation* può essere inserito all'interno del progetto finalizzato ad incentivare la formazione di reti di impresa su tutto il territorio nazionale. Ciò può essere interpretato come una sfida innovativa per garantire un'apertura ancora più ampia del mercato economico permettendo l'assorbimento all'interno delle imprese italiane di idee, tecniche, competenze tecnologiche provenienti da giovani start up, università ed enti di ricerca. Tale modello nacque principalmente con la necessità di uscire fuori e di abbattere il precedente sistema della *closed innovation*, ovvero della ricerca e dello sviluppo dell'innovazione all'interno dell'impresa.

L*'open innovation* nonostante non si tratti di un concetto che nasce recentemente, oggi la sua attuazione da parte delle imprese risulta essere fondamentale per poter far sì che quest'ultime si possano affermare in un contesto odierno ormai globalizzato. Alla luce delle esperienze raccontante delle imprese conosciute durante i seminari, Terna è una di quelle che è riuscita ad innovarsi tramite l'utilizzo del modello dell'*open innovation*. Per Terna il concetto di innovazione rappresenta il sinonimo di sostenibilità, tramite l'apertura verso nuove partnership e collaborazioni finalizzare ad esplorare nuove tecnologie, prodotti e metodologie innovative anche in altri settori al di fuori di quello principale dell'energia elettrica. Grazie all'utilizzo del concetto dell'*open innovation* sarà possibile realizzare le reti di impresa del futuro, dove ognuna che vi aderisce sarà capace di apprendere conoscenze provenienti dalle altre imprese che fanno parte della rete, puntando così ad una crescita comune. Le reti in questo modo potranno diventare maggiormente interconnesse e complesse, in cui l'obiettivo principale sarà quello di uno scambio di informazioni quasi in tempo reale. L*'open innovation*, in Terna, ha fatto in modo di declinare

un rapporto strutturato non solo con gli altri soggetti del settore energia, ma anche con nuovi player industriali e con il mondo accademico come Università e enti di ricerca. Inoltre, il modello dell*'Open Innovation*, risulta essere particolarmente efficiente in quanto genera un flusso di contagi con il mondo esterno e con le aziende coinvolte nella rete. Si tratta dunque, di un sistema articolato da una parte in un *outside in process*, tramite il quale vengono inglobate idee provenienti dall'esterno, mentre dall'altra parte vi è l'*inside out process* consistente nella trasmissione all'esterno di idee prodotte dall'impresa.

In entrambe le strade, l'obiettivo principale è la diffusione collaborativa della conoscenza, dando una nuova forma di impresa flessibile e aperta alle contaminazioni esterne e orientata verso una collaborazione inter-funzionale e intergovernativa.

Oltre a Terna, anche Leonardo come grande impresa italiana del settore dell'aerospazio e della difesa, si nutre d'innovazione e quindi di *open innovation.* La grande azienda di Leonardo, per poter affrontare le sfide giornaliere ha bisogno di "leggere in anticipo" le esigenze del mercato[65], per questo motivo che in Leonardo un'innovazione *open*, rappresenta il presente e il futuro dell'intero sistema industriale. Per Leonardo gestire al meglio un sistema di *open innovation* significa padroneggiare l'innovazione, ripensare la struttura organizzativa interna per poter adeguare la trasformazione digitale dei sistemi di produzione (in Leonardo è stata infatti istituita una struttura centrale che si occupa di gestire il personale e i processi di trasformazione) e rendere chiari i prodotti e i servizi necessari per gestire l'innovazione. Per Leonardo la capacità di innovare richiede che venga garantito il perenne equilibrio tra risorse e le sfide provenienti dal mercato economico nazionale ed internazionale, il tutto gestito attraverso una maggiore collaborazione tra i vari attori coinvolti attraverso la condivisione di obiettivi, risorse e capacità.

L'innovazione è anche uno dei principali punti che ha guidato la formulazione delle scelte strategiche di Cassa depositi e prestiti per la stesura del nuovo piano industriale 2019-2021. Con termine innovazione non si intende soltanto il rinnovo del tessuto imprenditoriale ma dell'intera complessità del sistema paese per il futuro. Cdp nell'ambito dell'innovazione, in passato utilizzava il termine "*fallimento del mercato*" per individuare gli ambiti dove fosse maggiormente necessario intervenire e per poter poi promuovere un meccanismo virtuoso concorrenziale. Seguendo questa strada viene fatto in modo che l'innovazione non sia soltanto

[65] Open Italy - Politecnico di Milano – Campus Leonardo, Alessandro Profumo - Amministratore Delegato di Leonardo Spa, 31 gennaio 2018.

attuata ma venga resa concreta sul territorio, diventando parte integrante del processo produttivo ed economico. Cdp nel corso del tempo per promuovere l'innovazione ha dedicato degli specifici fondi come il fondo rotativo per le imprese, creato per dare vita finanziamento tramite l'utilizzo di risorse proprie o di risorse pubbliche destinate a programmi di sostegno dell'attività di studio e delle Università. Tramite questi fondi viene valorizzata l'attività di ricerca e di sviluppo per poi attirare verso le imprese che utilizzano queste risorse pubbliche, forme di capitale necessarie a fare in modo che le aziende portino avanti processi d'innovazione per un cambiamento virtuoso. In questo ambito la *mission* principale consiste nell'istituzione di fondi per lo sviluppo dell'innovazione, finalizzati a consentire per esempio: lo sviluppo del trasferimento tecnologico e la realizzazione di piattaforme nell'ambito del Venture Capital e del private equity in grado di favorire il collegamento diretto tra start- up e innovazione. La particolarità di questi fondi è la loro realizzazione sulla base di modelli partnership sia nazionale che internazionale per stimolare lo sviluppo dell'innovazione e del trasferimento tecnologico.

Infine, è opportuno fare riferimento ad uno dei principiali fondi economici realizzati per incentivare lo sviluppo dell'innovazione, chiamato Fondo nazionale per gli investimenti e innovazione. Tale fondo opera in modo diretto per promuovere gli investimenti su PMI e start-up in tutti quei settori considerati strategici; si tratta del fondo da cui nasce il fondo "Cdp Venture", nato per promuovere lo sviluppo del Venture Capital e di tutte quelle attività che ruotano intorno al processo di innovazione, contribuendo alla creazione di un terreno favorevole allo scambio di idee e di innovazioni tecnologiche per contribuire indirettamente a sviluppare il modello dell*'open innovation.*

7. Proposte per il superamento dell'emergenza Covid-19 e considerazioni finali

L'emergenza Covid- 19 si è diffusa in maniera prepotente nelle nostre vite, nonostante ciò può essere considerata come un'occasione senza precedenti per poter dare nuova linfa all'intero sistema Paese. La crisi epidemiologica ha provocato una grave paralisi della gran parte delle attività produttive italiane e nonostante si sia diffusa la consapevolezza della gravità dell'attuale momento storico, sembra che l'unico motore che dovrebbe muovere la ricostruzione del tessuto economico e sociale sia diventato soltanto un mero slogan senza contenuto, costituito soltanto da qualche cenno di progettualità. Senza dubbio il Governo centrale deve intervenire attuando un supporto economico e finanziario nei confronti delle grandi, medie e piccole imprese, ma deve

soprattutto intervenire tentando di reinventare strumenti che in passato hanno avuto un elevato livello di efficacia[66]. Come potrebbero in concreto prendere vita tali strumenti sul territorio?

Dunque, a causa dell'emergenza sanitaria Covid-19 e degli effetti negativi che si manifesteranno sull'economia del nostro paese sarà necessario individuare nuove strategie, dovranno essere riformulati piani di investimento in grado di favorirne la ripresa del loro sistema.

Istituire contratti di rete, potrà permettere la formazione di sinergie tra diverse imprese, le quali unendo le proprie forze e risorse potranno garantire una ripresa delle loro attività in tempi brevi. Ma come potrebbero realizzarsi nuove sinergie grazie alle reti di impresa?

Sul fronte della cooperazione tra pubblico-privato, le recenti normative emergenziali sembrano aprire la strada verso la formazione di modelli pubblicistici, non mettendo in risalto le potenzialità che offre la partnership pubblico-privato sugli interventi che potrebbero essere realizzati per il superamento dell'emergenza[67]. Le imprese private devono ripensare il loro modo di lavorare optando principalmente verso scelte che portano alla formazione di nuove collaborazioni, soprattutto per mantenere attiva la produzione delle filiere già attive nel nostro paese. Sin da sempre le imprese che hanno deciso di "fare rete" e di condividere idee, prestazioni, materiali e prodotti, realizzando azioni basate su una reciproca fiducia sono state in grado di garantire la massima qualità nell'offerta dei servizi realizzati.

Puntare verso nuovi modelli di business collaborativi e di aggregazione tra imprese, sarà fondamentale per fare in modo che venga affrontata in maniera efficiente la sfida dell'innovazione che l'emergenza sanitaria Covid-19 ha generato.

[66] G. Leone, "*Coronavirus, sorte del paese e appalti a sorte*", in www.federalismi.it, n. 1, 2020.

[67] A. Barone, "*Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico – privato*" in www.federalismi.it, n. 1, 2020.

CAPITOLO SECONDO:

AREA TEMATICA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA

COORDINATORE: FRANCESCO KARRER

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Claudio Andò*

La transizione energetica può essere un'occasione per rilancio economico? Il focus sulla Regione Sicilia

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1.Introduzione - 2. Le Regioni al centro delle politiche pubbliche – 3. Transizione energetica, gli obiettivi internazionali – 4. L'Italia procede a piccoli passi –5. Politiche integrate: leale collaborazione tra pubblico e privato– 6. Un'occasione di rilancio: il focus sulla Regione Sicilia - 6. Conclusioni

Abstract

La transizione ambientale risulta processo non più rinviabile. L'Unione Europea si è posta come attrice primaria per la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio, tramite grossi incentivi e facilitando l'accesso nella transizione verso l'energia pulita. Lo scopo è creare un settore energetico sostenibile che stimoli la crescita, l'innovazione e l'occupazione. Questi obiettivi si pongono come un'occasione di rilancio economico, soprattutto in aree senza sbocchi industriali, o con economie stagnanti. La Sicilia ha colto questa possibilità e sposando la transizione energetica, sta riuscendo a creare così un florido circuito economico.

1.Introduzione

Il mio lavoro nasce da analisi e considerazioni maturate grazie ad un ciclo di incontri portato avanti all'interno della Scuola per le Politiche Pubbliche 2020 che aveva per tema "Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa". L'oggetto di analisi di questa relazione è incentrato sul ruolo che la Regione deve avere nella stesura ed applicazione delle politiche pubbliche per il territorio ed in particolar modo il ruolo che deve rivestire nella transizione energetica, presenza fissa nell'Agenda Setting delle principali potenze mondiali e vera sfida del nuovo millennio. Con il termine transizione energetica si intende il passaggio verso economie sostenibili, attraverso l'uso di energie rinnovabili, e l'adozione di tecniche di risparmio energetico e di sviluppo sostenibile. Le previsioni suggeriscono come l'Europa potrebbe liberarsi del tutto dei combustibili fossili entro il 2050. Il rapporto previsionale di Bloomberg New Energy Finance sulla transizione energetica, ipotizza che eolico e fotovoltaico peseranno circa metà del mix elettrico mondiale nel 2050. La strada verso l'energia green è resa necessaria dagli effetti che lo sfruttamento intensivo delle risorse energetiche non rinnovabili ha causato: inquinamento ed esaurimento delle risorse energetiche. Tra i principali obiettivi della transizione energetica c'è la decarbonizzazione, un processo che richiede un impegno concreto da parte di ogni nazione come sancito dall'Accordo di Parigi del 2015: in questa occasione, ben 197 Paesi hanno confermato la loro volontà di intraprendere azioni rapide ed efficaci finalizzate a rallentare i cambiamenti climatici. Ad oggi, 157 Stati hanno definito gli obiettivi nazionali per il raggiungimento del target generale, ovvero far sì che l'incremento della temperatura del pianeta rimanga inferiore ai 2°C. L'Unione Europea sta incentivando

attivamente la transizione dell'Europa verso una società a basse emissioni di carbonio, e sta aggiornando le regole per facilitare i necessari investimenti pubblici e privati nella transizione verso l'energia pulita. La transizione verso basse emissioni di CO2 ha lo scopo di creare un settore energetico sostenibile che stimoli la crescita, l'innovazione e l'occupazione. A macchinari più innovativi e meno inquinanti, corrisponde una maggiore efficienza che porta ad un aumento del guadagno sulla produzione. È il caso degli Usa che pur avendo sottoscritto il protocollo di Kyoto solo nel 2013, hanno ridotto in 20 anni (1990-2010) del 54% le morti causate da polveri sottili. Gli Stati Uniti restano comunque il secondo paese per inquinamento, dietro alla Cina, perché in molti casi una totale transizione energetica è identificabile nel costo fuori dal mercato per gli impianti a fonti rinnovabili, che possono essere resi economicamente sostenibili soltanto grazie alla presenza di incentivi. Queste agevolazioni possono però essere una possibilità verso una crescita economica e occupazionale ed è questo il caso che andrò ad affrontare, quello della Sicilia, Regione che sta vivendo la sfida della transazione ambientale con la consapevolezza di avere tra le mani una grossa occasione di rilancio.

2. Le Regioni al centro delle politiche pubbliche

Con la riforma costituzionale del 2001 il potere legislativo ha subito una nuovo modello di ripartizione: allo Stato venivano riservate una serie di materie esclusive, le Regioni vedevano riservate nella propria sfera tutte le materie residuali, in mezzo una competenza concorrente ripartita tra Stato e Regione. Il limite di questa giurisprudenza è stato di non avere favorito la devoluzione di poteri alle Regioni e di avere mantenuto una forte centralizzazione non tanto della legislazione, quanto soprattutto dell'amministrazione, disattendendo il principio di sussidiarietà. Si situa qui la ragione per la quale le Regioni più efficiente hanno infatti iniziato a reclamare "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116, comma 3, Cost.), asserendo una migliore capacità di gestione rispetto a quella mantenuta dallo Stato. Le Regioni sono quindk diventate un punto di riferimento nell'erogazione di servizi, per la cura del territorio e per la politica di sostegno allo sviluppo. La maggior parte dei servizi alla persona (sanità, assistenza, diritto allo studio, sostegno alle famiglie) dipendono da regolazioni e dallo svolgimento di funzioni regionali, rispetto alle quali lo Stato si limita a fornire un quadro di riferimento generale, a volte semplicemente normativo e non strategico. Il governo del territorio è una specifica materia enumerata tra quelle concorrenti, ma come è stato osservato, la sua definizione rinvia a una

molteplicità di complessi normativi, ben appare esatta la definizione della Regione come l'ente di cura del territorio e poiché nel territorio si concretizzano tutte le politiche pubbliche e in particolare quelle che poggiano sulle reti, ne consegue che alle Regioni non può non spettare un ruolo primario nello sviluppo di ogni strategia nazionale rivolta a posizionare il Paese anche a livello europeo e internazionale. La cooperazione tra Regione, Province e Comuni appare fondamentale e l'inclusione e la valorizzazione della concertazione con le forze economiche e sociali nella definizione delle scelte di programmazione e pianificazione per la stesura di politiche pubbliche oggi è imprescindibile. Le Regioni si qualificano come i partner più affidabili nei rapporti con le imprese private. Infatti complice la forma di governo regionale che assicura una governabilità duratura, complice la conoscenza del territorio e le reali esigenze che esso necessita, questi enti si dimostrano interlocutori affidabili e competenti. Inoltre le Regioni sono, almeno parzialmente, già attrezzate per questo incontro con le imprese. I loro Statuti infatti contengono disposizioni specifiche che prevedono sedi di confronto con le imprese; alcune regioni hanno infatti istituzionalizzato la programmazione strategica, mentre altre hanno previsto la formalizzazione del dibattito pubblico o di forme di programmazione negoziata. Esse appaiono come il livello più adeguato, anche rispetto allo Stato, per la negoziazione e la partecipazione. L'orientamento a favore dello sviluppo sostenibile che si sta rafforzando per via dell'emergenza ambientale, sembra offrire più di una opportunità sia ai territori più avanzati, sia a quelli più disagiati, in quanto l'economia pubblica rivolta all'ambiente può costituire un carattere fortemente attrattivo per le imprese e il lavoro per tutti i territori, a prescindere dal grado di sviluppo sin qui raggiunto. Da questo punto di vista le strategie dello sviluppo sostenibile sarebbero funzionali, tanto alle Regioni più sviluppate, quanto a quelle in transizione o sottosviluppate. L'impresa assume un ruolo cardine perché deve impegnarsi per la creazione di un valore aggiunto di carattere sociale e ambientale che viene redistribuito nel territorio, fornendo oltre che lavoro e crescita, anche il know-how necessario per un utilizzo della tecnologia e dell'innovazione a scopo di pubblico interesse nel rapporto con istituzioni e comunità.

3. Transizione energetica: gli obiettivi internazionali

A rendere evidente quanto il tema dell'ambiente sia diventato centrale nel racconto contemporaneo, basti pensare che persino Papa Francesco nel 2015 ha dedicato un'enciclica,

“Laudato si’” al tema dell'interconnessione tra crisi ambientale della Terra e crisi sociale dell'umanità, ossia l'ecologia integrale, fornendo un valore non solo green, ma anche sociale. Le potenze mondiali al volgere del millennio hanno individuato nella sfida climatica, la grande missione per il XXI secolo. A partire dal protocollo di Kyoto si è perseguito il raggiungimento di una riduzione dell'inquinamento e di una inversione verso energie rinnovabili, sempre più con la concezione che siano necessari degli incentivi singoli Stati nella messa a punto delle politiche comunitarie in risposta al cambiamento climatico. In questa direzione si è mosso l’“Accordo di Parigi” del 2015 di cui ’Unione Europea è uno dei principali sostenitori. Il “Clean energy for all Europeans package”, composto da 8 atti legislativi lascia fino ad un massimo di 2 anni ai singoli Paesi per trasferire le direttive nelle relative legislazioni nazionali. A vigilare sul rispetto degli accordi, che prevedono l’ambizioso raggiungimento del 32% di fonti rinnovabili nel mix energetico dell’Unione entro il 2030 e la carbon neutrality, saranno gli organi di controllo preposti dal nuovo Parlamento e Commissione.

L’Unione Europea, a livello aggregato, rimane uno dei principali consumatori a livello globale e si affida all’idroelettrico per il 12,1% e alle rinnovabili per una percentuale intorno al 13,4% (dati Eurostat 2016). È indubbio che i risultati sinora raggiunti siano merito delle politiche adottate dalle ultime due Commissioni.

Alla base dell’Unione Energetica europea vi è dunque una visione di Europa in cui i singoli membri agiscano all’unisono, nella reale consapevolezza della propria reciproca dipendenza, per tutelare il cittadino e assicurargli uno stabile e sufficiente flusso di energia. Non è l’unico accordo a muoversi in questa direzione. Nel 2016 infatti è stato sottoscritto il “Patto di Amsterdam” che è l’attuazione, a livello europeo, dei principi, degli impegni e delle azioni previsti dalla nuova agenda urbana delle Nazioni Unite, adottata a Quito (Ecuador), nel corso della conferenza “Habitat III”. Le due agende urbane, quella dell’ONU e quella dell’UE, condividono, infatti, l’identica visione di uno sviluppo equilibrato, sostenibile e integrato delle città. Ciò si basa su un confronto aperto sulle migliori soluzioni da proporre per affrontare le sfide, attuali e future, e sulla cooperazione tra le aree funzionali urbane e i collegamenti tra città e campagna. La nuova politica urbana europea si basa su tre capisaldi:

Legislazione UE: gran parte della legislazione adottata dall’UE ha un impatto, diretto o indiretto, sulle città. Le città devono poter esprimere il loro punto di vista al fine rendere la legislazione dell’UE più vicina alle esigenze, alle prassi e alle responsabilità da esse espresse;

i finanziamenti dell'UE: molte città europee partecipano ai programmi dell'UE e usufruiscono dei suoi finanziamenti. Le città, quindi, possono svolgere un ruolo importante nel fornire indicazioni circa il più semplice accesso ai fondi europei e il migliore utilizzo;

conoscenze ed esperienze: le informazioni sull'evoluzione delle città europee e sulle esperienze di maggiore successo sono oggi frammentate, poco diffuse e sconosciute. Raccogliere informazioni sullo sviluppo delle città europee e creare gli strumenti necessari perché le città possano scambiarsi informazioni, conoscenze ed esperienze, è un aspetto importante della nuova agenda urbana europea.

Nell'ultimo decennio, come visto, è la città sostenibile, o meglio ancora la "città resiliente", il fine massimo da perseguire, ovvero un sistema urbano che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti in atto (global warming), di fronte ai quali le città si stanno dimostrando sempre più vulnerabili, ma una comunità che si modifica progettando risposte sociali, economiche e ambientali innovative che le permettano di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni dell'ambiente e della storia.

Il focus di questa relazione si muove su una fase anteriore: la transizione energetica. Senza che l'utilizzo delle risorse pulite diventi prassi e fonte di reale ed effettivo sostentamento per le città, il progetto della città resiliente non può che rimanere una mera utopia. La città sostenibile potrà invece diventare una realtà concreta, e perché no, un secondo capitolo di questa relazione, nel momento in cui sarà consequenziale alla transizione energetica in atto.

Ciascuno Stato membro ha provveduto a elaborare entro il dicembre 2018, una proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) per il periodo 2021-2030 che stabilisca le politiche necessarie a raggiungere in modo efficace i target fissati a livello europeo. A seguito del processo di valutazione previsto dalla normativa, la Commissione ha fornito una serie di raccomandazioni per rafforzare gli impegni, che i Paesi dovranno tenere in considerazione nella versione definitiva dei PNIEC, attesa per la fine. Questa linea, tesa ad imprimere un'accelerazione, sembra trovare riscontro nell'impostazione della politica energetica da parte della Commissione che si è insediata a novembre 2019. Il presidente Ursula von der Leyen, infatti, nelle sue prime comunicazioni ufficiali ha delineato i contorni di un "Green Deal" europeo che prenda le mosse dall'innalzamento al 50% del target 2030 di riduzione delle emissioni e dal rilancio dei negoziati internazionali per aumentare il livello di ambizione degli

altri Paesi maggiormente responsabili del riscaldamento globale. In questo contesto, l'obiettivo europeo potrebbe essere successivamente rivisto per raggiungere il 55%.

Gli scenari più sfidanti stimano da oggi fino al 2050 un fabbisogno di investimenti a livello globale nell'ordine dei 3 mila miliardi di dollari all'anno, a fronte di un valore che nell'ultimo biennio è risultato di poco superiore ai 1.800 miliardi di dollari.

Per raggiungere un target di questa grandezza, la comunità internazionale è chiamata a promuovere una convergenza di obiettivi e impegni che coinvolga tutti gli stakeholder. Istituzioni internazionali, policy maker nazionali, mondo finanziario, settori industriali e società civile dovranno contribuire in misura crescente nella consapevolezza che dal successo della transizione verso un'economia a basso impatto di carbonio dipende lo sviluppo sostenibile del pianeta.

4.L'Italia procede a piccoli passi

E l'Italia? Finora è cresciuta, senza mai dare la definitiva sferzata nella corsa alla transizione energetica. La produzione di energia da fonti rinnovabili nel 2019 è stata di (+1,3% sul 2018). Il valore registrato corrisponde al 40% del totale della produzione netta (vs 39,8% del 2018) e al 35,3% della domanda (vs 34,7% del 2018).

Si riscontrano inoltre aumenti di installazioni in settori come il fotovoltaico, l'eolico ed il geotermico.

	2018	***2019***
Produzione di energia da fonti rinnovabili	***111.417 GWh***	***112.893 GWh***
Fotovoltaico	***20,1 GW***	***20,7 GW***
Eolico	***10,3 GW***	***10,7 GW***
Geotermico	***4,4 GW***	***4,8 GW***
Idroelettrico	***21,9 GW***	***21,9 GW***

Fonte dati: Terna

Il passo più importante proposto in questa direzione da parte del Governo italiano è arrivato con il PNIEC presentato dal MISE che all'interno del Decreto Legge sul Clima introduce gli investimenti dedicati per il Green New Deal previsti nella Legge di Bilancio 2020.

L'Italia intende accelerare la transizione dai combustibili tradizionali alle fonti rinnovabili, promuovendo il graduale abbandono del carbone a favore di un mix elettrico basato su una quota crescente di rinnovabili e, per la parte residua, sul gas. Nel testo si legge che "La concretizzazione di tale transizione esige ed è subordinata alla programmazione e realizzazione degli impianti sostitutivi e delle necessarie infrastrutture". Il PNIEC prevede 5 linee di intervento – decarbonizzazione; efficienza; sicurezza energetica; sviluppo del mercato interno dell'energia; ricerca, innovazione e competitività - che si svilupperanno in maniera integrata al recepimento delle direttive europee, che dovrebbero garantire, secondo il Governo, una diminuzione del 56% di emissioni nel settore della grande industria, -35% nel terziario e trasporti, portando al 30% la quota di energia sostenibile.

I punti principali per il raggiungimento di questo obiettivo si sostanziano tramite una eliminazione progressiva del carbone entro il 2025 e promozione di un largo ricorso a fonti energetiche rinnovabili, a partire dal settore elettrico, che al 2030 raggiunge i 16 Mtep di generazione da FER, pari a 187 TWh. Grazie in particolare alla significativa crescita di fotovoltaico la cui produzione dovrebbe triplicare ed eolico, la cui produzione dovrebbe più che raddoppiare, al 2030 il settore elettrico arriverà a coprire il 55,0% dei consumi finali elettrici lordi con energia rinnovabile, contro il 34,1% del 2017. Inoltre saranno incentivati gli interventi di revamping e repowering.

L'obiettivo finale del fotovoltaico è stato portato a 52GW nel 2030, con la tappa del 2025 di 28,5: si prevede dunque che negli ultimi 5 anni vengano installati più di 23 GW dei 30 GW. Nel settore del riscaldamento e raffrescamento la quota di rinnovabili al 2030 è fissata al 33,9% dei consumi. Le rinnovabili supereranno i 15 Mtep, grazie soprattutto all'incremento dell'energia rinnovabile legata alle pompe di calore.

Un altro passo importante è la previsione di rafforzamento del meccanismo dei certificati bianchi, o più propriamente titoli di efficienza energetica (TEE), ovvero titoli che certificano il Risparmio energetico conseguito da vari soggetti realizzando specifici interventi. Implicando il riconoscimento di un contributo economico, rappresentano un incentivo a ridurre il consumo energetico in relazione al bene distribuito.

Infine una sezione è lasciata anche al perseguimento di costituire città sempre più resilienti. Nel testo infatti si parla di valutazione di un percorso di stabilizzazione per le detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica e per la ristrutturazione di edifici, per un periodo di almeno 3 anni, con la possibile integrazione di Ecobonus, del Sismabonus e del bonus casa in un unico meccanismo. Per quanto riguarda gli interventi che hanno effetto sulla prestazione energetica degli edifici, il beneficio sarà modulato a seconda del risparmio atteso, considerando l'intera vita tecnica dell'intervento, con l'obiettivo di incentivare la realizzazione di interventi profondi di riqualificazione (deep renovation), premiando quelli con il miglior rapporto costo-efficacia. Incentivi anche per mobilità sempre più green Per quanto riguarda il settore dei trasporti, si prevede infatti che il settore superi il valore del 14% per contribuire a raggiungere il target del 30% dei consumi coperto da rinnovabili, fino ad arrivare a una quota rinnovabile del 22,0%.

5. Politiche integrate: leale collaborazione tra pubblico e privato

Come precedentemente scritto, ritengo che il fulcro di questa transizione ambientale debba passare dalle Regioni, enti che conoscono appieno le problematiche e le esigenze del territorio. Gli enti locali, seppur con poteri troppo tenui, hanno provato a guidare un cambiamento quando nel 2008 è stato siglato il "Patto dei sindaci" movimento promosso dalla Commissione Europea nel 2008 a seguito dell'adozione del cosiddetto pacchetto clima-energia con obiettivi obiettivi come la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, il consumo dell'energia derivante da fonti rinnovabili del 20% e la riduzione del 20% dell'energia consumata attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica. Con il Patto dei Sindaci, la Commissione Europea mira a coinvolgere e mettere in primo piano gli attori locali e regionali ai fini del perseguimento degli di sostenibilità. Il Patto dei Sindaci è considerato dalle istituzioni europee come un eccezionale modello di governance multilivello.

Nel 2015 il nuovo contesto della politica europea (Pacchetto 2030 Clima ed Energia) porta al lancio del nuovo Patto dei Sindaci per il clima e l'energia, che estende gli obiettivi di mitigazione al 2030 armonizzandoli alle politiche UE e li integra con obiettivi di adattamento per ridurre gli effetti negativi dei cambiamenti climatici. I firmatari del Nuovo Patto dei Sindaci sottoscrivono impegni più ambiziosi e li traducono in un Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima: il PAES diventa PAESC.

Per capire come avviene la sinergia tra comune e Regione è possibile analizzare il caso dell'Emilia-Romagna che individua nel Patto dei Sindaci uno degli strumenti di attuazione degli obiettivi regionali per favorire la transizione energetica verso un'economia a bassa emissione di carbonio. Grazie all'opera di informazione e di promozione del coordinamento territoriale, sono ben 296 comuni emiliani a sottoscrivere il PAES e 183 a sottoscrivere il PAESC. Nel 2017 con il Piano energetico regionale 2030 - PER 2030 e il relativo Piano triennale di attuazione 2017-2019 (PTA 2017-2019) la Regione fissa strategia e obiettivi in tema di clima ed energia fino al 2030. La Regione ha concesso contributi a Comuni e Unioni per sostenere il percorso di redazione dei PAESC. Sono stati concessi incentivi per le Unioni che costruiscono un Piano condiviso tra i Comuni associati: la dimensione territoriale ed organizzativa dell'Unione è considerata la più idonea ad innescare processi efficaci in ambito energetico e di adattamento al cambiamento climatico, garantendo miglior coordinamento e continuità delle azioni inserite nei Piani. Un altro esempio di funzionamento a livello locale di dialogo e incentivi con le imprese verso un'industria sostenibile è la Carta di Pescara. L'adesione da parte delle imprese interessate è volontaria e consente alle stesse di usufruire di alcuni vantaggi come: semplificazioni procedimentali, riduzione degli oneri amministrativi, fiscali e tributari, agevolazioni finanziarie e legislazione di sostegno. Tutte le imprese con una sede operativa in Abruzzo, "attive" secondo il Registro delle imprese della camera di Commercio, in regola con i pagamenti e gli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi e tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente, possono aderire alla Carta secondo tre livelli di certificazione, in base ai requisiti di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. La scelta è quella di attribuire un peso maggiore alla sostenibilità ambientale, senza sminuire il valore di quella sociale e di quella economica. Al tempo stesso, si persegue l'obiettivo della sostenibilità procedimentale della Carta di Pescara per le imprese che vi aderiscono. La particolarità di questa carta è che non è stata redatta dalla Regione Abruzzo e poi presentata alle imprese, ma in una visione comune è stata coprogettata e non è un documento chiuso o statico, ma cresce con il variare delle esigenze e con l'approfondimento delle conoscenze scientifiche.

6.Un'occasione di rilancio: il focus sulla Regione Sicilia

Quanto la transizione ambientale possa essere un'occasione di rilancio lo spiega bene il caso siciliano. L'isola infatti nell'ultimo quinquennio sta sfruttando appieno gli incentivi forniti

dall'Europa ed è stata capace di creare un forte dialogo con le imprese che stanno finanziando numerosi progetti di riqualificazione. La Sicilia è riuscita infatti nel 2019 di intercettare ben 1.2 miliardi di euro di fondi europei, qualificandosi come una tra le regioni più virtuose nel saper attrarre queste risorse.

In un'ottica di forte transizione verso l'energia rinnovabile si muove anche il piano energetico ed ambientale.

Il PEARS stilato dalla Sicilia si sostanzia di tre punti chiave:

Sviluppo: l'espansione della generazione di energia dalle fonti rinnovabili e dell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'energia stessa, radicalmente più efficienti rispetto a quelle adottate in passato, garantirà concreti benefici economici per il territorio in termini di nuova occupazione qualificata e minor costo dell'energia;

partecipazione: l'impegno profuso a livello internazionale nel corso degli ultimi decenni ai fini della transizione dalle fonti di energia fossile a quelle rinnovabili ha dimostrato che le conseguenze sociali, economiche ed ambientali riguardano aspetti essenziali della vita delle comunità presenti sul territorio, tra cui il lavoro, la qualità dell'aria e dell'acqua, le modalità di trasporto, l'attrattività turistica ed economica delle aree in cui il ricorso alla generazione distribuita dell'energia da acqua, sole, vento e terra è maggiore.

Tutela: alla luce del patrimonio storico-artistico siciliano, la Regione si doterà di Linee guida per individuare tecnologie all'avanguardia - correlati alle fonti di energia rinnovabile - funzionali all'integrazione architettonica e paesaggistica.

Per lo sviluppo delle energie sostenibili come il fotovoltaico, per il quale si ipotizza di raggiungere un valore di produzione pari a 5,95 TWh grazie a processi di revamping e repowering degli impianti esistenti, lo Sviluppo del solare termodinamico che per il 2030 prevede l'installazione di circa 200 MW, l'eolico, per il quale si prevede di superare il raddoppio della produzione del 2016 (2.808 TWh) per raggiungere un valore pari a circa 6.117 TWh, sempre principalmente, attraverso il revamping e repowering degli impianti, la chiave individuata dalla Sicilia è quella di sburocratizzare e semplificare le procedure autorizzative al fine di identificare interventi per cui sarà necessario effettuare solo una comunicazione, cartacea e/o elettronica, procedura che sarà vincolata al mantenimento di un livello minimo di performance dell'impianto. A questa semplificazione seguirà però il monitoro della gestione degli impianti che hanno usufruito di iter semplificati per poter effettuare un intervento di

revamping e repowering. Per aree depresse dal punto di vista lavorativo come può essere considerata la Sicilia, un investimento da oltre 15 miliardi in 10 anni che garantirà in un decennio occupazione per quasi 100 mila unità, non può che essere accolta come una strada da seguire e anzi, dove essere addirittura pionieri.

E oltre questo va considerata l'efficienza che la Sicilia sta dimostrando nel perseguimento di riqualificazioni energetiche, grazie al dialogo ed al supporto che la Regione ha intrapreso in maniera intensa con le imprese. Ne sono esempi le collaborazioni che negli anni sono nate con Enel, Eni, Terna che hanno portato alla costituzione di poli di eccellenza.

La collaborazione con Enel Green Power ha portato all'inaugurazione a Catania della nuova linea di produzione 3SUN, ultimando cosi il piano di riconversione tecnologica della fabbrica di pannelli fotovoltaici bifacciali di tipo HJT, basati sulla tecnologia a eterogiunzione che coniuga due tipi diversi di silicio, l'amorfo e il cristallino, che ha permesso di far risaltare un'eccellenza industriale italiana nel panorama globale in un settore competitivo come quello dell'energia solare. L'investimento di Enel di 80 milioni, che lancia il polo catanese a diventare l'impianto di produzione fotovoltaica più automatizzato al mondo, testimonia il rapporto di reciproca fiducia che vive tra il privato e il pubblico in Sicilia.

Un altro esempio di quanto perseguire la transizione sostenibile paghi è la conversione del polo petrolchimico di Gela che è stato un complesso industriale di raffinazione, trasformazione e stoccaggio degli idrocarburi nato nel 1963, in un luogo in cui a lungo la scelta è stata tra lavoro e salute. Nel 2014 il dialogo tra Regione ed Eni ha portato alla riconversione della produzione di biocarburanti sul modello della raffineria di Venezia Porto Marghera. La "green refinery" è in grado di trasformare materie prime organiche in biocarburanti di alta qualità. L'impianto produce green diesel (oltre che green nafta e gpl), grazie alla innovativa tecnologia Ecofining, sviluppata nei laboratori Eni in collaborazione con Honeywell-Uop, che permette una riduzione delle emissioni di gas serra del 60%. La riconversione in bio raffineria del petrolchimico gelese, costata finora 322 milioni di euro attraverso un protocollo d'intesa sottoscritto al Mise il 6 novembre del 2014 e prevede un investimento globale di 2,2 miliardi di euro, ed ha visto coinvolti nella sfera decisionale Regione, Eni, comune, ministero, sindacati, e si può definire un capolavoro di leale collaborazione tra diversi enti territoriali.

Nel 2001 nello Stretto di Messina veniva installata la prima turbina al mondo in grado di trasformare le correnti del mare, molto forti in quest'area del Mediterraneo, in energia elettrica,

alimentando le normali utenze domestiche. Le eliche di Kobold, questo il nome della turbina nata grazie alla società "Ponte di Archimede", erano allacciate alla rete elettrica dell'Enel, a cui riversa circa 40 kilowatt di potenza.

Allora questa installazione appariva come un primo passo verso lo sviluppo di un nuovo tipo di energia rinnovabile che poteva favorire in particolare l'erogazione di energia negli arcipelaghi dei Paesi in via di sviluppo ancora privi di elettricità a causa delle difficoltà di allacciamento alle reti di distribuzione nazionale.

Nonostante l'entusiasmo iniziale e il caso studio che ha interessato molti centri di ricerca di più parti del mondo, il progetto è caduto lentamente nell'oblio, senza la dovuta manutenzione e un investimento reale per l'espansione del progetto. Oggi questo tipo di energia torna con forza nei programmi di transizione energetica della Sicilia. Infatti il Pears prevede un forte investimento per l'area di Messina per la produzione di energia idroelettrica presente nelle correnti dello Stretto. Lavorando con procedure semplificate e mettendo in campo tecnologia all'avanguardia, la Regione stima che lo Stretto di Messina possa diventare produttore di ben 120 Gwh all'anno. Inoltre, considerate le favorevoli condizioni ambientali, lo Stretto potrebbe diventare un laboratorio a cielo aperto dove poter ospitare sistemi sviluppati in qualsiasi parte del mondo, affinché si verifichi la bontà di questi progetti. Per un'area industrialmente depressa come quella messinese, ciò porterebbe significativi benefici economici alla popolazione siciliana e migliorerebbe di molto l'immagine della Sicilia nel mondo innalzandone il livello tecnico-scientifico con questa forma di perenne e predicibile energia pulita.

Inoltre in Sicilia sono presenti 14 isole minori non interconnesse con la rete elettrica nazionale sono alimentate grazie a numerose unità di generatori termoelettrici alimentati a gasolio. Tali modalità di gestione comportano un costo di produzione del kWh elettrico tre volte superiore alla media nazionale, oltre all'emissione di CO_2 e di altri gas climalteranti legati all'utilizzo del gasolio come combustibile. L'obiettivo è quello di attuare una serie di politiche che incentivano una produzione energetica grazie all'energia idroelettrica e quella solare, raggiungendo così un'indipendenza energetica in maniera sostenibile.

6. Conclusioni

La transizione ambientale risulta quindi un fatto non più rinviabile. Vedere questo processo verso la sostenibilità come un peso risulta oggi anacronistico.

L’Unione Europea si è posta come attrice primaria per la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio, tramite grossi incentivi e facilitando l'accesso agli investimenti pubblici e privati nella transizione verso l'energia pulita. Il processo verso basse emissioni di CO2 ha lo scopo di creare un settore energetico sostenibile che stimoli la crescita, l'innovazione e l'occupazione. Questi obiettivi si pongono come un’occasione di rilancio economico, soprattutto in aree senza sbocchi industriali, o con economie stagnanti. La Sicilia ha colto questa possibilità e sposando la transizione energetica, sta riuscendo ad intercettare numerosi e corposi fondi che vengono reinvestiti nel territorio, creando così un florido circuito economico. Il vincente dialogo con le imprese, sta così fornendo nuovi mezzi per la creazione di aree economiche e sta migliorando l’immagine della Sicilia a livello nazionale ed internazionale. Il caso siciliano dimostra inoltre come la Regione si qualifica come ente centrale per la stesura di politiche pubbliche, nella gestione delle risorse e nello sviluppo energetico. Ciò avviene sia per la migliore conoscenza del territorio che le Regioni hanno, sia per le competenze inserite negli Statuti per la pianificazione e la programmazione strategica.

Possiamo, in definitiva, giungere alla conclusione che non sposare oggi il processo di transizione ambientale risulterà domani una grossa occasione persa. Significherà aver ritardato nuovamente un'evoluzione energetica evidentemente inevitabile. Vorrà dire perdere tutti i vantaggi economici che oggi stanno sorgendo ed essere costretti domani ad adeguarsi a normative ambientali che saranno vigenti non più guadagnando, ma incorrendo in sanzioni economiche. E ciò per le aree economicamente svantaggiate significherà un aumento delle disuguaglianze rispetto le aree virtuose.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandro Antonini*

Le politiche forestali: un'occasione per rafforzare il rapporto tra Pubblico e Privato

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione – 2. Le politiche forestali intese come "motore trainante" – 3. Le politiche forestali in Italia – 4. Collaborazioni tra Pubblico e Privato. – 4.1 Idee per uno sviluppo delle politiche forestali – 5. Conclusioni

Abstract

La crisi scaturita dalla pandemia globale ha messo in luce la forte, e positiva, connessione tra le economie nazionali, che però hanno subito un inevitabile brusco arresto. In un periodo di ripartenza occorre analizzare le cause ed eventuali piani B, per far sì che ciò non riaccada.
Il Capitale Forestale potrebbe rappresentare una enorme risorsa, in tempi di crisi e non, per dar vita a microeconomie sul nostro territorio, con la tutela ambientale in funzione di driver per ogni operazione.

1. Introduzione

Nel corso dei lavori della Scuola di Politiche Pubbliche sono state esaminate le potenzialità del processo di transizione energetica, in termini economici, territoriali e sociali.

La partecipazione ai seminari di importanti imprese italiane, come Eni, Enel, Cassa Depositi e Prestiti, Terna e Leonardo, ha fornito a noi studenti una maggiore comprensione sulla pianificazione (d'impresa e territoriale) in ottica dello sviluppo sostenibile, oltre ad un'immagine dell'Italia come una nazione che si sta, seppur in maniera disomogenea, muovendo in quella direzione.

L'azione intrapresa dall'Unione europea per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, è la fonte di questo cambiamento.

Dal Green New Deal emerge chiaramente l'intenzione dell'Unione Europea di richiamare gli Stati Membri ad una maggior responsabilità nell'intraprendere il percorso prestabilito, che dunque pone in prima linea, in questa battaglia ai cambiamenti climatici, ogni attore istituzionale.

Durante la Scuola di Politiche Pubbliche abbiamo incontrato gli attori che operano sul nostro territorio e che sono dunque i destinatari dei principi fissati in sede europea: ex assessori, le quali esperienze hanno restituito un'immagine di un governo territoriale che spesso si scontra con la burocrazia, ma che altre volte conclude accordi commerciali importanti a sfondo sostenibile, come raccontato dall'ex assessore abruzzese; gli stessi rappresentanti delle imprese, che hanno esposto le realtà italiane, grandi impianti che producono energia con fonti rinnovabili, e che sono state possibili solo attraverso la collaborazione tra attori istituzionali territoriali, imprese e Ue, attraverso i fondi comunitari.

Lo sviluppo sostenibile è quindi una strategia che trova la sua fonte nel territorio, mira alla sua tutela e valorizzazione, con un effetto positivo per la società, in termini economici e di qualità di vita.

Nel nostro ordinamento la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è garantita dallo Stato, che ne ha la competenza esclusiva, ma la tutela di questi beni comuni si sostanzia in varie forme, attraverso le quali entrano in gioco anche altri attori istituzionali, come gli enti locali o regionali. Questo quadro giuridico, assieme agli indirizzi europei, consente una valorizzazione del territorio a tutti i livelli di governo.

Tra le concorrenze residuali, nel nostro ordinamento, si trovano le Foreste, tra le altre importanti in tema ambientale (caccia e pesca, miniere o turismo). La mia analisi è incentrata sulle potenzialità del Capitale Forestale nel processo di transizione energetica/ambientale.

2. Le Politiche forestali intese come "motore trainante"

Oltre il 40% del territorio dell'UE (1,77 milioni di km2) è coperto da foreste. Diversamente da altre parti del mondo, nell'Ue la percentuale aumenta dello 0,4% all'anno.

A livello mondiale circa 60 milioni di persone dipendono direttamente dalle foreste per il loro sostentamento e 1,7 miliardi di persone ne dipendono indirettamente per le attività forestali. Ma svolgono anche un ruolo importante in termini di fruizione collettiva, luoghi di educazione, svago e attività sportive.

Il documento redatto a fine 2019 "Green Deal Europeo" espone le strategie assunte dalla Commissione Europea per indirizzare le politiche nazionali in un'ottica di sviluppo sostenibile. Tra le politiche ambientali che sono richiamate dal green deal, le politiche forestali svolgono un ruolo importante.

Sono incentrate su una gestione attiva di questo patrimonio, che viene inteso come un luogo su cui e da cui possono svilupparsi micro-economie ecosostenibili, con molteplici risvolti: fondamentale tutela e valorizzazione del patrimonio stesso, impatto positivo sul mercato del lavoro ad un livello territoriale e ruolo di centro propulsore di politiche ambientali innovative che possono estendersi oltre l'area forestale, arrivando alle aree urbani circostanti, grandi o piccole.

Le politiche forestali intese come "motore trainante" di altre politiche ambientali, che hanno un impatto positivo sulla macro e micro economia nazionale, in un quadro prestabilito dall'Ue, la quale appunto mira ad essere Leader mondiale nel processo di transizione energetica e sviluppo

sostenibile. Queste politiche dunque non si esauriscono nella piantazione di alberi, attività tutt'ora importante, come dimostra il nuovo piano europeo "One Trillion Trees", bensì presentano molteplici modi di agire.

3. Le Politiche Forestali in Italia

"Le nostre foreste hanno raggiunto un'estensione di 11 milioni di ettari, il 36,4% della superficie nazionale, il settore produttivo ad esse legato occupa oltre 400 mila persone. Il ruolo produttivo del bosco è fondamentale per il nostro Paese e per i servizi ambientali, sociali e culturali che solo una corretta gestione può fornire. In termini occupazionali si potrebbe sviluppare un indotto di oltre 300 mila posti di lavoro, in particolare per le aree rurali. Molto, infine, si può fare sul fronte dell'utilizzazione del patrimonio boschivo, incrementando in modo sostenibile i nostri prelievi legnosi per diminuire l'import di legna dall'estero, senza intaccare il nostro capitale naturale", è scritto nel comunicato stampa di presentazione al Mipaaft del 1° Rapporto Nazionale sullo stato delle Foreste e del Settore Forestale.

L'Italia gode dunque di una vasta risorsa di capitale forestale, distribuito sul territorio nazionale in maniera abbastanza omogenea dal punto di vista quantitativo, con una forte diversità di ceppi tra settentrione e meridione. È un tratto caratteristico dell'Italia ed è questo il motivo per cui le politiche forestali potrebbero rappresentare una svolta per l'economia, per la società e la cultura del nostro Paese.

La crisi causata dal covid-19 ha messo in luce diverse problematiche, a livello nazionale ed europeo. L'economia ha subito un forte arresto, sono stati svuotati interi settori, alcuni andati avanti grazie allo smart-working.

Abbiamo assistito ad rigida limitazione della circolazione dei lavoratori sul territorio europeo e questo ha messo in luce anche la forte interdipendenza tra le economie degli Stati membri, fattore sicuramente positivo. Questo periodo di isolamento, di allontanamento dalla vita sociale, presenta delle similitudini(inverse) con un altro periodo della storia della nostra nazione: gli anni '50.

Il processo di integrazione europea prendeva forma, gli anni del "boom economico" e di lì a poco la Fiat rilascia la 600, una macchina a prezzi popolari, che cambia profondamente l'approccio alla vita sociale da parte delle famiglie italiane, con un notevole allargamento di spazi di condivisione.

Mentre l'apparato industriale del paese è organizzato nei cd. Distretti industriali, delle efficienti reti di produzione, i territori sono caratterizzati da processi produttivi specifici, sorgono fenomeno di gemmizzazione, attraverso cui questi processi vengono riprodotti in serie, da realtà più piccole, ma sempre vicine all'area da cui questo parte.

È il territorio che indirizza l'economia, delle piccole e medie imprese, influenzando i livelli del Pil Nazionale.

Così oggi, in un periodo di ripartenza, è possibile creare una economia sostenibile ad un livello territoriale.

La nostra storia economica, a partire dagli anni '50, è stata caratterizzata dal fenomeno dei cd. Distretti industriali, i quali hanno contribuito ad aumentare il livello del Pil Nazionale, ma anche del benessere di alcune aree di Italia. Essendo distribuita in maniera più o meno uniforme sul nostro territorio la presenza boschiva può dar vita ad aree definibili "Distretti Eco-produttivi."

In un contesto di pandemia globale, la riduzione degli spostamenti dei lavoratori, più che delle merci, potrebbe sostanziarsi in una circoscrizione delle attività produttive, a livello territoriale, sottoforma dei distretti sopra citati.

A maggior ragione se si considera il "Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali" (D.Lgs. 3 aprile 2018 n. 34) il quale opera in una direzione chiara: coinvolgimento del capitale forestale nei processi economici, tutelando e valorizzando il bene. Non dimenticando, per l'importanza storica in Italia, il pregio paesaggistico, che non deve, o dovrebbe, mai venir meno nei processi di costruzione di infrastrutture sostenibili, e che viene tutelato dai cd. Piani paesaggistici, che godono di una forte resistenza rispetto agli altri piani (ad es.urbanistico).

Il TUFF indirizza le politiche forestali verso una gestione attiva del bene naturale. Ma in cosa consiste?

Lo Stato, le Regioni e gli enti da queste delegati, devono promuovere in modo coordinato la tutela, la gestione attiva e la valorizzazione del patrimonio forestale, al fine di riconoscere la funzione sociale delle foreste e garantendo la multifunzionalità e la diversità delle risorse di questo bene, con un ovvio richiamo alla tutela delle biodiversità.

La Gestione attiva è costituita da quell'insieme di azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco e a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi economici ed è quindi per legge, con richiami anche alla Comunicazione n.659/2013 (strategia

forestale Europea) e alla Strategia Forestale Nazionale, che questo bene deve entrare, con un importante ruolo, nell'economia territoriale.

Come già detto, essendo un bene distribuito in maniera più o meno omogenea, è compito di tutti i soggetti, pubblici e privati, collaborare in tal senso; soprattutto le Regioni, le quali possono predisporre Piani Forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione/mantenimento/valorizzazione delle risorse agro-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro gestione attiva.

Ancora più importante risulta questa attività, se si considera che il bene si estende su proprietà pubbliche e private, ed è quindi necessaria una concertazione tra amministrazioni e cittadinanza.

Importanti, a mio avviso, anche enti più piccoli, come gli Enti parco: enti pubblici chiamati a garantire il governo di Parchi, regionali o nazionali, istituito con la **legge n.394/1991.** Il loro compito è la gestione di questi parchi e aree protette, dunque sono i soggetti che determinano cosa è possibile fare negli enti parco, vista la limitazione dell'attività umana in queste stesse aree protette.

Hanno presidenti, nominati da ministro dell'ambiente se parchi statali, o dal presidente di regione, se parchi regionali; un consiglio direttivo (organismo collegiale di governo); un direttore amministrativo; una giunta esecutiva per le attività di amministrazione quotidiana dell'ente parco; collegio dei revisori

E la Comunità del parco, una sorta di camera di compensazione dei potenziali conflitti che possono generarsi tra queste organizzazioni di carattere amministrativo. Ha funzioni consultive, non decisionali, per evitare confusioni e conflitti. è un organismo nel quale si trova la rappresentanza amministrativa dei territori. Il parco attraversa comuni e province, dunque quest'organismo altro non è che lo spazio di rappresentanza di quegli enti che vengono toccati dall'area suddetta. La loro funzione è quella di rappresentare il punto di vista delle amministrazioni territoriali all'interno dell'ente parco. Trovano una rappresentanza anche le associazioni, anche se non esaustiva.

Quindi è una sorta di bilanciamento tra l'interesse stesso dell'ente parco e gli interessi delle amministrazioni che si trovano dentro l'area amministrativa dell'ente parco.

Quest'istituzione secondo me può svolgere un ruolo importante in un processo di valorizzazione, economica e sostenibile, delle Foreste, perché rappresenta un punto d'incontro tra gli interessi dell'ente parco e quelli delle amministrazioni. Mancherebbe forse una rappresentanza a livello

d'impresa, che potrebbe dare un input, in termini economici ed expertise, all'azione di questo ente.

Ricordando però la natura del capitale forestale, un bene comune, e che dunque mai deve esser sopraffatta da interessi economici. Però una rassicurazione proviene proprio dalle strategie assunte in sede comunitaria e nazionale, che sempre mettono al primo posto la salvaguardia di questo bene, senza degenerarlo.

Inoltre, nel nostro ordinamento, esistono altri strumenti di tutela e valorizzazione di questo bene comune: ad esempio i Piano di Indirizzo Forestale (PIF), i quali però, subiscono forti limitazioni quando poi entrano in contatto con gli altri strumenti pianificatori (ad esempio comunali). Questa dinamica mette in luce le difficoltà presenti nel nostro Paese di rendere effettive e compatibili tra loro, rispetto agli indirizzi assunti dai vari livelli di governi, gli strumenti pianificatori: questo problema rappresenta, tra gli altri, la percezione di un'assenza di governo in certe aree del Paese.

4. Collaborazioni tra Pubblico e Privato

Durante la Scuola di Politiche Pubbliche abbiamo avuto l'opportunità di ascoltare le testimonianze di progetti/piani di sviluppo sostenibile sul nostro territorio. Più precisamente in Sicilia, regione a statuto speciale, che però ha raggiunto risultati non grazie solo a quest'autonomia, che a volte è risultata essere un limite come ha ricordato lo stesso Presidente di Regione, Nello Musumeci, ma anche grazie ad una propensione morfologica territoriale. E qui ritorna il forte collegamento tra territorio ed economia. Ovviamente grazie anche l'expertise delle imprese, che sul territorio hanno e stanno tutt'oggi operando.

Il Partenariato di conseguenza potrebbe "entrare" anche nelle Politiche Forestali: così come è servito a creare realtà innovative in altre politiche ambientali , potrebbe incidere positivamente anche sul capitale forestale. Può dar vita a forme di produttività, come ha ricordato il vice-presidente Armao riportando l'esempio dei boschi sughereti, i quali potrebbero essere una fonte primaria di sughero, ricercato in Sicilia per la filiera vinicola, ma che invece è importato.

Riallargando il discorso, ad un livello nazionale, le politiche forestali, così come indirizzate dall'Ue, possono diventare uno spazio di incontro tra pubblico e privato: in che modo?

4.1 Idee per uno sviluppo delle politiche forestali

È stata analizzato l'indirizzo europeo su queste politiche (gestione attiva, valorizzazione, produzione sostenibile di b/s ecosistemici), con una esposizione degli attori istituzionali che ad oggi si occupano di queste politiche. Ma come è possibile incrementare la produttività del capitale forestale?

In Italia è prevista una tariffa d'entrata solo in alcuni parchi nazionali/regionali, ed estendere questo "biglietto" anche a tutte le altre aree riconducibili, per legge, al capitale forestale potrebbe, a mio avviso, essere un primo passo. Su questo punto occorre fare due ragionamenti: la tariffa deve essere ovviamente ad un prezzo più che accessibile, vista la natura di bene comune dell'ambiente; deve rappresentare una parte del gettito a disposizione dell'ente che gestisce l'area interessata (ad esempio, ente in cui vengono pienamente realizzati gli interessi territoriali visto che nell'Ente Parco si trovano Sindaco e Presidente di regione di riferimento, ma anche una rappresentanza della Collettività) che deve però essere utilizzato in termini di sviluppo sostenibile.

Dotare di una certa autonomia finanziaria gli enti che gestiscono queste aree boschive potrebbe, nel nostro Paese, rappresentare un ulteriore modo di disperdere le risorse economiche (dunque è aprioristica la fiducia posta nelle azioni realmente innovative delle istituzioni in questione). Dall'altro lato possono permettere iniziative che partono da un livello più vicino all'area interessata, e che dunque hanno più conoscenza delle problematiche del territorio (sociali, economiche e culturali): ad esempio, tramite Pniec, fondi nazionali/europei, (o questo ipotetico gettito) possono trovare una solida base per rapportarsi successivamente alle imprese italiane nella realizzazione di interventi/opere all'insegna dell'ecosostenibilità:

- Installazione impianti fotovoltaici in aree del territorio in questione, considerate non di primaria importanza➔ centri di produzione energetica da fonti rinnovabili, che distribuiscono su aree determinate circostanti (cd. Distretti "ambientali")
- Installazione impianti che ricevono energia elettrica (prodotta da energie rinnovabili) in altre aree, e che, tramite la "Foresta", arriva nell'area ad essa circostante: spesso le cd.Aree interne.
- Creazione di posti di lavoro per la manutenzione, valorizzazione dell'area interessata (le aree boschive italiane sono fonte di turismo)➔ alzando così i livelli minimi ambientali di

valorizzazione e miglioramento del bene. (tutela dell'ambiente si collegherebbe al mercato del lavoro)

- Sensibilizzazione culturale in riferimento al bene forestale. Le aree boschive sono spesso confinanti a piccoli/medi centri urbani. Valorizzare il bene forestale darebbe più valore alle suddette aree, oltre ad un inevitabile attaccamento "culturale" delle popolazioni vicine. (questa tematica presenta un forte legame anche con le Aree interne-SNAI).
- Creazione di istituti di ricerca nelle aree interessate, così da collegare l'interesse ambientale alla ricerca (tasto dolente nel nostro paese)

5. Conclusioni

L'integrazione delle politiche pubbliche con la tutela ambientale trova le sue fondamenta nell'articolo 11 del TFUE, assieme al Trattato di Amsterdam del 1997, o prima ancora l'AUE 1986, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000.

Il principio di integrazione tra politiche pubbliche e tutela ambientale risponde alla trasversalità della materia ambientale e comporta uno smistamento di competenze, responsabilità e funzioni su tutti i livelli di governo, la cui azione dovrebbe convergere in un'unica direzione: lo sviluppo sostenibile (in grado di soddisfare i bisogno e gli interessi economici e ambientali del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri).

La nostra generazione, o comunque i giovani di oggi, dopo aver concluso gli studi o intraprende un percorso universitario o cerca un lavoro in qualche attività privata oppure, con sforzi più o meno grandi, passa alla Partita Iva, seguendo una idea o una passione.

Il Capitale Forestale potrebbe rappresentare un'ottima risorsa che lo Stato mette a disposizione delle generazioni più giovani, e future. Si deve considerare che ha contribuito al sostentamento di intere popolazioni, oltre ad essere un luogo in cui l'uomo ha sempre potuto ritrovare una sensazione che sembra essere uguale da sempre.

A maggior ragione le politiche forestali assumono importanza se si considera l'indirizzo intrapreso dalla specie umana, che secondo visioni quasi apocalittiche si sostanzia nelle cd. Megalopoli, e dunque potrebbero vertere su una strategia di pianificazione territoriale finalizzata al Saldo Zero.

Rappresenta inoltre un'alternativa di vita, una valvola di sfogo, ma soprattutto un "compagno" dell'uomo, a tutti gli effetti.

È essenziale, a mio avviso, cercare di allargare, con lo strumento della tutela ambientale e biodiversità, la sfera economico-produttiva anche al capitale forestale, che può essere fonte di una vasta gamma di risorse.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Leonardo Cinardi*

La pianificazione di infrastrutture strategiche come motore di sviluppo sostenibile

A.A. 2020

*Facoltà di Architettura – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Introduzione - 2.1. La selezione di opere prioritarie come base per la pianificazione nazionale - 2.2. Il nuovo ponte di Genova: impresa compiuta o opportunità mancata? - 3. Il ruolo delle Regioni: una guida per gli enti locali - 4. Una prospettiva Europea

Abstract

La relazione vuole analizzare le principali difficoltà che si hanno nel nostro paese riguardo la realizzazione di opere di importante interesse pubblico, quali sono le principali problematiche e quali possono essere delle soluzioni adatte analizzando anche casi concreti; inoltre si vuole andare ad evidenziare come una cosciente pianificazione e realizzazione di infrastrutture strategiche, legata al principio di sviluppo sostenibile, possa divenire motore di ripartenza alla luce della crisi che stiamo vivendo in questo particolare periodo di emergenza sanitaria, economica e sociale.

1. Introduzione

Durante la Scuola per politiche pubbliche 2020 uno degli argomenti di cui si è maggiormente discusso è quello delle infrastrutture, della loro imprescindibile importanza ma anche del loro impatto: *«Uno sviluppo territoriale ed economico sostenibile presuppone difatti, la realizzazione di infrastrutture moderne che tengano in considerazione la tutela dell'ambiente, analizzando sempre i pro e i contro che esse possono apportare al territorio e cercando di trovare il consenso più ampio possibile nelle comunità direttamente interessate»* questo è quanto è stato affermato nel corso della conferenza inaugurale della scuola dal professor Giuseppe Zollino. Traendo spunto da questa riflessione ho voluto sviluppare un discorso sulla pianificazione e realizzazione di infrastrutture strategiche in Italia, correlandolo ai temi della scuola di questo anno come quello ambientale e della relazione con i territori, enti da cui spesso nascono problematiche, controversie e resistenze provenienti dalle comunità residenti che richiedono una legittima tutela delle aree interessate, ed infine alla necessità di semplificare e accelerare i processi autorizzativi attraverso la digitalizzazione delle procedure e l'ammodernamento degli organi dell'apparato pubblico. Partendo da queste tematiche emerse nel corso degli incontri ci si sofferma su tre punti cardine trattati nei successivi capitoli: il primo evidenzia la necessità di stabilire dei criteri di priorità certi sugli interventi da attuare derivanti da una strategia nazionale definita, e valuta punti di criticità e di forza del sistema italiano utilizzando come esempi pratici la recente ricostruzione del ponte di Genova e la situazione del porto di Gioia Tauro in Calabria. Il secondo invece, connettendosi al primo, si interroga su quale possibile ruolo possano rivestire le Regioni nell'intero processo realizzativo di un'opera e quali debbano essere in particolare i

suoi rapporti con gli enti territoriali ed i piccoli comuni. L'ultimo punto infine approfondisce, anche attraverso brevi riflessioni personali, le opportunità scaturite dal contesto attuale in risposta all'attuale crisi sociale ed economica dovuta al Coronavirus e alla sempre crescente attenzione dell'Unione Europea sui temi ambientali e territoriali.

2.1. La selezione di opere prioritarie come base della pianificazione nazionale

Negli ultimi venti anni l'inadeguatezza del nostro sistema paese nella realizzazione di moderne e adeguate opere infrastrutturali è sempre maggiormente venuta alla luce, le problematiche che portano a questo sono molteplici ma alla base di tutto risulta evidente una cronica incapacità nello stabilire dei criteri di priorità che possano individuare un numero ridotto di opere di assoluta importanza strategica da eseguire con massima urgenza ed efficacia possibile. Questa tematica è stata affrontata già nel 2001 con la cosiddetta Legge Obiettivo, la quale però in 15 anni di vita non ha raggiunto quanto si era prefissata, individuando più di 200 opere già dalla sua emanazione per colpa di criteri non adeguatamente selettivi e definiti, tale legge è stata perciò abrogata nel 2016 e sostituita dal Codice dei contratti pubblici introducendo un nuovo disciplinare per la programmazione e la realizzazione di infrastrutture strategiche tramite il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), strumento non ancora adottato ma che dovrebbe delineare una chiara strategia a livello nazionale che consenta una scelta adeguata degli interventi. Si è poi intervenuti sul piano istituzionale ridefinendo la funzione della Struttura Tecnica di Missione (STM), organo di supporto al MIT che nasce con la legge obiettivo del 2001 ma che risultava essere fin troppo slegato dal ministero accentrando su di sé tanto le funzioni di indirizzo quanto di gestione delle opere, creando una complessa dualità programmatica ed impedendo una visione unitaria; la nuova STM invece prevede una netta separazione tra i compiti di gestione spettanti al ministero e i compiti di indirizzo strategico ad essa attribuiti, svolge in sinergia con le Direzioni Generali attività di sorveglianza e di monitoraggio sulle infrastrutture strategiche, inoltre collabora nello sviluppo delle politiche generali inerenti la materia dei trasporti, divenendo competente anche in materia di normative, indirizzi e sussidi, rivestendo così un ruolo cruciale nella pianificazione infrastrutturale nazionale. Grazie a questi decisi cambiamenti rispetto al passato, l'allegato al DEF del 2015 è riuscito ad individuare 25 infrastrutture strategiche prioritarie e negli anni successivi grazie al medesimo strumento il meccanismo è stato perfezionato riscontrando un costante trend positivo sia nella crescita delle

progettazioni sia dei bandi di gara, grazie anche ad interventi come il decreto sblocca-cantieri e all'istituzione del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese. Dai dati presenti nel "Rapporto 2020 sulle infrastrutture strategiche e prioritarie" redatto dal servizio studi della Camera dei Deputati sappiamo che l'ammontare dei costi delle infrastrutture strategiche ammonta a 273 miliardi di questi l'80%, ovvero 219 destinati ad opere prioritarie, il restante 20% alle non prioritarie, concentrandoci sulle prime emerge che la copertura finanziaria attuale è pari al 71% risulta quindi evidente come uno dei criteri base per la selezione delle opere sia la loro finanziabilità oltre naturalmente all'effettiva urgenza; dal medesimo rapporto si nota inoltre come la stragrande maggioranza delle infrastrutture riguardi quasi esclusivamente il settore dei trasporti, risultano invece assenti quelle riguardanti smaltimento dei rifiuti e digitalizzazione orfani di una efficace programmazione di livello nazionale nel recente passato ma di cui si dovrà tener conto per superare la situazione odierna e mettersi al passo con gli altri paesi Europei in questi settori. Altro dato particolarmente interessante è quello della crescita costante dei bandi di progettazione che richiedono l'utilizzo della metodologia BIM (Building Information Modeling), questa tecnologia emergente offre enormi vantaggi soprattutto nella gestione dei grandi progetti, difatti crea un modello 3D informatizzato e parametrico tramite appositi software che permette di gestire facilmente una enorme quantità di dati di differente origine riproducendo un ambiente digitale del tutto simile a quello reale. L'uso del BIM comporta: la possibilità di stimare con precisione costi e tempi di realizzazione, mettere a sistema le diverse professionalità che operano nel iter progettuale anche se appartenenti a settori differenti, prevedere interventi di manutenzione ordinaria e migliorare la gestione futura dell'opera, creare un archivio digitale permanente di dati che può essere sempre aggiornato o modificato se necessita, due esempi recenti del suo utilizzo nelle grandi infrastrutture in Italia li possiamo trovare negli interventi dell'aeroporto "Fontanarossa" di Catania e del Nuovo ospedale di Cesena. In ultima analisi dal quadro si evince che gli strumenti attuati negli ultimi anni stanno avendo un effetto positivo concreto, frenato però dal ritardo acquisito in passato che ha impedito di focalizzare risorse importanti avviando un gran numero di procedure non adeguatamente finanziate e rimaste incompiute; se i nuovi strumenti di programmazione riusciranno prioritariamente a selezionare e terminare le opere attualmente in fase avanzata, e successivamente a delineare una chiara strategia di programmazione per il futuro

sfruttando le esperienze positive maturate e le nuove frontiere della tecnologia, saremo in grado di produrre un reale sviluppo sostenibile.

2.2 Il nuovo ponte di Genova: impresa compiuta o opportunità mancata?

Un caso simbolico molto attuale di costruzione di infrastruttura strategica di livello nazionale è sicuramente quello del nuovo ponte di Genova, che risulta molto interessante da indagare in quanto rappresenta uno specchio di tutte le criticità ma anche delle capacità del Paese, infatti il processo mediatico sviluppato attorno all'opera dovuto purtroppo alla tragedia del crollo del ponte Morandi, ha fatto in modo che attraverso un'operazione di commissariamento straordinario, i tempi di completamento siano idonei e soprattutto sia percepita dalla popolazione come una vittoria nazionale. Questa impresa compiuta però non è altro che l'altra faccia di uno dei tanti fallimenti della programmazione infrastrutturale italiana: il progetto della Gronda di Genova è difatti una di quelle opere strategiche fondamentali bloccate da decenni che solamente quando ha attratto su di sé un forte interesse mediatico e politico ha avuto una decisa accelerazione mettendo a nudo tutte le debolezze delle procedure standard del settore, inoltre come osservato dall'Architetto Francesco Karrer la Gronda era pensata come un opera di grande impatto anche dal punto di vista sociale ed ambientale andando a riqualificare aree degradate intervenendo direttamente su di esse, il nuovo ponte invece risulta essere una operazione svolta in contesto emergenziale, necessaria e sicuramente efficace, ma dal potenziale assai ridotto se non messo a sistema con altri interventi relazionati ad esso tra i quali il completamento della stessa Gronda ed un ripensamento strategico di tutte le zone limitrofe. Dalla vicenda del ponte sul Polcevera abbiamo però visto anche come attraverso il commissariamento straordinario si riesca a velocizzare enormemente le procedure autorizzative e progettuali andando al contempo a tenere sotto controllo tempi e costi, la figura del commissario unico si dimostra quindi efficace in questo specifico caso data la particolare situazione e di questo bisogna prenderne atto, sappiamo però che questa soluzione drastica prevede un intervento diretto del Governo e sacrifica criteri ed iter di garanzia e trasparenza previsti, non è dunque una buona pratica replicabile a contesti generici e sorge spontanea la domanda del come possiamo trasferire le positività riscontrate in questa esperienza e renderle uno standard adatto a tutte le procedure? Sicuramente uno dei punti cardine è intervenire con un processo di semplificazione delle autorizzazioni, come sostenuto dal Presidente di Italiadecide Luciano Violante occorre eliminare le cosiddette "leggi labirinto": esse

sono quelle leggi spesso molto intricate ed eccessivamente cautelative che hanno un carattere di sospetto preventivo nei confronti di imprenditori e società civile generando un clima dannoso di sfiducia reciproca. In questa ottica sarebbe opportuno che la fase ex-ante sia focalizzata su progettazione della fattibilità e alimentazione finanziaria dell'opera, valutazioni preventive di impatto ambientale ed analisi costi/benefici per spostare maggiore attenzione nel monitoraggio sulla fase realizzativa e di valutazione ex-post delle opere accelerando così i processi autorizzativi e dando un forte segnale di fiducia al Paese. Unitamente a questo è necessaria una pianificazione che sia al contempo consapevole ed ambiziosa, che non tenga conto di singoli interventi fini a sé stessi ma che li faccia rientrare in una logica più ampia e programmata di sviluppo progettando non singole infrastrutture ma sistemi interconnessi tra loro seguendo il principio dell'integrazione intermodale: un esempio negativo ma calzante, citato dalla Dottoressa Simona Camerano di Cassa Depositi e Prestiti, è quello dell'Interporto di Gioia Tauro in Calabria, questo importante hub portuale italiano era stato concepito come nodo strategico internazionale data la sua posizione nel cuore del Mar Mediterraneo e la sua conformazione costiera idonea ad accogliere grandi navi cargo, esso però rimane fortemente depotenziato a causa della mancanza di una adeguata rete di sistema con le altre infrastrutture, la debolezza della zona retroportuale è frutto di procedimenti in corso da anni, il potenziamento dello scalo aeroportuale di Lamezia Terme e dei collegamenti stradali e ferroviari esistenti sono dei conditio sine qua non senza i quali il porto non rivestirà mai il ruolo per il quale è stato ideato restando una eterna cattedrale nel deserto.

3. Il ruolo delle Regioni: una guida per gli enti locali

Legata a doppio filo con il tema della programmazione risulta essere importantissima la questione dell'attribuzione delle competenze e delle relative responsabilità connesse, sin dalla riforma del titolo V della Costituzione la vicenda è stata al centro di un travagliato dibattito politico che non ha portato però ad una chiara ripartizione tra i vari organi statali. Appare evidente come il coinvolgimento di enti locali e regionali debba essere inglobato nell'iter decisionale anche per opere di interesse nazionale, dato che essi risultano i soggetti maggiormente esposti ai pro e contro che ne conseguono e possono sicuramente apportare migliorie e contributi se interpellati nella fase iniziale, ciò non toglie che il ruolo guida dello stato non deve essere messo in discussione e ad esso spettare la decisione ultima. Negli ultimi

anni, in un'ottica federalista, si è tentato di migliorare la cooperazione tra enti statali e locali andando ad accrescere responsabilità e poteri di questi ultimi lasciando però inalterati i vincoli di spesa che essi hanno e decurtando fortemente alcune voci del loro bilancio, va da sé che questo ha portato soprattutto nelle realtà minori o svantaggiate ad una totale mancanza di strategia e di individuazione delle necessità territoriali riducendosi al continuo inseguimento di finanziamenti dall'alto. Una possibile soluzione a questo meccanismo potrebbe arrivare dal ruolo dalle Regioni, in quanto sono loro il connettore tra i comuni e gli enti statali ed europei, esse devono assumere nei confronti del territorio il ruolo di pianificatore generale ed individuare le necessità strategiche principali coinvolgendo le realtà interessate nella fase preventiva, al contempo devono lasciare una maggiore autonomia ai Comuni riguardo opere di minor portata ma di forte rilevanza locale, agevolare finanziamenti declinati alle singole specificità del territorio e fornire alle comunità più piccole o svantaggiate un concreto supporto dal punto di vista tecnico con una attenzione maggiore nei controlli assumendo il ruolo di garante. É dunque compito delle Regioni creare le condizioni ideali affinché gli enti locali possano accedere direttamente ai programmi Nazionali ed Europei fornendo supporto e conoscenza di essi tramite iniziative mirate promosse sui territori con personale appositamente formato e competente in materia: iniziative simili e degne di nota sono svolte da aziende private come Terna che con il programma "Terna incontra" favorisce la concertazione preventiva nei territori, oppure CDP che fornisce supporto tecnico ed amministrativo alle istituzioni pubbliche in tutte le differenti fasi progettuali e realizzative di un'opera. Da questi esempi positivi le Regioni potrebbero trarre spunto per fornire servizi simili nei territori, questo presuppone però che si dotino di personale tecnico adeguato a tale scopo e avviino appositi programmi di formazione per colmare, come dichiarato dal presidente della Regione Sicilia Nello Musumeci: *«l'enorme vuoto programmatico e pratico lasciato dallo smantellamento delle Provincie senza aver trovato mai una soluzione istituzionale alternativa»*. Gli enti provinciali grazie ai loro uffici tecnici hanno infatti svolto un ruolo fondamentale nei centri minori coniugando perfettamente competenze tecniche e conoscenze territoriali, potrebbe essere utile allora che le Regioni recuperino questa organizzazione dotandosi di veri e propri uffici tecnici Regionali altamente qualificati che svolgano funzioni di: programmazione, progettazione, controllo, supporto e comunicazione per tutte quelle opere di una certa rilevanza e che aiutino gli enti locali nella conoscenza e nello sviluppo di progetti. Interventi come quelli sovra citati hanno come scopo comune quello attribuire alle Regioni un ruolo guida nei confronti

degli enti locali, in questa ottica vorrei evidenziare due proposte portate avanti dall'ex assessore alle infrastrutture, politiche abitative e ambiente ed attuale consigliere di Regione Lazio Fabio Refrigeri, da me contattato in merito al progetto della SPP. La prima proposta riguarda la creazione di un cloud digitale Regionale per il deposito dei progetti a cui i Comuni avrebbero libero accesso, con un funzionamento simile a quello dello sportello per l'edilizia ma con una condivisione tecnologica molto amplia, poiché anche il semplice uso di software diversi tra i vari enti crea spesso problemi e ritardi da non sottostimare; tale strumento è stato attivato da Regione Lazio ma il suo scarso successo è dovuto alla già citata difficoltà dei Comuni ad adeguarsi sotto il profilo tecnico, ne consegue che operazioni come queste sono subordinate ad interventi più strutturali come quelli trattati in precedenza. La seconda proposta riguarda invece un grande piano di sviluppo per le aree interne, con una programmazione di competenza nazionale ed una applicazione da parte delle Regioni, esso tratta dell'irreggimentazione delle acque sia per uso agricolo che energetico, della prevenzione del dissesto geologico, e dell'implementazione di fonti energetiche sostenibili, a tali proposte vorrei aggiungere un piano di recupero dei beni culturali rurali in stato di abbandono che potrebbero divenire importanti risorse del territorio se adeguatamente sfruttate e messe a sistema tra loro anche attraverso interventi volti ad individuare nuove possibili funzioni nel contesto contemporaneo.

4. Una prospettiva Europea

Il tema della SPP affrontato in questa edizione 2020 è: "transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa", l'esperienza ha visto noi ragazzi confrontarci direttamente con personalità delle amministrazioni pubbliche, prettamente Regioni, ed importanti aziende private italiane con l'obbiettivo di unificare la concretezza di queste ultime con le idee e le proposte di noi studenti, al fine di favorire uno dialogo proficuo per entrambi. Un denominatore comune a tutti i soggetti in gioco è stato di sicuro l'idea di appartenenza a valori culturali, civili e sociali dell'Unione Europea, specie in un momento di grande difficoltà come questo dovuto all'emergenza sanitaria del Coronavirus, si rende necessaria la sempre maggior cooperazione tra stati in tutti i settori, per elaborare una strategia condivisa ed una risposta forte, unica e risolutiva. Sotto questo punto di vista l'UE ha compiuto una svolta nella sua programmazione con la proposta del "Green Deal Europeo" avanzata poco prima della crisi, suscitando una forte reazione sociale positiva, toccando un tema comune a tutti gli stati e

stabilendo un obiettivo chiaro come quello dell'azzeramento delle emissioni nel 2050 ed uno stanziamento di almeno 100 miliardi per il periodo 2021-2027; la speranza maggiore è che questo piano, ancor di più vista l'inaspettata crisi economica e sociale subentrata, sia il motore propulsore per la ripresa economica, finanziando la costruzione di infrastrutture che siano compatibili ed abbattendo i loro costi manutentivi grazie ai progressi tecnici e tecnologici, aprendo a nuove frontiere e opportunità di lavoro dettate dalle nuove esigenze. Possiamo dunque dire che il maggior cambiamento necessario sia quello nella mentalità dei paesi europei, tra questi l'Italia sta proprio in questi giorni per emanare il Decreto Rilancio che ben supporta questo spirito grazie a dei provvedimenti al suo interno molto promettenti, tra cui quello che spicca maggiormente è il Superbonus al 110% per interventi di efficientamento energetico e adeguamento sismico, misura quindi che si pone in linea con i canoni europei venendo incontro alla necessità di lavoro da parte delle imprese e perseguendo una strategia ambientale dettata dall'Unione. Appaiono però possibili alcuni intoppi in questo provvedimento (da valutare, in quanto il regolamento attuativo è tutt'ora in sviluppo e suscettibile di modifica) che potrebbero limitarne l'efficacia: il sistema del credito d'imposta potrebbe avvantaggiare solamente le grandi aziende a dispetto delle più piccole in una logica che amplierebbe un divario tutt'ora esistente, la possibilità di cedere tale credito alle banche potrebbe sicuramente essere una soluzione a patto che il sistema bancario ancora segnato dalla crisi del 2008 si dimostri collaborativo, il meccanismo può funzionare solamente se le imprese riusciranno a capitalizzare il più possibile attraverso la cessione del credito agli enti bancari mettendo in circolo denaro nel sistema per ulteriori investimenti; altro nodo che potrebbe sorgere è quello degli anticipi sui progetti poi non approvati che rischiano di impantanarsi nella burocrazia, per evitare ciò è necessaria la massima definizione dei criteri che devono essere pochi e semplici, in maniera tale da non creare conflitti e rendere il sistema fluido permettendo l'accesso ad una vasta fetta di privati, e controllando il loro rispetto in fase realizzativa. Tale provvedimento è sicuramente figlio della situazione emergenziale ma in caso di successo potrebbe essere uno strumento ripetibile in futuro anche su altri temi, esso risulta un reale intervento strategico di livello nazionale, mira ad un obiettivo perseguito dall'Europa, si rivolge a settori strategici come ambiente ed energia e punta a creare una infrastruttura diffusa su tutto il territorio nazionale incentivando e direzionando l'azione dei privati ad un fine comune. Come riflessioni personali aggiungo che un simile strumento potrebbe essere utile per riconvertire il patrimonio immobiliare nazionale stimolando il settore privato a

privilegiare il recupero e la rifunzionalizzazione del costruito piuttosto che la costruzione ex novo, inoltre l'Italia per favorire l'accesso a questi interventi dovrà affrontare con urgenza il tema della digitalizzazione dei suoi apparati per diminuire il gap con gli altri paesi europei accumulato in questi anni. Da tutto questo emerge come l'Unione Europea sia divenuta il primo ente pianificatore e generatore di azioni e concetti che poi vengono messi in pratica dai singoli Paesi per raggiungere il fine unico prefissato, il modello risulta efficace se si concretizza in un rapporto reciproco e non unilaterale, e la nuova linea tracciata può diventare la soluzione per una rapida uscita dalla crisi attuale, per concludere vorrei terminare citando le parole pronunciate nel discorso di insediamento del neoeletto presidente Franklin Delano Roosevelt del 4 marzo 1933, autore del piano passato alla storia come "New Deal" che in risposta alla tremenda crisi economica in atto pronunciò queste parole oggi ancora molto attuali:

«Sono convinto che, se c'è qualcosa da temere, è la paura stessa, il terrore sconosciuto, immotivato e ingiustificato che paralizza. Dobbiamo sforzarci di trasformare una ritirata in un'avanzata.»

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lorenzo De Spirito*

Resilienza: la chiave di successo per le smart cities del futuro

A.A. 2020

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. La resilienza come chiave di successo per le smart ctities - 3. Rotterdam: un esempio virtuoso di città resiliente - 4. Progetto Roma città resiliente

Abstract

La resilienza come chiave di successo per le *smart cities* del futuro. Guardare alle esperienze più mature a livello internazionale per misurare le distanze con il panorama italiano. Dopo un'analisi preliminare dei fattori chiave che caratterizzano un modello di città resiliente, l'attenzione verrà posta su due *case studies*: la strategia di resilienza implementata dalla città di Rotterdam e quella ideata per la città di Roma.

1. Introduzione

La relazione trae ispirazione dal complesso di tematiche emerse durante lo svolgimento del corso grazie all'aperto dibattito organizzato in forma seminariale tra i rappresentanti delle imprese e delle istituzioni. Il filo conduttore dell'intero corso è riscontrabile nella consapevolezza della presenza di ampi deficit comunicativi tra settore pubblico e settore privato in materia di pianificazione strategica, con particolare riferimento alla mancata influenza decisionale in capo alle Regioni. L'assenza di opportuni istituti connettivi nella triade Stato, Regioni ed imprese si rende ancor più evidente allorquando si sposti la lente di ingrandimento sugli evidenti gap infrastrutturali che debilitano il tessuto economico italiano.

I recenti e sempre più numerosi sviluppi tecnologici stanno dando nuove forme al panorama infrastrutturale, cambiando in primis l'attrattività dei vari assets nei confronti degli investitori. Tuttavia, se da un lato non mancano nuove tecnologie implementabili all'interno della cornice delle infrastrutture pubbliche, dall'altro lato è evidente una crescente ristrettezza dei bilanci pubblici. La buona notizia è che ingenti capitali privati sono pronti a sopperire a tale ristrettezza, ma per far sì che il settore privato entri massivamente in soccorso al settore pubblico sono necessari numerosi sviluppi in materia di bancabilità e attrattività dei progetti.

Il tema è delicato e chiama in gioco numerosi interessi, tuttavia è possibile rintracciare alcuni fattori chiave per un'integrazione vincente tra settore pubblico e capitali privati. Lo Stato, di concerto con le Regioni, dispone di una serie di leve da attivare per rendere i progetti pubblici bancabili e attrattivi da un punto di vista finanziario. La creazione di un mercato attrattivo di riferimento, attraverso la costruzione di una cornice disciplinare che sia in grado di attirare investimenti privati dando all'intero settore maggiore certezza normativa, ad esempio mediante l'implementazione di progetti pilota. Facilitare la pianificazione operativa, fornendo una mappa

procedurale chiara e trasparente che identifichi gli attori pubblici coinvolti nella fase decisionale (ad esempio in materia di permessi), procedure standardizzate per la fase di negoziazione dotate della necessaria flessibilità per far fronte, di volta in volta, ad esigenze differenti. Sviluppare piattaforme idonee al confronto con tutti gli stakeholders coinvolti, a partire dagli investitori privati e dalle comunità[68]. A tal fine, la Fondazione Rockefeller, all'interno del progetto "100 Resilient Cities", individua sei misure leva per rendere i progetti pubblici più attrattivi nei confronti degli investitori privati: il partenariato pubblico-privato, *technology risk, commercial viability, regulatory environment, construction risk, political risk.*

Nel più ampio panorama degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile individuati nell'Agenda 2030 promossa dall'ONU, risulta evidente come la costruzione di infrastrutture resilienti, capaci di reagire virtuosamente a shocks di varia natura, rappresenti uno strumento strategico a disposizione dell'apparato pubblico per attrarre nuove imprese e nuovi investitori sul territorio nazionale. Ponendo fine ai processi di delocalizzazione produttiva ormai in corso da decenni, allo stesso tempo sono soddisfatti numerosi interessi universali come una migliore qualità della vita, del tessuto economico e di quello urbano.

La gestione del rischio in ambito infrastrutturale, affinché raggiunga i risultati attesi, deve essere fondata su analisi multifattoriali e multisettoriali che, già in fase di pianificazione, tengano conto delle interazioni tra i diversi attori chiamati in causa e dei relativi interessi. Un approccio integrale, poi, deve essere utilizzato anche in fase di intervento, attraverso la cooperazione internazionale, sovranazionale, interregionale e regionale, la quale resta fondamentale nel sostenere gli sforzi delle autorità nazionali e locali, così come delle comunità e delle imprese.

Nel panorama della collaborazione tra settore pubblico ed investitori privati, due "campioni nazionali" possono svolgere un ruolo chiave nella costruzione di infrastrutture resilienti e sostenibili: Leonardo da un lato, in qualità di facilitatore tecnico; Cassa Depositi e Prestiti dall'altro, in qualità di facilitatore finanziario. Lo strumento più idoneo risulta essere un partenariato pubblico-privato innovativo, finalizzato a rispondere alle esigenze sia degli Enti pubblici che di quelli privati impegnati nel campo della predizione, prevenzione e gestione dei rischi delle infrastrutture critiche, siano esse materiali o immateriali.

[68] *Smarter Cities Are Resilient Cities.* Jaana Remes e Jonathan Woetzel, McKinsey 2019.

2. La resilienza come chiave di successo per le *smart ctities*

L'implementazione delle nuove tecnologie all'interno delle infrastrutture pubbliche, come ad esempio i sistemi di trasporto o la gestione dei rifiuti, non può prescindere dalla costruzione di sistemi di sicurezza che rendano le medesime infrastrutture resilienti. Le città tradizionali potranno evolversi in città "intelligenti", ma non senza una conoscenza approfondita della cosiddetta *cyber resilience*, altrimenti si correrà il rischio di aver costruito città tanto "intelligenti" quanto fragili, altamente esposte alle minacce di crisi digitali con evidenti effetti negativi e duraturi sulla fruibilità dei servizi. La *cyber security* svolge un ruolo fondamentale nella mitigazione di rischi e conseguenti shock, proteggendo la riservatezza, l'integrità e la fruibilità dei dati nel panorama delle infrastrutture pubbliche. Tuttavia, la *cyber security* da sola non è sufficiente.

La *cyber resilience* fa un ulteriore passo in avanti, garantendo che le infrastrutture continuino a fornire servizi anche in caso di stress tecnologici. Per le città, la *cyber resilience* può essere inquadrata nella capacità di prontezza, di risposta e di reinvenzione per far fronte a shock esogeni. Gli investimenti finalizzati a rendere le infrastrutture pubbliche maggiormente resilienti non solo si rivelano fondamentali per la salvaguardia delle infrastrutture stesse durante il verificarsi di eventi dannosi, bensì permettono potenzialmente al gestore delle stesse di trarre vantaggio (economico e non) proprio dal verificarsi di eventi ostili, siano essi attacchi informatici o calamità naturali.

Sistemi resilienti possono giocare un ruolo chiave sulla scia di un attacco informatico. Ad esempio, si consideri il caso che ha interessato il servizio sanitario nazionale del Regno Unito: nel corso del 2017 è stato oggetto di un attacco hacker, tuttavia un'architettura di sistema resiliente ha permesso al sistema ospedaliero di continuare ad erogare i propri servizi, solamente con un leggero ritardo. D'altro canto, un simile attacco a diverse società, sprovviste di infrastrutture adeguatamente resilienti, ha provocato ingenti perdite economiche e reputazionali, ultimo fra tutti il caso che ha riguardato la compagnia aerea EasyJet, colpita da un attacco hacker nel maggio 2020.

L'apparato pubblico è spesso chiamato a scegliere tra opportunità di investimento tra loro alternative e, ad oggi, non sembra siano stati fatti passi in avanti meritevoli di menzione verso tali obiettivi. La riprova di quanto le attuali infrastrutture pubbliche siano fragili di fronte al verificarsi di eventi dannosi esogeni (siano essi attacchi tecnologici o calamità naturali) è

evidente se si pone l'attenzione sul collasso del Servizio Sanitario Nazionale al verificarsi della pandemia da COVID-19. La mancanza di infrastrutture resilienti in grado di anticipare e mitigare gli effetti negativi di eventuali shock ha determinato una manovra solamente di tipo reattivo e non anche preventivo.

Le infrastrutture, siano esse pubbliche o private, non potranno mai considerarsi del tutto resilienti e neutrali verso ogni tipologia di rischio, tuttavia possono esserlo di fronte a una vasta gamma di rischi e conseguenti shock, attraverso investimenti mirati a fronte di analisi multifattoriali che interroghino i principali portatori di interessi, a cominciare dalle Regioni in qualità di connettori tra Stato e comunità territoriali, con l'obiettivo di costruire città che sappiano anticipare e reagire alle crisi, ripristinando la normalità nel minor tempo possibile e, ove necessario, adattarsi al nuovo *status quo*.

La Fondazione Rockefeller, in una ricerca completata in collaborazione con Arup, definisce il cosiddetto *City Resilience Framework* (CRF), enunciando quattro dimensioni chiave entro cui inquadrare gli interventi volti a rendere una città resiliente: *Health & Wellbeing, Economy & Society, Infrastructure & Environment, Leadership & Strategy*. Ogni dimensione è caratterizzata da tre leve principali. Per quel che concerne le infrastrutture, una città è definita resiliente se: offre sistemi di comunicazione e mobilità affidabili, garantendo un flusso continuo di persone, informazioni, beni e servizi, sia attraverso reti di informazione e comunicazione, sia attraverso sistemi di trasporto multimodale che garantiscano gli spostamenti fisici dei cittadini; è in grado di assicurare la continuità dell'erogazione di servizi critici, gestendo e preservando le risorse naturali e artificiali, ad esempio attraverso la progettazione di infrastrutture fisiche come strade e ponti per garantire vie di evacuazione in caso di calamità naturali, oppure attraverso l'implementazione di piani di emergenza per il coordinamento degli aeroporti da attivare durante eventi critici; gestisce e preserva beni naturali ed artificiali protettivi, con l'obiettivo di ridurre la vulnerabilità fisica dei sistemi urbani, ad esempio attraverso infrastrutture quali dighe o argini[69].

In fine, all'interno dello stesso CRF vengono enunciate le caratteristiche chiave che ogni città resiliente deve possedere per essere definita tale: abilità di trarre esperienza dalle crisi passate per far fronte a quelle future, modificando di conseguenza gli standard di riferimento ed i processi; gestione delle infrastrutture integrata ed inclusiva, in grado di impiegare in maniera efficiente ed efficace gli investimenti verso il soddisfacimento del maggior numero possibile di interessi

[69] *Smart city resilience: Digitally empowering cities to survive, adapt, and thrive.* Paul Nicholas, McKinsey 2018.

coinvolti, con particolare riguardo alle categorie di cittadini più vulnerabili; implementazione di sistemi e infrastrutture capaci di resistere agli shock esterni e, allo stesso tempo, dotati della necessaria flessibilità per garantire un recupero della normalità che sia il più rapido possibile.

3. Rotterdam: un esempio virtuoso di città resiliente[70]

La città di Rotterdam è da molti considerata fiore all'occhiello e perfetto connubio tra città "intelligente" e città resiliente. Infatti, la città più popolosa dell'Olanda meridionale in collaborazione con la Fondazione Rockefeller, il 19 maggio 2016 ha lanciato la sua strategia di resilienza per rendere la città pronta ad affrontare le sfide del XXI secolo.

La strategia si compone di sette obiettivi principali, con lo scopo di affrontare alcune tra le principali sfide di fronte alle quali la città olandese era posta: la frammentazione sociale, la transizione energetica, la digitalizzazione, il *climate change* e, per ultima ma non per importanza, la necessità di rimodulare i sistemi di *governance* con particolare riguardo alle relazioni tra istituzioni pubbliche e cittadini.

Il primo obiettivo della strategia mette al centro del sistema la figura del cittadino, attraverso la costruzione di una società bilanciata, integrata ed inclusiva. Grazie al perseguimento di questo obiettivo, l'intenzione è quella di incrementare la resilienza del cittadino attraverso la sua inclusione a livello sociale: conoscenza, istruzione, salute e benessere sono i pilastri per la costruzione di una società equilibrata. Un ruolo strategico è ricoperto dai cittadini in fasce di età giovanili, mettendo gli stessi nella condizione di poter sviluppare le nuove conoscenze necessarie per trarre vantaggio dalla digitalizzazione dell'economia. Fin da subito risalta come la strategia di resilienza proposta ed implementata dalla città di Rotterdam non sia un documento astratto, bensì un insieme di misure concrete fondate sulla centralità delle persone.

Il secondo ed il terzo obiettivo mettono in risalto il potenziale strategico non solo per l'Olanda, ma per l'Europa tutta, del porto della città di Rotterdam, facendo leva su forme di energia alternativa e sistemi di *cyber resilience*. Attraverso la diversificazione delle fonti energetiche, l'obiettivo è quello di incrementare la flessibilità delle infrastrutture pubbliche. Ad esempio, sono previsti piani di riconversione di infrastrutture chiave come il porto ed il complesso industriale di Rotterdam, permettendo alle stesse di raggiungere e mantenere un vantaggio competitivo nel campo delle energie rinnovabili.

[70] *Rotterdam Resilience Strategy*. Fondazione Rockefeller, 100 Resilient Cities.

Se da un lato la digitalizzazione della società offre numerose opportunità da cogliere, la stessa espone le città ad elevati rischi con conseguenze potenzialmente gravi circa i processi di produzione o la logistica. Per questo motivo la strategia di resilienza prevede l'implementazione di sistemi di *cyber resilience* realizzati da aziende leader del settore, come ad esempio Microsoft.
Il quarto e quinto obiettivo della strategia spostano il focus sui rischi derivanti dal *climate change* e sulle misure necessarie per mantenere il buon posizionamento strategico di cui godono le infrastrutture pubbliche. L'obiettivo è dotare la città di sistemi all'avanguardia per rispondere agli effetti dei maggiori trend come, ad esempio, l'innalzamento del livello del mare, i sempre più frequenti alluvioni e l'innalzamento delle temperature. Sono previste fasi di concerto che invitino alla partecipazione il maggior numero di stakeholder coinvolti per identificare iniziative e misure di pianificazione territoriale che contribuiscano ad incrementare la *climate resilience.* L'obiettivo di fondo è quello di rafforzare i processi decisionali attraverso procedimenti integrati nella fase di pianificazione infrastrutturale.
Il sesto obiettivo, attraverso la creazione di un network tra sistemi pubblici e sistemi privati, mette ancora una volta in risalto la centralità dei "rotterdammers" all'interno del progetto di resilienza. Infatti, le istituzioni pubbliche incoraggiano l'iniziativa privata sia in forma aggregata, attraverso l'associazionismo, che singola, sostenendo la tesi secondo la quale la resilienza della città sia positivamente correlata con l'aumentare di organizzazioni alternative a quelle pubbliche, incoraggiando iniziative di tipo *bottom-up*.
Per ultimo, il settimo obiettivo è quello di rendere il concetto di resilienza incardinato nella società, attraverso lo sviluppo di due strategie parallele a quella di resilienza: strategia di innovazione e strategia di integrazione. Il fine ultimo è quello di sfruttare le sinergie nate dall'interazione di sistemi *smart* e resilienti, a livello cittadino, nazionale, europeo e internazionale.
Se da un lato è possibile affermare che la città di Rotterdam, rispetto ad altre realtà europee, gode di un vantaggio competitivo in termini di sistemi *smart* grazie a politiche implementate a livello nazionale, risulta altrettanto vero che grazie ad una attenta analisi della strategia di resilienza si evince come il punto di forza di quest'ultima sia l'elevato livello di concretezza, per primo dimostrato dalla centralità dei cittadini olandesi e dall'attenzione dedicata a questi ultimi.

4. Progetto Roma città resiliente[71]

La città di Roma si ritrova in un vortice di macro e micro-fenomeni che rendono evidenti numerose criticità nel sistema che, solamente grazie a politiche volte all'incremento della resilienza, possono essere trasformate in opportunità. Infatti, la città di Roma da un lato è minacciata da fenomeni globali come il cambiamento della struttura demografica, la perdita di peso geopolitico dell'Europa, i cambiamenti climatici ed il sempre più complesso fenomeno dell'immigrazione; dall'altro, non mancano minacce prettamente caratteristiche come la poca flessibilità verso nuovi modelli di abitazione e lavoro, l'eterogeneità dei Municipi ed il problema viabilità, con ben ottocento tredici veicoli privati ogni mille cittadini.

Entrando a far parte del network 100 Resilient Cities della Fondazione Rockefeller, Roma Capitale ha promosso la strategia Roma Resiliente, con l'obiettivo di creare un insieme di misure ed interventi volti ad incrementare la resilienza del sistema, affrontando con un approccio innovativo le sfide davanti alla quale è posta la città e che potranno essere superate con successo in un futuro prossimo solamente attraverso il coinvolgimento di un'ampia platea di stakeholder.

Dopo un'attenta analisi degli shock, stress, fattori di forza e debolezza che caratterizzano la città, diverse aree di indagine sono state individuate e fatte confluire all'interno di una strategia basata su quattro pilastri e tre azioni prioritarie, ritenute fondamentali per la fase di attuazione della strategia. Ciò che è emerso ed è peculiare della città di Roma è la necessità di sviluppare politiche in grado di far fronte alle sfide attuali guardando alla sua storia come dato complesso e caratterizzante delle trasformazioni avvenute e che avverranno negli anni.

Osservando fenomeni recenti che caratterizzano la città di Roma risalta l'immagine di una città complessa: per quanto riguarda il dato demografico, l'invecchiamento della popolazione è accompagnato da un aumento del fenomeno migratorio; venendo al dato economico le sfide sono molteplici, a partire dalla sovrabbondanza dei procedimenti burocratici, finendo con il turismo che risulta notevolmente sottosviluppato a causa di evidenti *deficit* infrastrutturali, primo fra tutti un inadeguato sistema di mobilità e del trasporto pubblico. La città di Roma, oltre a dover fare i conti con tali criticità, ad oggi e sempre più in futuro, si scontra anche con l'aumento del rischio ambientale dovuto ai cambiamenti climatici.

Gli shock e gli stress evidenziati dalle valutazioni preliminari tracciano la strada da seguire nella strutturazione della strategia di resilienza. Infatti, la maggior parte degli stakeholder interrogati

[71] Roma Strategia di Resilienza. Fondazione Rockefeller, 100 Resilient Cities.

ha fatto notare la mancanza di una pianificazione integrata ed aggiornata, aggravata dalla lentezza e dalla inefficienza della burocrazia, a sua volta dovuta da una insufficiente comunicazione ed informazione tra gli Uffici coinvolti. Tutto ciò causa, ad esempio, un limitato accesso alle telecomunicazioni a banda larga, evidenti criticità nel ciclo dei rifiuti solidi urbani, obsolescenza delle infrastrutture ed insufficienza della rete di trasporto pubblico.

Le principali sfide affrontate dal progetto Roma Resiliente sono cinque. La crisi economica e la vulnerabilità della popolazione, con conseguente allargamento delle fasce della popolazione più vulnerabili. Il sostegno per una governance integrata, promuovendo una maggiore trasparenza dell'informazione ed una comunicazione più efficiente attraverso il supporto dei mezzi offerti dalla digitalizzazione, abbattendo i lunghi tempi dovuti da una burocrazia lenta ed inefficace. Il miglioramento della qualità della vita, attraverso la promozione del benessere urbano dei cittadini. Il mantenimento del patrimonio della città, grazie alla promozione di un turismo sostenibile e compatibile con una fruizione agevolata per gli abitanti. La sicurezza del territorio e cambiamenti climatici, attraverso processi di monitoraggio e pianificazione per la mitigazione dei rischi derivanti anche dalle minacce geologiche (sismi, alluvioni, voragini).

Il primo pilastro del progetto Roma Resiliente è la trasformazione verso un modello di città efficiente al servizio dei cittadini, attraverso la realizzazione di una Centrale Operativa Unica che riunisca tutti gli attori del governo cittadini, accorpando le varie centrali operative già presenti in un unico centro di comando e controllo integrato, pronto a gestire anche situazioni di emergenza. Il primo obiettivo è rendere l'amministrazione della città più efficace, trasparente e partecipata, agendo sulla macrostruttura dell'organizzazione comunale per semplificare i flussi di lavoro ed assicurare una maggiore e più efficiente comunicazione tra i vari Uffici, incrementando la trasparenza grazie alla creazione di uno sportello unico per cittadini e imprese. Il secondo obiettivo desinato ad affrontare le criticità derivanti da una burocrazia frammentata è la centralizzazione di progetti, procedure, approvazioni, realizzazioni e controlli in un unico organismo, riorganizzando gli Uffici comunali per far sì che competenze specifiche ora frammentate convergano in un unico ufficio sovraordinato. Il terzo ed ultimo obiettivo del primo pilastro è lo sviluppo di una Smart City, costruendo un percorso verso una città intelligente che attraverso l'innovazione tecnologica affronti tematiche critiche come il miglioramento della qualità della vita, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile.

Il secondo pilastro del progetto prevede interventi per realizzare un modello di città dinamica, robusta e dal carattere unico, ad esempio attraverso la riorganizzazione della fruizione dei siti archeologici affinché essi diventino parte integrante della vita quotidiana degli abitanti di Roma, estendendo il diritto alla partecipazione culturale a chi non vi ha accesso. Il primo obiettivo è quello di accrescere l'attrattività e la sicurezza del territorio di Roma Capitale, che se paragonata alle altre capitali europee risulta poco competitiva sia in termini di attrattività nei confronti di investitori privati che in termini di turismo, carenze dettate soprattutto da un sistema infrastrutturale inadeguato, con particolare riferimento alla rete di trasporto. Inoltre, è necessario fornire soluzioni abitative flessibili per chi decida di sostare a Roma per periodi brevi, con un occhio di riguardo a giovani e studenti. Una città può definirsi robusta e resiliente solo se è pronta ad affrontare le side imminenti ed è questo un ulteriore obiettivo del secondo pilastro: adattare la città ai cambiamenti climatici. Sebbene non si registrino particolare cambiamenti nella quantità di precipitazioni, sempre più spesso si verificano eventi estremi quali alluvioni o lunghi periodi di siccità, come quello avvenuto durante l'estate del 2017 che causò una crisi idrica per il lago di Bracciano. Se da un lato Roma dovrà rivedere in un'ottica resiliente il proprio sistema di drenaggio delle acque nelle aree urbane a rischio allagamento, dall'altro lato dovrà adottare misure di contrasto all'eccessivo riscaldamento sia per il benessere dei cittadini, sia per combattere fenomeni di siccità come quello del 2017.

Il terzo pilastro mira alla costruzione di una città inclusiva e solidale, ad esempio attraverso programmi di promozione delle attività sportive come mezzi di inclusività favorendo allo stesso tempo il benessere dei cittadini, prestando particolare attenzione alla riqualificazione delle zone più disagiate e periferiche.

Il quarto ed ultimo pilastro della strategia Roma Resiliente prevede sistemi di valorizzazione delle risorse naturali, ad esempio attraverso la riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico grazie alla sostituzione del parco automezzi pubblici con l'introduzione di bus elettrici o, ancora, grazie all'ottimizzazione della raccolta differenziata dei materiali post-consumo, riducendo il volume complessivo degli scarti prodotti. Il primo obiettivo del quarto pilastro è perseguire l'efficientamento energetico e l'utilizzo delle risorse rinnovabili, perseguendo la riconversione energetica degli edifici, sia in termini di dispersione termica che impiantistica. Il secondo obiettivo è la realizzazione di una mobilità sostenibile, adottando soluzioni per la

riduzione delle emissioni e del conseguente inquinamento, facendo leva su modalità di trasporto sostenibili come il trasporto pubblico.

In un mondo in perpetua trasformazione, dinamico e sempre più imprevedibile, saranno le aree metropolitane ad essere esposte al maggior numero di rischi e minacce esogene di vario tipo, e a queste dovranno essere in grado di dare risposte certe e commisurate. L'incremento del fenomeno migratorio, il *climate change*, l'invecchiamento della popolazione e l'aumento delle disuguaglianze sociali sono tutte sfide che Roma, come molte altre città nel mondo, dovrà saper affrontare.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Mattoscio*

Le transizioni urbane tra metamorfosi e sostenibilità, l'assiduo confronto tra formalità e informalità

A.A. 2020

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario:
1. Transizione ambientale e dialogo come strumento per il linguaggio urbano; 2. Le transizioni urbane di Roma, le sue stratificazioni, il divario tra città formale e informale; 3. Formalità e informalità: profili interpretativi; 4. Un caso di studio: Ponte di Nona; 5. Prospettive.

Abstract
Il dialogo, tra pubblico e privato, cittadino e ambiente, Stato ed enti locali, conoscenza e informazione, come chiave di volta per l'analisi del linguaggio urbano, nello specifico quello romano. Si osservano le stratificazioni e i cambiamenti della città di Roma, tra formalità e informalità urbanistica, attraverso anche la storia di una zona O, per approdare alla soglia di nuove prospettive: sostenibilità, resilienza, partecipazione, programmazione condivisa e gestione consapevole del territorio.

«La città è un prodotto insieme naturale ed artificiale.
Come tale la città rappresenta la "confluenza della
natura con l'artificio"». (C. Lévy-Strauss)

1. Transizione ambientale e dialogo come strumento per il linguaggio urbano

Transizione ambientale ed economia territoriale, questo il focus da cui partire per un'analisi chiara ed efficace, questi gli elementi che si uniscono e si trasformano, se si immaginasse di avere un caleidoscopio nel cui guardare le prospettive, di cui necessita il territorio italiano. Prospettive, servono nuove prospettive per riavviare e ravvivare il Paese, che, mai come in questo momento storico, deve rinnovarsi e ripensarsi per un futuro più sostenibile e più inclusivo. Il percorso di ogni risposta, parte sempre da una domanda, e una buona domanda è l'incipit per una discussione, ma soprattutto per un dialogo.

Come immaginare l'Italia e le sue Regioni domani e negli anni che verranno? Su quali aspetti e qualità puntare per renderla attrattiva, innovativa e sostenibile?

Le domande non si arrestano qui, ma per ora si tenterà di procedere, tenendole in considerazione per giungere all'avvio di un dialogo.

Dialogo, sostanzialmente tipico nel suo aspetto orale, qui sarà declinato come dialogo tra gli elementi protagonisti di queste pagine, come correlazione tra parti ed interessi.

Ad ogni grande crisi segue una questione urbana. La questione urbana è già sorta, ma questo particolare periodo che l'Italia, l'Europa e gran parte del globo sta vivendo segnerà ancor di più il modo di pensare. I vecchi schemi non saranno più adatti e occorrerà trovarne di nuovi, in cui il

bilanciamento tra le varie esigenze si contemperi in direzione di un nuovo benessere, un benessere più solidale ed esteso, un benessere che non sia esclusivamente antropocentrico, ma che investa anche, e soprattutto, lo spazio intorno all'uomo, l'"ambiente"[72] che lo circonda e con cui occorre trovare dei nuovi e più sostenibili legami di interrelazione. Data la necessità di convivere con le conseguenze e gli effetti di una pandemia, non è più possibile restare insensibili all'importanza di alcune questioni, è necessario maturare una consapevolezza diversa, che sappia insegnare il dialogo.

Ecco il dialogo, uno strumento che mai come oggi rappresenta una chiave di volta per ogni progetto. Un dialogo tra varie istanze, tra pubblico e privato, tra cittadino e ambiente, tra Stato ed enti locali, tra conoscenza e informazione. Il dialogo oggi non può più prescindere da un sapere interdisciplinare, non può più essere appannaggio di pochi e tra pochi, il dialogo deve permettere alle diverse istanze in gioco di conoscersi e integrarsi, per arrivare poi a correttamente bilanciarsi. La pandemia insegna, infatti, la necessità che gli esperti, gli scienziati comunichino con la politica e viceversa.

L'emergenza ha rivelato, inoltre, il ruolo della informazione e della conoscenza, ha rivelato l'importanza della conoscenza per affrontare la complessità e predisporre una risposta concreta ed effettiva, altrimenti con le parole del Presidente Violante «si hanno opinioni senza conoscenza».

Il dialogo è alla base delle politiche pubbliche che si rivelino efficaci, spesso infatti molti dei fallimenti derivano da situazioni in cui, invece, è mancato un corretto ascolto e rispetto delle esigenze di un territorio o dei singoli, destinatari di certe misure. In Italia poi dove la diversità, da quella geografico-territoriale, a quella culturale e sociale, è molto radicata, non si può procedere se non la si ascolta. Quella diversità è ricchezza, spesso si trasforma in impasse, ma per evitarla serve coesione. La coesione non è nemica della diversità, va solo trovata in un livello generale e inclusivo di tutela, in un piano statale di garanzia e coordinamento rispetto a quelli regionali e locali, dove si deve gestire la complessa diversità. Le Regioni e gli altri enti locali devono rendersi capaci di gestire e presentare la diversità, che spesso chi siede al centro non conosce, solo il dialogo tra le parti concede la possibilità di includerla e valorizzarla. Nelle parole del Prof. Mangiameli si ritrova la tensione verso un modello cooperativo e suggerisce

[72] L'ambiente più correttamente includerebbe anche l'uomo, quindi qui è impropriamente usato per indicare lo spazio che circonda l'uomo e in cui l'uomo vive e si muove.

anche come questo stesso modello è in parte offerto proprio dalla materia ambientale, dato che l'ambiente è competenza esclusiva dello Stato, secondo la ripartizione delle competenze, a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, mentre le politiche ambientali sono ampiamente condivise tra Stato ed enti locali, tra cui *in primis* le Regioni.[73] È proprio l'ambiente l'elemento a cui ispirarsi e dal quale non è più possibile prescindere, oggi tutto deve essere teso a considerarlo, non solo in un'ottica di difesa e tutela, ma come fattore predominante, come protagonista della ripartenza del Paese e delle politiche pubbliche che ne derivano, anche in conformità a quanto dettato dall'art. 11 TFUE[74].

La città e le politiche urbane rappresentano proprio quel frutto della sinergia tra il naturale e l'artificiale, quale spazio migliore di quello urbano per analizzare l'interazione tra ambiente e cittadino, tra territorio e *governance*?

È la stessa Agenda 2030 a mettere la città e il dialogo urbano al centro degli obiettivi di sostenibilità, obiettivi da realizzare entro il 2030. Città e comunità sostenibili, obiettivo 11, racchiude l'idea di voler rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili. La città è la prima sfida, è dove puntare alla prosperità per il lavoro, ad una nuova mobilità, alla soddisfazione dell'esigenza infrastrutturale ed abitativa, alla tensione verso una riduzione del degrado e della povertà di alcune zone, soprattutto con attenzione per le periferie. Se oggi metà della popolazione urbana, 3,5 miliardi di persone vivono in città, entro il 2030 è previsto che sarà il 60%, ed è interessante come le città occupino solo il 3% della superfice terrestre, tuttavia sono responsabili del 60-80% del consumo energetico e del 75% delle emissioni di carbonio. La città è protagonista e deve assurgere al medesimo ruolo anche nella transizione ambientale, di cui si discute.[75]

L'importanza oggi della città emerge ancora di più, dal fatto che l'epidemia ha impedito di viverla, di abitarla, di sentirla ogni giorno, attimo dopo attimo, sotto i piedi. Durante i mesi trascorsi il microcosmo è stato la casa, un microcosmo serrato e che serviva a protezione del

[73] «Nel concreto, poi, se si guarda alla spesa pubblica per l'ambiente ci si avvede come questa circostanza del riparto si ripercuote. Infatti, il rapporto è di 1:5 euro tra lo Stato e le Regioni. In alcuni settori, poi, alle Regioni è stato delegato di sostituire in pieno alcuni adempimenti cui sarebbe tenuto lo Stato – si pensi al piano dei rifiuti – anche di fronte ad obblighi europei», in: S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana,* Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online, 15 maggio 2020.

[74] «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

[75] Per ulteriore approfondimento dei target proposti: https://unric.org/it/obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili/

rischio che dilagava in città, si sono osservate strade vuote e la città rappresentava quel mondo, visto dalla finestra, in cui si aveva desiderio di tornare. Oggi il desiderio di tornare a viverle deve tendere a renderle anche migliori, moderne, più funzionali e consapevoli della loro storia.

2. Le transizioni urbane di Roma, le sue stratificazioni, il divario tra città formale e informale

Il linguaggio urbano in analisi è quello romano. Roma è la città, per eccellenza, frutto di metamorfosi e stratificazioni. Fin dalla sua fondazione, avvenuta per sinecismo tra i piccoli villaggi preesistenti, storia, edilizia e tradizioni l'hanno attraversata, l'hanno cambiata e modellata.

Roma ha vissuto e vive cambiamenti e stratificazioni, in cui è interessante notare come è qui necessario un dialogo costruttivo, perché spesso si è creato solo scontro o incomunicabile barriera tra formale e informale.

Cosa si intende per formalità e cosa per informalità? E come poter sviluppare un dialogo efficace, teso alla crescita e allo sviluppo del territorio in termini di sostenibilità? La sostenibilità da sempre si intende in chiave economica, sociale ed ambientale, ma forse necessita anche di un quarto livello di intersezione: la cultura della sostenibilità. Solo, infatti, una conoscenza dei problemi e una comprensione puntuale e un'attenzione alla cura di questi è in grado di realizzare una torsione della cultura verso modelli di sostenibilità. Serve una formazione e un processo di assimilazione delle nuove prospettive, per renderle davvero centrali.

Per arrivare a comprendere cosa si intenda per formale ed informale, si deve osservare come Roma, fin dal suo ingresso nel Regno d'Italia, di cui dal 1871 con legge 3 febbraio 1871 n. 33 ne è la Capitale, ha dovuto adattare il suo territorio a questa funzione. Da Roma papalina che era, necessitava di adeguarsi e di sopperire al deficit di abitazioni, data l'insufficienza del sistema abitativo all'arrivo crescente di lavoratori e abitanti. Con il tempo il volto di Roma era chiamato a rispecchiare anche quello di una grande metropoli, e costante il confronto con le altre capitali europee, alle quali in fondo non arriverà mai del tutto ad assomigliare. La febbre edilizia che si avviò a fine 800, con l'inizio della costruzione al di fuori delle mura Aureliane, caratterizzò poi anche il 900.

È nella prima decade dello scorso secolo che prendono forma fuori dalla cinta urbana aggregati di edilizia povera e marginale, come li definisce Quilici, aggregati frutto di un'edilizia spontanea, che diventerà «fenomeno endemico romano per tutta la metà del secolo»[76].

Sul finire degli anni '20, si realizza anche un imponente espansione demografica, e di conseguenza emerge l'urgenza di un'edilizia popolare. Nel 1929 l'Istituto Case Popolari ha già ventiquattro zone di intervento, soprattutto nella parte Sud Est della città. Sempre nel 1929, la grande crisi finanziaria non risparmierà il settore edilizio romano, crisi che tra il 1932 e il 1936 investirà l'imprenditoria privata.

Il problema principale di quegli anni era una totale assenza di coordinamento con il territorio regionale e così mancava del tutto una valorizzazione dello spazio regionale, e uno sviluppo dello stesso. È negli anni del Fascismo che inizia a prendere forma la distinzione tra formale e informale, tra ciò che è costruito secondo gli schemi del Piano del '31, e ciò che invece è fuori e che non veniva integrato nel tessuto urbano romano. Inizia a concretizzarsi uno sfasamento tra norma e forma urbana.

Per l'edilizia romana arriva poi un momento di fondamentale fioritura con il progetto dell'Esposizione Universale del 1942, che sarebbe stata ospitata nella zona poi battezzata come E42 (E.U.R.), e Piacentini si faceva portavoce della necessaria istanza che questa fioritura avvenisse in modo coerente con la "saldatura" dei vari volti della città, tra il centro storico e la zona prescelta per ospitare l'evento, solo così Roma poteva raggiungere il confronto con le altre Capitali europee, come Vienna, Berlino e Parigi. Vi era poi Giovannoni che proponeva uno schema di espansione, "Coda della Cometa", riprendendo esattamente l'immagine, che si avrebbe guardando dall'alto Roma, che si espande dal nuovo quartiere E42 in direzione orientata verso il mare. L'attacco della coda sarebbe stato proprio il nuovo quartiere. L'idea di procedere in direzione del mare non era effettivamente prevista nel Piano, e dopo la sospensione a causa della guerra, la crescita in tale direzione riprese e avvenne per la maggior parte attraverso processi "spontanei", non dipendenti, quindi, dalle strategie pianificatorie.

Nel secondo dopoguerra, caratterizzato dall'urgenza della ricostruzione e dall'esigenza di risanare sacche di disagio e povertà che la guerra aveva acuito, spesso si lasciò meno spazio ai Piani e si assistette piuttosto ad una serie di accadimenti che modificheranno il volto di Roma, tra tutti forse l'inaugurazione del Grande Raccordo Anulare. Non poche furono le critiche, dato che

[76] V. Quilici, *Roma Capitale senza centro,* Officina edizioni, Roma, 2007, pag. 69.

sembrasse non in linea con le preminenti esigenze della città, era in effetti molto distante dai confini della città e si estendeva nel bel mezzo dell'Agro Romano, questo permise di dare all'opera la conformazione di un tracciato anulare. In un'ottica a breve termine, sembrava inutile e troppo costoso, ma solo più tardi si rivelò determinante per collegare nuove zone, in cui, a vista d'occhio, la città si espanse, rappresentando il GRA la principale arteria viaria di collegamento.

Negli anni '60 nuove idee e dimensioni, dal Piano del '62 alle Olimpiadi, dall'idea del Sistema Direzionale Orientale (SDO) e dell'Asse Attrezzato all'espansione sempre maggiore verso il mare. Del 1962 è poi la legge n.167 che favoriva l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica popolare.

È poi negli anni '70 che il tema della casa prevarrà sulle altre questioni urbanistiche. Due le linee parallele di emergenza, da un lato il dilagare dell'abusivismo, dall'altro i Piani di Edilizia Economica Popolare (PEEP), che «si tradurranno in grandi complessi, privi tuttavia di una logica insediativa strategica, capace di influire sulla forma urbana»[77]. I PEEP sono nello specifico degli strumenti urbanistici attuativi per reperire e acquisire le aree da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, insieme alle opere ed ai servizi complementari.[78]

Negli anni '70 inizia a cambiare qualcosa nell'ambito istituzionale, e questo perché vengono istituite le Regioni e si modificano i rapporti tra enti locali. Il territorio comunale verrà suddiviso in molte Circoscrizioni, che non rappresentano degli enti locali separati, ma sono piuttosto degli organi del comune, privi di personalità giuridica, ma dotati di una certa soggettività giuridica, e dotati quindi di autonomia. La suddivisione in parti del territorio romano molto spesso non ha rispecchiato le esigenze dello stesso, non ha tenuto conto del sostrato sociale e infrastrutturale, ma è stata una divisione meramente burocratica, che spesso ha finito con il creare circoscrizioni su parti di città, che così identificate, erano prive di sufficiente coordinamento.

Negli anni '80 i temi connessi alla città sono essenzialmente due: l'emergenza, che continua a restare viva e non risolta, quella dell'abusivismo, quella della casa, e quindi di tutta la Periferia romana, che a lungo sarà la parte dormitorio della città, un margine ampio senza servizi e che spesso vive situazioni di disagio, e poi l'altro grande tema è la centralità, il centro, quello in cui non si fa più nota sul recupero della residenza, ma piuttosto quello che si punta a far divenire

[77] V. Quilici, *Roma Capitale senza centro*, Officina edizioni, Roma, 2007, pag. 124.
[78] https://www.carteinregola.it/index.php/urbanistica/piani-di-zona/

l'emblema della rappresentatività. Entrano in scena infatti le leggi nazionali di condono. La prima, la n. 47, del 1985 e poi la L. n. 724 del 1994.

Gli anni '90 sono, invece, segnati da una spinta più verso il futuro e verso un'idea della città da concepirsi come policentrica, abbandonando così quella spinta di crescita unidirezionale, tipica del passato. Si sviluppa, inoltre, una maggiore attenzione per le periferie, e alcuni progetti tenderanno, infatti, a recuperare alcune di queste zone attraverso la costruzione di centri di importanza aggregativa e di progresso, come è avvenuto con il terzo polo universitario romano nell'area dei Mercati Generali e dell'Ex Mattatoio.

Nei primi anni 2000 si giunge poi ad un nuovo Piano Regolatore Generale, adottato nel 2003, e poi approvato nel 2008. I principi cardine che lo hanno contraddistinto sono stati l'orizzonte metropolitano, il decentramento e il policentrismo, maggiori servizi e funzioni urbane per le periferie e la cura del ferro.[79] Questo Piano organizza il territorio comunale come un sistema di città contigue con quattro città e due sistemi: Città storica, Città consolidata, Città da ristrutturare, Città della trasformazione, il Sistema ambientale e il Sistema dei servizi e delle infrastrutture.

Il Piano presenta, però, fin dall'inizio, alcune gravi mancanze, come la mancata esplicita propensione a conformarsi alle logiche di uno sviluppo urbano sostenibile e resiliente[80]. Sostenibilità e resilienza non possono che essere strettamente collegate, infatti, una città sostenibile è una città resiliente, e una città resiliente è un «sistema urbano che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti in atto (in particolare il global warming), di fronte ai quali le città si stanno dimostrando sempre più vulnerabili, ma è una comunità che si modifica progettando risposte sociali, economiche e ambientali innovative che le permettano di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni dell'ambiente e della storia»[81]. Tentando di rintracciare alcuni elementi che possano esser diretti ad una crescita di resilienza della città di Roma, all'interno del PRG 2008, è opportuno individuare lo strumento del Programma integrato di intervento (artt. 50, 53, 60 N.T.A), che punta a «promuovere, coordinare e integrare iniziative e risorse pubbliche e private, per migliorare la qualità urbana e la dotazione di servizi e infrastrutture di quartieri che

[79] http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html

[80] Risultava infatti essere in contrasto con la direttiva europea 2001/42/CE, che si propone come obiettivo quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, e individua nella Valutazione ambientale strategica (VAS) lo strumento per inserire nell'adozione dei piani lo sviluppo sostenibile.

[81] http://www.ilnuovocantiere.it/rigenerare-le-citta-con-la-resilienza/

ne sono carenti»[82]. Attraverso questo strumento si intravede la possibilità di programmare interventi di rigenerazione del territorio più sostenibili e partecipati, che si propongono di essere realizzati con strategie integrate e tramite forme di partenariato pubblico-privato[83].

3. Formalità e informalità: profili interpretativi

Oggi la città di Roma vanta un'estensione molto ampia, pari a 1285,31 km² risultando così il Comune più esteso d'Italia ed ha una popolazione pari circa a 2,8 milioni[84]. Con la Riforma del Titolo V della Costituzione tra i vari enti locali hanno assunto un riconoscimento costituzionale anche le Città metropolitane, istituite poi con la Legge Delrio n. 56 del 2014, legge di riforma degli enti locali.

Roma è la sesta metropoli dell'area Ue, ma si differenzia non poco dalle altre città metropolitane europee, perché isolata geograficamente, essendo «posta al centro di una regione a densità abitativa molto bassa» e caratterizzata da un «sottosviluppo strutturale ed economico»[85]. Jean Bernard Auby sottolinea come principalmente Roma soffra di una mancanza di pianificazione strategica sia a livello comunale sia a livello metropolitano.

La Città Metropolitana di Roma ricomprende, oltre al Comune di Roma Capitale con i suoi 15 municipi, anche 120 comuni estendendosi per 5.352 km^2. Questo ente di area vasta se ben organizzato e integrato nell'impianto regionale potrebbe essere un trampolino di lancio per la gestione efficiente di un territorio complesso, come quello romano. La città, come ente vivo, si estende oltre i confini normativi comunali e può valorizzarsi e rendersi produttiva solo se ben considerata.

Tali prospettive possono cogliersi già nel Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale[86], che si propone come piano strategico per una città resiliente, capace di promuovere le innovazioni necessarie per una maggiore qualità della vita e benessere diffuso, cogliendo l'opportunità per una costruzione condivisa e partecipata di una prospettiva innovativa tanto in termini di scala quanto in termini di *policy*.

---

[82] http://www.urbanistica.comune.roma.it/print.html

[83] I. Poli, C. Ravagnan, *La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione*, Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 20, 2017.

[84] I dati del Comune riportano che la popolazione iscritta in anagrafe corrisponde, relativamente alla data 31.12.2018, a 2.860.009 unità.

[85] https://www.apertacontrada.it/2020/04/07/intervista-a-jean-bernard-auby-su-roma-citta-metropolitana/

[86] Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale: https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/documento_indirizzo.pdf

La questione è ora comprendere come tracciare la linea di demarcazione tra formale ed informale.

È possibile provare ad evidenziare tratti di informalità nella «crescita non pianificata di quartieri e città che cercano soluzioni che vanno al di là delle modalità e dei sistemi organizzativi tradizionali, che non sono stati utilizzati […] e non sono più utilizzabili»[87]. I fattori dell'informalità sono l'autocostruzione, l'occupazione abusiva di spazi, la mancanza di infrastrutture, il degrado fisico, la povertà, le economie informali, tutto poi modellato sui gruppi sociali che abitano determinate zone. Molteplici i piani dell'informalità, da quello esclusivamente spaziale, a quello sociale, politico, economico. Ci sono casi in cui la stessa informalità, lo stesso spazio in cui si è proceduti in modi non pianificati, ha determinato attività quasi virtuose di *governance* autoregolata che sono in grado di funzionare. Molti contesti urbani di questo genere hanno fatto spesso riemergere la partecipazione attiva dei cittadini. I dati di UN-Habitat rilevano come più del 30% della popolazione mondiale vive in contesti informali, definiti come modi e forme totalmente estranei ai meccanismi classici della regolazione pianificata.

La città è, infatti, una realtà così complessa espressiva di «relazioni con un altissimo potenziale di rilevanza giuridica»[88] che richiede un rilievo giuridico distinto, e sarebbe quasi necessario vedere nella città uno nuovo spazio giuridico, in cui ideare, come ritiene Giglioni, anche modelli nuovi di comunicazione giuridica, modelli di diritto informale, da quello della tolleranza a quello del riconoscimento, da quello della qualificazione giuridica innovativa a quello dei patti di collaborazione, ed infine quello del riuso dei beni in transizione.

La complessità della città di Roma, con le sue vaste zone di informalità hanno prodotto e producono diseguaglianze, soprattutto sociali, che segnano anche quelle varie fratture tra aree centrali e aree periferiche. Le scelte residenziali, o più correttamente a volte le necessità abitative sono state causa della creazione di questi contesti di informalità. La diffusione delle borgate romane[89] e la crescente densità di alcune zone periferiche si è legata al fenomeno

[87] E. Ostanel, *Città informale VS città progettata #2 Intervista a Laura Fregolent,* Tracce Urbane, Italian Journal of Urban Studies, 2017.

[88] F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, Le istituzioni del federalismo, Vol. 39, Fasc. 1, 2018.

[89] Nel definire il concetto di borgata è necessario operare una serie di distinzioni: vi sono le borgate ufficiali, edificate in epoca fascista da enti per l'edilizia popolare e dal comune; vi sono poi le borgate spontanee, agglomerati urbani sorti in periferia su terreni lottizzati abusivamente, cioè al di fuori di prescrizioni del piano regolatore; infine, i borghetti, gruppi di casette, capanne e baracche. G.G. Fusco, *Ai margini di Roma capitale. Lo sviluppo storico delle periferie. San Basilio come caso di studio,* Nuova Cultura, Roma, 2013.

dell'abusivismo edilizio. L'edilizia sociale, per quanto molto sviluppata a Roma, non è stata comunque in grado di offrire risposte concrete ed efficienti alle esigenze in rapida ascesa.

Mappa delle zone urbanistiche di Roma

4. Un caso di studio: Ponte di Nona

A partire dagli anni '80 con alcune varianti al PRG si sono introdotte le zone O, poi dette toponimi, per la definizione di aree urbanistiche della periferia romana, in cui lo sviluppo urbanistico fu incontrollato e abusivo, e caratterizzato da gravi carenze infrastrutturali. Una di queste era Colle Mentuccia, area situata nei vasti terreni agricoli prenestini, e crebbe demograficamente in modo vertiginoso con un'edilizia disordinata ai lati della Via Prenestina. Questa area, collocata appena fuori dal Grande Raccordo Anulare, che ha preso poi il nome di Ponte di Nona[90], è interessante da analizzare, in quanto rappresenta la direzione di crescita romana verso Est e sul suo territorio vi è «la compresenza di tutto il campionario edilizio residenziale, dalla villa a schiera all'intensivo, dalle torri alla palazzina, dall'abusivismo all'Edilizia Economica e Popolare, la pianificazione rincorre l'illegalità, annaspa tra gli interessi privati, abdica sia alla qualità urbana che a quella architettonica, nel silenzio generale della cultura e dell'informazione»[91].

Ponte di Nona

[90] Prende questo nome perché l'area prende posto al nono miglio di Via Prenestina e vi era un antico ponte eretto sul torrente Marrana. (https://dauhaus.noblogs.org/post/2011/07/16/centralita-urbana-lunghezza-ponte-di-nona-lottizzazione-ponte-di-nona-pdz-lunghezza-castelverde/)

[91] A. Moneta, *Ponte di Nona, una centralità nel mercato edilizio romano*, Nuova Cultura, Roma, 2012.

Rappresenta una delle Centralità di livello metropolitano previste anche nell'ultimo Piano in quell'ottica policentrica, in cui però si nota come spesso quei confini definiti sulla carta non rispettino la conformazione dei territori, e difficilmente sono stati in grado di ricucire i tessuti circostanti. Si sono create così isole mal collegate e poco funzionali.

Principalmente il problema più significativo è lo scarso collegamento con il centro.

Questa area, commistione di Centralità, edilizia pubblica e privata, abusivismo legalizzato e centro commerciale Roma Est, ha oggi un nuovo nome: Nuova Ponte di Nona e gli abitanti sono riusciti ad avere servizi di prima necessità, come farmacie, scuole, parrocchie e linee autobus. È un'area che ha attratto a lungo l'acquisto della casa per i prezzi ancora contenuti rispetto ad aree più centrali, ma che permette di non essere ancora troppo lontani dalla città. Lo sviluppo edilizio in queste zone ha sicuramente contribuito ad un incontrollato consumo di suolo e si è proceduto sempre più in direzione di una proprietà dei suoli, differentemente da quanto avvenuto negli anni '70, sotto la direzione del Sindaco Petroselli, che in un accordo con i costruttori romani aveva previsto di non lasciare l'iniziativa alla speculazione fondiaria nello sviluppo urbanistico. Quello che viene meno, in questa area e in altre dove la speculazione edilizia privata è così forte, è l'idea dell'urbanistica e del suo programmare e progettare, della casa come servizio sociale e delle idee che sono dietro all'architettura.

Un esempio importante di partecipazione attiva dei cittadini si realizza con il Comitato di Quartiere di Ponte di Nona, che a seguito di molte battaglie, è riuscito ad ottenere l'apertura della stazione sulla ferrovia Roma-Tivoli, e finalmente si può parlare di un collegamento con il centro città, arrivando in soli 23 minuti allo snodo del trasporto pubblico locale di Roma Tiburtina. Ad ottobre 2019 il Comitato di Quartiere di Ponte di Nona si aggiudica anche vincitore al primo posto del bilancio partecipativo "Roma Decide" del municipio VI. Il progetto prevede la realizzazione del percorso ciclopedonale tra i tre parchi presenti (parco Sinisgalli, parco Gastinelli e il parco di via Collatina Vecchia).

La strada per un concreto miglioramento è ancora lunga, ma la partecipazione dei singoli, della comunità dimostra l'importanza di una collaborazione tra le varie parti in gioco, dimostra l'importanza di ascoltare la voce di chi vive il territorio e presenta le proprie esigenze.

5. Prospettive

È necessaria una collaborazione effettiva affinché si realizzino dinamiche di crescita, di sviluppo, una collaborazione tra cittadini, imprenditori, amministrazioni, tra pubblico e privato, dove il primo mantenga le redini, non per intralciare o rallentare, ma coordinare e garantire il rispetto delle procedure, il rispetto dei principi di concorrenza, pubblicità e interesse pubblico, mentre il secondo si impegni con competitività a realizzare quanto programmato e progettato insieme con il pubblico. Un illustre esempio di collaborazione tra pubblico e privato per la risoluzione dell'esigenza abitativa è quello incentivato da CDP Social Housing Bond 2020, un intervento ispirato agli SDGs 1[92] e 11 per il supporto alla realizzazione di edilizia residenziale sociale.[93]

Un ulteriore e interessante programma è il 100 Resilient Cities, lanciato dalla Rockefeller Foundation, al quale, nel 2013, Roma è stata tra le prime 33 città del mondo ad essere chiamata a partecipare, e che è finalizzato a sostenere la costruzione di una strategia per la resilienza urbana[94].

La domanda con cui questo progetto si proietta di continuare è: quanto è sostenibile oggi avere una casa? È possibile pianificare una città più sostenibile, più resiliente e più coesa? Una città dove le diseguaglianze si riducano a favore di un miglioramento delle condizioni di vita delle fasce più deboli della popolazione?

Efficientamento energetico, mobilità ecosostenibile, gestione fruttuosa dei rifiuti urbani, soddisfazione dell'esigenza abitativa, collaborazione tra pubblico e privato per il bene comune, tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico: queste le risposte a cui si auspicherebbe.

L'idea è quella di una città in cui il cittadino[95] possa sentirsi protagonista del suo spazio, nel rispetto degli spazi altrui, una dimensione in cui il cittadino è anche autore dello spazio stesso e possa partecipare alla discussione sull'uso e il consumo dei beni della città, dalla mobilità all'offerta di parchi e viabilità, dalla casa ai locali commerciali, agli spazi comuni come piazze e teatri. La città dovrebbe essere quel microcosmo in aperto contatto con il macrocosmo regionale e nazionale, per interagire con le realtà simili per composizione, geografia e dimensione, e con le realtà dissimili, da cui apprendere o a cui insegnare strategie di programmazione e gestione del territorio.

[92] Povertà zero
[93] https://www.cdp.it/sitointernet/it/social_housing_bond.page
[94] http://www.100resilientcities.org/cities/rome/
[95] Inteso come abitante della città, e non propriamente come soggetto in possesso di cittadinanza italiana.

Bibliografia

. G. Caudo, *Roma altrimenti, le ragioni nuove dell'essere Capitale*, Edizioni Conversazioni su Roma, Roma, 2017.
. G.G. Fusco, *Ai margini di Roma capitale. Lo sviluppo storico delle periferie. San Basilio come caso di studio,* Nuova Cultura, Roma, 2013.
. F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, Le istituzioni del federalismo, Vol. 39, Fasc. 1, 2018.
. S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana,* Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online, 15 maggio 2020.
. A. Moneta, *Ponte di Nona, una centralità nel mercato edilizio romano,* Nuova Cultura, Roma, 2012.
. E. Ostanel, *Città informale VS città progettata #2 Intervista a Laura Fregolent*, Tracce Urbane, Italian Journal of Urban Studies, 2017.
. I. Poli, C. Ravagnan, *La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione*, Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, 20, 2017.
. V. Quilici, *Roma Capitale senza centro,* Officina edizioni, Roma, 2007.
. https://unric.org/it/obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili/
. https://www.carteinregola.it/index.php/urbanistica/piani-di-zona/
. http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html
. https://www.apertacontrada.it/2020/04/07/intervista-a-jean-bernard-auby-su-roma-citta-metropolitana/
. https://dauhaus.noblogs.org/post/2011/07/16/centralita-urbana-lunghezza-ponte-di-nona-lottizzazione-ponte-di-nona-pdz-lunghezza-castelverde/
. https://www.carteinregola.it/index.php/ponte-di-nona-apre-la-nuova-stazione/
. http://cdca.it/archives/15454
. https://web.uniroma1.it/memotef/sites/default/files/Atlante_Camcom_2016_compresso.pdf
. https://www.cdp.it/sitointernet/it/social_housing_bond.page
. http://www.ilnuovocantiere.it/rigenerare-le-citta-con-la-resilienza/
. http://www.urbanistica.comune.roma.it/print.html
. https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/documento_indirizzo.pdf
. http://www.100resilientcities.org/cities/rome/

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Serena Ninni*

Transizione ambientale e difesa del suolo: il risanamento dei siti inquinati, un'opportunità da cui ripartire

A.A. 2020

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

Sommario

1. Lo sviluppo sostenibile: correlazione tra transizione ambientale e uso del territorio - 1.1 Le trasformazioni del suolo: consumo, copertura, uso e degrado - 1.2 Inquinamento del suolo a seguito delle attività antropiche - 2. I siti contaminati in Italia: un'opportunità da cui ripartire - 2.1 La procedura di bonifica dei siti contaminati - 2.2 Case study: il risanamento del sito di Fidenza - 3. Conclusioni e proposte operative

Abstract

La transizione ambientale è un processo complesso che parte da una esigenza comune. L'intento di questa relazione è di mettere in luce la correlazione tra le trasformazioni del suolo, inteso nelle sue diverse sfaccettature, con gli obiettivi prefissati a livello nazionale ed internazionale per uno svilupo sostenibile. Si porrà una particolare attenzione al tema dell'inquinamento a seguito delle attività antropiche e al risanamento dei siti inquinati. Segue lo studio di un caso specifico: il sito di interesse nazionale del comune di Fidenza.

1. Lo sviluppo sostenibile: correlazione tra transizione ambientale e uso del territorio

Nel corso della scuola per le politiche pubbliche del 2020 intitolata **"Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa" i diversi interlocutori, ospiti dei seminari e delle conferenze, hanno sottolineato la necessità di realizzare politiche in un'ottica sostenibile da attuare attraverso ingenti investimenti che possano contemperare esigenze produttive a quelle ambientali.**

Una transizione ambientale ed energetica complessa che vede impegnati nell'azione, per la realizzazione di obiettivi ambiziosi, diversi soggetti inscindibili tra loro: istituzioni come gli enti territoriali costituitivi della Repubblica che dovrebbero essere promotori di innovazione e collaborazione in un quadro seppur delicato e alle volte confuso di distribuzioni di competenze; imprese già attive nel processo di transizione energetica che tuttavia richiedono una visione normativa e programmatica stabile; **cittadini da ascoltare e coinvolgere nel processo decisionale in quanto la chiave del successo di uno sviluppo economico territoriale dipende dalla corretta informazione e dall'accettazione popolare degli interventi.**

L'oggetto di studio della scuola, a cura dell'associazione Italiadecide, è in linea con le posizioni globali di organismi internazionali ed europei che negli ultimi anni hanno posto l'accento sulla necessità di ripensare l'intera politica economica in senso sostenibile inteso "come uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri" (rapporto di Brundtland 1987)**.**

L'Agenda 2030 ed i relativi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, approvata dalle Nazioni Unite nel 2015, hanno segnato sicuramente un passaggio storico sotto diversi punti di vista. Si è espresso un giudizio unanime di insostenibilità del modello di sviluppo dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Al contempo si è richiesto lo sforzo congiunto di tutte le componenti della società civile, come le amministrazioni, le imprese, le università e gli operatori di ricerca, per il raggiungimento di obiettivi concordati.

La recente strategia di sviluppo dell'Unione Europa, definita nel documento approvato il *14 gennaio 2020, si pone lo scopo di* rendere l'Europa il primo continente del mondo a impatto climatico zero entro il 2050. *Il New Green Deal* punta a "trasformare le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità in tutti i settori politici, rendendo la transizione equa e inclusiva per tutti", promuovendo l'uso efficiente delle risorse, ripristinando la biodiversità e riducendo l'inquinamento.

Le strategie internazionali ed europee volte alla transizione ambientale fanno riferimento all'uso del territorio. L'obiettivo numero 3 dell'Agenda 2030 **si propone di "**assicurare il benessere e la salute di tutti", irrealizzabile senza ridurre il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose derivanti dalla contaminazione di aria, acqua e suolo. **Il sesto goal si prefigge di migliorare,** entro il 2030, la qualità dell'acqua riducendo l'inquinamento e il rilascio di sostanze chimiche o di materiali pericolosi, eliminando le pratiche di scarico non controllato, dimezzando la percentuale di acque reflue non trattate, al fine di aumentare il riciclaggio ed il riutilizzo sicuro delle acque a livello globale. **Il più significativo dei Sustainable Development Goals collegato all'intento di questa relazione è l'obiettivo numero 15: "Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica".**

La strategia adottata dalla Commissione europea si pone come obiettivo quello di presentare un piano d'azione per ridurre l'inquinamento di aria, acqua e suolo, rafforzando il monitoraggio e al contempo concentrandosi sulla prevenzione. Per far fronte a queste sfide, la Commissione adotterà nel 2021 un piano d'azione per raggiungere l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo. Tra i diversi obiettivi del Green Deal europeo quello di ripristinare le funzioni naturali delle acque sotterranee e di superficie segnerà un passaggio fondamentale per preservare e ripristinare la biodiversità e al contempo per limitare i danni provocati dalle inondazioni. L'intento della Commissione sarà inoltre quello di proporre misure per affrontare l'inquinamento causato dal

deflusso urbano e dalle fonti di inquinamento nuove o particolarmente nocive, come le microplastiche e i prodotti farmaceutici.

Dall'analisi degli accordi internazionali ed europei si intuisce come la transizione ambientale ed energetica sia un impegno condiviso, necessario e non più procrastinabile per salvaguardare il benessere del nostro Pianeta. Una strategia complessa che prevede di impostare un'azione su più fronti per ridurre e contrastare l'inquinamento del suolo e delle acque.

1.1 Le trasformazioni del suolo: consumo, copertura, uso e degrado

Il suolo è lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi. Può essere considerato come un complesso corpo vivente in continua evoluzione che fornisce gli elementi necessari per il sostentamento alle società umane che, di contro, lo trattano troppo spesso come un contenitore degli scarti della produzione oppure un mezzo da sfruttare.

Il suolo svolge un ruolo prioritario nella salvaguardia delle acque sotterranee dall'inquinamento, nel controllo della quantità di CO_2 presenti nell'atmosfera, nella regolazione dei flussi idrici superficiali con dirette conseguenze sugli eventi alluvionali e franosi. Svolge altresì una funzione essenziale nel mantenimento della biodiversità e nei cicli degli elementi nutritivi dei terreni.

Le funzioni ecologiche che un suolo di buona qualità è in grado di assicurare garantiscono anche un valore economico e sociale attraverso la fornitura di diversi servizi ecosistemici, che si suddividono in: servizi di approvvigionamento (come prodotti alimentari, biomassa e materie prime); servizi di regolazione e mantenimento (come la regolazione del clima e della qualità dell'acqua, la protezione e la mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, la riserva genetica e la conservazione della biodiversità); servizi culturali (come servizi ricreativi e culturali, funzioni etiche e spirituali, paesaggio e patrimonio naturale).

In relazione alle sue intrinseche proprietà la risorsa suolo deve essere protetta e utilizzata nel modo più idoneo affinché possa continuare a svolgere la sua insostituibile ed efficiente funzione sul Pianeta, quindi da considerarsi come risorsa vitale e non rinnovabile.

Tra i diversi fenomeni collegati alla trasformazione del suolo si usa distinguere:

a) il consumo di suolo come un processo associato alla perdita della risorsa ambientale dovuta all'occupazione con una copertura artificiale di una superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, fenomeno legato alle dinamiche insediative e infrastrutturali;

b) la copertura del suolo come la copertura biofisica della superficie terrestre. L'esempio più lampante di copertura del suolo è il processo di impermeabilizzazione, anche detto cementificazione, che si verifica sempre più frequentemente nelle aree urbanizzate, dove la copertura del territorio segue le dinamiche insediative dello sprawl urbano ovvero lo sviluppo urbano incontrollato;
c) l'uso del suolo rappresenta un riflesso delle interazioni tra l'uomo e il suolo, ovvero come la risorsa venga impiegata in attività antropiche e rappresenta il principale riferimento della pianificazione. La direttiva 2007/2/CE definisce l'uso del suolo come una classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica (ad esempio: residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo);
d) il degrado del suolo è inteso come il fenomeno di alterazione dovuto alla riduzione o alla perdita di produttività biologica o economica a causa principalmente dell'attività dell'uomo. La desertificazione rappresenta l'ultima fase del degrado e consiste nella trasformazione del suolo in aree aride, semi-aride e sub-umide secche, un processo "che porta ad una riduzione irreversibile della capacità del suolo di produrre risorse e servizi" (FAO-UNEP-UNESCO, 1979).
Tra le diverse cause che possono concorrere alla trasformazione del suolo l'inquinamento, a seguito dell'attività umana, è sicuramente tra le cause più impattanti ma al contempo prevedibili e limitabili.

1.2 Inquinamento del suolo a seguito delle attività antropiche

Il d.lgs. 128/2010 definisce l'inquinamento come "l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi".
L'inquinamento genera l'alterazione dell'equilibrio chimico-fisico e biologico del suolo predisponendolo all'erosione e agli smottamenti. Questo fenomeno di alterazione della composizione chimica naturale vede tra le cause principali: le attività industriali come l'estrazione, la fusione e la produzione di materiali; i rifiuti domestici, zootecnici e urbani; i pesticidi, gli erbicidi e i fertilizzanti utilizzati in agricoltura; i prodotti derivati dal petrolio che vengono rilasciati nell'ambiente o distrutti nell'ambiente; le emissioni generate dai trasporti. A

queste cause si affiancano anche i cosiddetti "inquinanti emergenti" che introdotti nel suolo causano il deterioramento della stessa risorsa, tra questi i prodotti farmaceutici, gli interferenti endocrini, gli ormoni e le sostanze biologiche inquinanti; i rifiuti elettronici e le materie plastiche oggi utilizzate quasi in ogni attività umana.

La contaminazione può compromettere le funzioni protettive, produttive ed ecologiche del suolo estendendosi alle acque superficiali e sotterranee, all'atmosfera e alla catena alimentare con l'insorgere di rischi per la salute umana. Le conseguenze economiche di un terreno inquinato sono legate soprattutto agli ingenti impegni finanziari necessari per la bonifica e il ripristino ambientale, ma anche alla perdita di valore delle aree contaminate ed al possibile rifiuto di prodotti ottenuti dalla coltivazione di suoli inquinati.

2. I siti contaminati in Italia: un'opportunità da cui ripartire

L'Agenzia europea per l'ambiente conta in Europa circa 340.000 siti da bonificare e migliaia di questi sono localizzati in Italia, 41 di essi sono definiti di "interesse nazionale per le bonifiche" (SIN) sulla base dell'entità della contaminazione ambientale, del rischio sanitario e dell'allarme sociale.

Comprendono aree industriali dismesse, aree industriali in corso di riconversione, aree industriali in attività, aree che sono state oggetto in passato di incidenti con rilascio di inquinanti chimici e aree oggetto di smaltimento incontrollato di rifiuti anche pericolosi.

Oltre i siti di interesse nazionale in Italia sono presenti 22.274 siti di competenza regionale di cui 9.792 con procedimento amministrativo concluso e 12.482 siti con procedimento amministrativo in corso. Quest'ultimi sono suddivisi in: 778 per il Piemonte; 32 per la Valle d'Aosta; 3.733 per la Lombardia, 140 per la provincia autonoma di Trento, 449 per il Veneto, 131 per il Friuli-Venezia Giulia, 343 per la Liguria, 316 per l'Emilia Romagna, 1.600 per la Toscana, 179 per l'Umbria, 495 per le Marche, 1.088 per il Lazio, 659 per l'Abruzzo, 32 per il Molise, 590 per la Campania, 322 per la Puglia, 61 per la Calabria, 674 per la Sardegna, 860 per la Sicilia. Non sono disponibili i dati della provincia autonomo di Bolzano e della regione Basilicata.

Nonostante le criticità di queste aree, dell'evidente rischio ambientale oltre a quello sanitario, solo su un quarto dei siti di interesse nazionale sono stati avviati gli interventi di bonifica mentre su due terzi è stato fatto solo lo studio preliminare, ovvero la caratterizzazione, come previsto dal procedimento di bonifica definito dal codice dell'ambiente.

Le difficoltà del risanamento dei siti sono di diversa natura: dalla mancanza di una volontà politica alla procedura farraginosa e alla sovrapposizione di competenze, dalla difficoltà nell'individuare gli autori dell'inquinamento, data spesso dai cambiamenti di proprietà delle stesse aree o dal fallimento delle imprese, e non ultimo dagli ingenti costi che queste procedure richiedono.

Uno studio di Confidustria del 2016, denominato "Dalla bonifica alla reindustrializzazione", sottolinea come la realizzazione di queste opere sia un investimento su cui puntare e che potrebbe fornire un impatto economico positivo sotto diversi punti di vista. L'associazione ha provato a stimare il costo complessivo per la realizzazione delle bonifiche, calcolato su 38 SIN, quantificandolo in circa 10 miliardi di euro, ipotizzato su un periodo di realizzazione delle opere pari a cinque anni (omettendo la complessità che potrebbe derivare dalla lentezza dell'iter autorizzativo).

I benefici per il sistema economico si avrebbero in termini di attivazione di nuovi investimenti, in relazione ad un incremento occupazionale nei diversi settori connessi al processo, sugli effetti dell'incremento della fiscalità generale senza considerare i benefici collettivi derivanti da un risanamento ambientale.

Le aree inquinate, una volta risanate, potrebbero essere destinate alla realizzazione di infrastrutture strategiche per rendere le Regioni indipendenti dal punto di vista energetico, autonome per la gestione dei rifiuti o comunque per il rilancio di attività produttive in chiave di green economy.

2.1 La procedura di bonifica dei siti contaminati

La legislazione nazionale in materia di bonifica dei siti contaminati, introdotta con il D.M. 471/99, è stata profondamente modificata dal d.lgs. 152/06 - Codice dell'ambiente.

Il titolo V della quarta parte, denominato "Bonifica di siti contaminati", *disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale, definendo le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle fonti dell'inquinamento o per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti.*

L'art. 242 del Codice dell'ambiente disciplina in modo dettagliato le procedure operative ed amministrative in capo all'autore dell'inquinamento prevedendo che quest'ultimo metta in opera

le misure necessarie di prevenzione,entro ventiquattro ore dal verificarsi dell'evento, informando contestualmente le autorità pubbliche competenti.

Attuate le misure necessarie di prevenzione, il responsabile dell'inquinamento è tenuto ad accertare che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato. Se il valore riscontrato dal responsabile è al di sotto della soglia CSC si può procedere al ripristino della zona contaminata informando le autorità competenti, comune e provincia, tramite un'autocertificazione.

Qualora l'indagine preliminare accerti il superamento delle concentrazioni soglie di contaminazione il responsabile dell'inquinamento, oltre ad adottare misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza, deve presentare entro trenta giorni il piano di caratterizzazione al comune, alla provincia e alla regione di appartenenza. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. In questo caso sarà necessario misurare le concentrazioni soglie di rischio, presentando entro sei mesi i risultati delle analisi alla regione che convocherà la conferenza dei servizi per approvare il documento di analisi di rischio.

Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti del sito in esame sia inferiore alla concentrazione soglia di rischio, la conferenza dei servizi dichiara concluso il procedimento positivamente. Qualora, invece, gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti sia superiori ai valori di CSR, il soggetto responsabile dell'inquinamento sottopone alla regione il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e, ove necessario le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale al fine di minimizzare e rendere accettabile il rischio derivante dallo stato di contaminazione del sito.

Nelle procedure di bonifica la pubblica amministrazione ha un ruolo di controllo e parziale partecipazione nelle eventuali indicazioni di modifica del piano di caratterizzazione o di bonifica. I piani sono sottoposti ad un accordo di programma che consente agli enti pubblici interessati di definire il programma da realizzare in modo coordinato.

Tuttavia il procedimento previsto dall'art. 242 del Codice dell'ambiente si applica nel caso il responsabile dell'inquinamento sia noto, qualora questo non si dovesse individuare, per impossibilità fattuale o stratagemmi giuridici, tutti gli obblighi del responsabile ricadono sull'amministrazione regionale che dovrà porre in essere bandi per gli adempimenti. Ciò non

toglie che un soggetto privato possa provvedere spontaneamente alle procedure di bonifica, tuttavia in caso di fallimento dei piani il destinatario delle sanzioni rimane comunque il responsabile dell'inquinamento.

Per quanto riguarda i siti di interesse nazionale la procedura è disciplinata dall'art. 252 del Codice dell'ambiente. L'individuazione avviene mediante decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, sentiti i comuni, le province, le regioni e gli altri enti locali al fine della perimetrazione dei siti, con la partecipazione dei responsabili dell'aree da bonificare o dai proprietari delle stesse aree se diversi dai soggetti responsabili dell'inquinamento.

Inoltre l'art. 251 del Codice dell'ambiente attribuisce alle regioni il compito di predisporre l'anagrafe dei siti oggetti di procedimento di bonifica, sulla base dei criteri definiti dall'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, la quale deve contenere: l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale oltre gli interventi realizzati nei siti medesimi; l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica; gli enti pubblici di cui la regione intende avvalersi, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati.

2.2 Case study: il risanamento del sito di Fidenza

Nel settembre del 2001 con decreto ministeriale si inserisce Fidenza, comune dell'Emilia Romagna, tra i siti di interesse nazionale.

L'area è molto estesa ed ha una lunga storia di inquinamento alle spalle, già alla fine dell'Ottocento ospitava diversi siti industriali. Durante la seconda Guerra Mondiale gli impianti vennero convertiti per la produzione di esplosivi e allo stesso tempo bombardati dagli inglesi, causando un inquinamento nel suolo rilevato fino a 28 metri di profondità. Dopo il conflitto mondiale le aree della città emiliana sono state edificate da aziende attive sia nell'industria petrolifera sia da industrie produttrici di fertilizzanti, per poi essere dismesse negli anni Ottanta, lasciando in eredità un importante inquinamento.

Nel 2002 si procede con la perimetrazione del sito da sottoporre a caratterizzazione, messa in sicurezza, ripristino ambientale e attività di monitoraggio comprendente un'area di 150 mila metri quadrati a lato della stazione ferroviaria, linea Milano - Bologna, ed a 500 metri dal centro storico di Fidenza.

Fra tali aree, l'amministrazione comunale individua dei siti adeguati, precisamente Cip, Carbochimica e podere Loghetto, per l'attività di riqualificazione e sulle quali predispone il piano particolareggiato.

Nel 2008 la Regione approva l'accordo quadro quale strumento attuativo per il completamento degli interventi di bonifica e riqualificazione economico-produttiva che viene sottoscritto da MATTM, MISE, Regione, Provincia di Parma e dallo stesso Comune di Fidenza, per cui si prevede contestualmente lo stanziamento di 14 milioni di euro finalizzato al completamento della bonifica. L'accordo quadro prevede la riqualificazione delle aree non solo attraverso il recupero ambientale ma anche mediante processi di valorizzazione dei siti, obiettivi realizzabili grazie alla posizione proattiva assunta dal Comune che ne ha acquisito la proprietà per essere promotore del progetto di riqualificazione.

L'ex area Cip, presente nel sito di interesse nazionale, fu sede di industrie quali la Montecatini - Montedison nel periodo prebellico e della Compagnia Italiana Petroli (Cip). Le principali attività svolte furono la produzione di acido fosforico, fertilizzanti, mercaptani e piombo tetraetile. Nel 2001 il comune di Fidenza acquisisce dalla curatela fallimentare l'area e grazie all'assegnazione dei fondi, da parte della Regione Emilia-Romagna e dal MATTM, avvia le procedure di bonifica che hanno consentito la rimozione delle principali fonti di inquinamento e in particolare delle vasche contaminate da piombo tetraetile. Con l'approvazione del progetto di bonifica, sono proseguite le attività di scavo fino alla completa asportazione del terreno nelle aree residuali ancora contaminate da piombo inorganico, arsenico, rame e zinco.

L'accordo quadro di programma del 2008 ha previsto come intervento di ripristino ambientale il riutilizzo del terreno bonificato per la realizzazione di un'area boscata con il duplice scopo di proteggere gli insediamenti dai rumori causati dalla linea ferroviaria e di essere la superficie su cui verranno istallate piattaforme fotovoltaiche.

Anche l'ex Carbochimica presente nel sito, fabbrica storica della città, fallita nel giugno del 2004, ha lasciato in eredità il proprio carico di inquinamento dovuto all'uso produttivo di idrocarburi policiclici aromatici (IPA). Nel 2005 l'area è stata acquisita dal Comune con procedura espropriativa e risulta essere il comparto su cui saranno realizzati maggiormente i processi di riqualificazione infrastrutturale, che prevedono diverse opere stradali e una maggiore viabilità pedonale e ciclabile. Su questa area, oltre alle convenzionali procedure di risanamento,

dal 2016 è stato avviato un progetto di ricerca, finanziato in parte con i fondi dell'Unione Europea: Life Biorest.

La ricerca nasce dalla collaborazione tra il Comune di Fidenza e il Consorzio Italbiotec con i suoi partner: Actygea Srl, Arpae Emilia-Romagna, ben due atenei (l'Università Cattolica del Sacro Cuore e l'Università degli studi di Torino), la spagnola Agencia Estatal Consjeio Superior de Investigaciones Cientificas e la francese Saat Grand Est.

L'obiettivo del progetto è la realizzare di un metodo che possa essere eseguito ed applicato sui diversi siti inquinati presenti sul territorio dell'Unione Europea, decontaminando i suoli e le acque mediante un approccio biologico di bonifica basato sull'uso di batteri e funghi naturalmente presenti nell'area contaminata.

Per circa un anno i ricercatori hanno selezionato una collezione di batteri e di funghi scelti per la loro capacità di utilizzare gli inquinanti del sito di Fidenza come unica fonte di nutrimento. Durante la ricerca si è scoperto che questi microorganismi hanno imparato a nutrirsi degli inquinanti preferendoli ad altre forme di nutrienti. Nella fase successiva del progetto i ricercatori hanno mischiato, in una sorta di tunnel alto 3-4 metri e lungo qualche centinaio di metri, gli organismi selezionati con il suolo lasciandolo in posa per circa tre mesi, al termine del quale il terreno risultato pulito è stato reinserito dove era stato precedentemente prelevato.

A quattro anni di distanza dell'avvio della ricerca sperimentale i risultati sono positivi. I microorganismi selezionati sono stati utilizzati per 500 m3 di suolo e successivamente sottoposti a rivegetazione, consentendo il riutilizzo dell'area decontaminata anche per scopi abitativi oltre a quelli industriali. Il trattamento ha ridotto la tossicità del suolo e permesso la rivegetazione con delle piante selezionate, dando ottimi risultati anche dal punto di vista economico in quanto la bonifica di questo tipo consente di risanare il terreno direttamente in loco, a differenze di altre tecnologie che richiedono lo spostamento del terreno inquinato e il deposito in discarica.

Sebbene ci sia ancora molto da fare dal punto di vista tecnologico e la procedura sopradescritta risulti valida per il sito di Fidenza, nonostante i diversi siti sparsi per tutta Europa abbiano caratteristiche diverse dal punto di vista degli inquinanti, la ricerca del progetto Life Biorest è sicuramente un ottimo punto di partenza per il risanamento dei luoghi inquinati del nostro Paese, da sperimentare in altre realtà con caratteristiche simili e su cui investire.

3. Conclusioni e proposte operative

Il caso di Fidenza rappresenta un ottimo esempio di leale collaborazione tra istituzioni di diversi livelli, imprese e territorio, che congiungendo gli sforzi si sono adoperati per il raggiungimento di un fine comune.

A livello nazionale, d'altro canto, c'è ancora molto da fare per risanare i siti inquinati e per salvaguardare la risorsa suolo. A mio avviso, urge un piano strategico per la bonifica dei siti inquinati, un programma dettagliato e con obblighi perentori per dare concretezza ai diversi impegni assunti a livello nazionale ed internazionale onde prevenire ed evitare le trasformazioni del suolo considerate in tutte le sue forme.

L'anagrafe dei siti contaminati a cura delle Regioni può essere un ottimo punto di partenza per mettere a bando aree orfane e inquinate, tuttavia alcune Regioni risultano ad oggi inadempienti ed altre forniscono dati parziali non conformi a quanto previsto dalla normativa. Per accelerare le procedure di bonifica sarebbe auspicabile aggiornare con frequenza le anagrafi e al contempo coordinarle a livello nazionale, creando un database unico.

Le Regioni, sui siti di loro competenza, potrebbero stimolare l'intervento dei privati attraverso degli incentivi di natura fiscale come il meccanismo del credito di imposta, accompagnandoli nella complessa fase istruttoria per abbreviare i tempi di realizzazione delle opere. Azioni di questo tipo risponderebbero contemporaneamente a due esigenze: minimizzare il consumo di suolo e completare il risanamento di aree che non possono restare inquinate.

La semplificazione sembra essere la parola d'ordine per avviare e portare a conclusione opere necessarie alla transizione energetica, i diversi interlocutori della Scuola hanno sottolineato sovente la necessità di avere una macchina amministrativa più snella e più veloce. Per quanto riguarda la decontaminazione dei siti inquinati nel 2014 è stata introdotta una procedura semplificata, prevista dall'art 242-bis del Codice dell'ambiente, realizzabile sui siti di modeste dimensioni, sia di interesse nazionale che di competenza regionale, il cui inquinamento non abbia intaccato le acque sotterranee.

Il nuovo modello amministrativo si basa su controlli ex post e non su autorizzazioni rilasciate ex ante, si richiede solo la predisposizione del progetto operativo di bonifica senza aver effettuato un'accurata caratterizzazione e non viene richiesta la presentazione dell'analisi **del rischio sito-specifica. L**a validazione dei risultati da parte dell'**ARPA**, attestante il conseguimento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione nei suoli, costituisce **certificazione**

dell'avvenuta bonifica del suolo. Tuttavia, proprio la mancanza della caratterizzazione e dell'analisi di rischio potrebbe aumentare la probabilità di dover comunque provvedere alle operazioni di bonifica secondo la procedura tradizionale.

Per ovviare a questo problema la pubblica amministrazione, a mio avviso, dovrebbe istaurare un dialogo permanente tra l'expertise delle Regioni, del Ministero del'ambiente e del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ed i privati per accompagnarli nella formulazione di progetti che siano a monte condivisi. Si passerebbe da un ruolo di controllo e parziale partecipazione ad una posizione proattiva verso interventi di bonifica e riqualificazione.

Per sostanziare il principio alla base della procedura di bonifica "chi inquina paga" e contrastare l'abbandono di aree contaminate si potrebbe istituire, presso le aziende che svolgono attività industriali potenzialmente pericolose, una riserva legale destinata ai costi di bonifica che rappresenterebbe una risorsa a cui attingere nel caso di danni consistenti al suolo.

Come ha ricordato il Presidente Violante nella conferenza inaugurale della scuola per le politiche pubbliche, cui questa relazione segna la fase conclusiva, "l'impegno per la conoscenza è la via per affrontare la complessità. Conoscenza significa acquisire la consapevolezza della complessità. Conoscenza è il fondamento dell'opinione motivata". Il procedimento per il risanamento dei siti inquinati e le dinamiche che si possono sviluppare sul territorio sono articolate, necessitano di uno studio approfondito che permetta la comparazione tra vantaggi e svantaggi di una eventuale politica pubblica.

La conoscenza di un argomento complesso cui dedicherò gli studi della tesi magistrale.

CAPITOLO TERZO:

AREA TEMATICA POLITICHE EUROPEE

COORDINATORE: ANTONIO ESPOSITO

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Verdiana Conte*

L'importanza della valutazione delle politiche pubbliche per l'attuazione del "Green Deal" europeo

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. La valutazione delle politiche pubbliche e l'attuazione del il Green Deal - 3. Presupposti per l'implementazione del progetto europeo in Italia - 4. Conclusioni

Abstract

Il tema della transizione ambientale è molto complesso. La materia presenta aspetti normativi peculiari che rischiano di creare confusione interpretativa se non analizzati correttamente. Muovendo da tale premessa, l'obiettivo dell'elaborato è quello di ripercorrere le principali tappe che porteranno alla realizzazione del Green Deal europeo e di indicare le modalità attraverso cui si possa creare un clima di collaborazione tra i governi nazionali e l'Unione al fine di evitare lo spreco di risorse economiche e, allo stesso modo, di favorire l'implementazione delle nuove policy anche ai livelli di governo subnazionali tramite l'implementazione degli strumenti e delle tecniche di valutazione delle politiche pubbliche.

1. Introduzione

L'attuale presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen ha presentato, nel dicembre 2019, il primo piano europeo sul clima. Si tratta dell'European Green Deal, un progetto ambizioso che potrà essere realizzato solo attraverso un attento coordinamento ed una leale collaborazione tra i vari livelli di governo coinvolti. L'obiettivo della policy è quello di combattere il cambiamento climatico, adottando una serie di misure, di breve e lungo periodo, al fine di rendere più sostenibili e meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini europei.

Sulla scorta di tali premesse, la Commissione Europea, il 4 marzo 2020, ha presentato una proposta di regolamento che ha indicato da un lato, i principi fondamentali e necessari al conseguimento della neutralità climatica, dall'altro le modalità di finanziamento dello stesso. La base giuridica è data dagli articoli 191 e 193 del TFUE che esplicitano gli obiettivi della politica dell'Ue in materia ambientale ed i criteri che devono essere rispettati al fine di conseguirli. La strategia delineata prevede misure di varia natura tra le quali particolare rilievo assumono l'adozione di atti normativi e la realizzazione di investimenti per osservare l'impegno assunto mediante la sottoscrizione degli Accordi di Parigi del 2015 con cui l'Unione Europea si era già impegnata ad azzerare le proprie emissioni inquinanti nette di gas effetto serra entro il 2050, intraprendendo un percorso graduale e irreversibile non limitato al CO2 bensì riferito a tutti i settori.

Dalla sottoscrizione di tale impegno ne derivano altri a cascata quali la costruzione di edifici efficienti dal punto di vista energetico mediante un'attività di ristrutturazione del parco

immobiliare pubblico e privato, l'adozione di un sistema di produzione di cibo e di consumo sostenibile ed equo, il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, la definizione di un'economia pulita e circolare, lo stanziamento di contributi per contribuire alla ricerca nel settore delle tecnologie pulite, una strategia per la mobilità intelligente e sostenibile, la previsione di esenzioni fiscali per i combustibili e la cancellazione delle sovvenzioni ai combustibili fossili. Ciò che emerge è la necessità di rendere più sostenibili tutte le attività umane che implicano un maggior dispendio di energia o che producono eccessivo inquinamento. Per ogni obiettivo del Green Deal, la Commissione diffonderà, di volta in volta, un "piano strategico" cui seguirà un'"azione concreta", per cercare di raggiungerlo.

2. La valutazione delle politiche pubbliche e l'attuazione del il Green Deal

Nell'ambito delle politiche europee, l'obiettivo di trasformare il settore produttivo in termini di sostenibilità ambientale ed equità è risalente. Dunque, il Green New Deal non è una novità assoluta ma è un progetto che si colloca lungo un continuum, promuovendo un'accelerazione della transizione ambientale attraverso lo stanziamento di fondi europei. A tal proposito, nel mese di gennaio, alla presentazione del programma politico che ha consentito alla Commissione europea di essere approvata dal Parlamento, è stato affiancato un "piano" che promuove investimenti sostenibili privati e pubblici attraverso l'elargizione di almeno 1.000 miliardi di euro. Il finanziamento sarà inserito direttamente nel bilancio dell'Unione che destinerà circa il 25% delle risorse totali (parliamo di un contributo complessivo pari a circa 503 miliardi di euro) per le politiche ambientali attraverso molteplici programmi, sostenuti allo stesso tempo da cofinanziamenti nazionali supplementari (per 114 miliardi di euro).

Nonostante la crisi pandemica attualmente in corso legata alla diffusione del virus più comunemente noto come Covid-19, le istituzioni dell'Ue hanno confermato la loro intenzione di dare priorità all'attuazione del "Deal", ritenendo plausibile che la lotta ai cambiamenti climatici potrebbe rivelarsi uno strumento utile per limitare l'impatto della pandemia globale sull'economia e garantire una più rapida ripresa della stessa. Come già anticipato, l'impegno dell'Unione a favore della lotta ai cambiamenti climatici non può essere definito come una policy nuova. Ciò ha consentano un'analisi ex post delle politiche precedentemente attuate dalla quale sono emersi degli elementi che sembrerebbero spiegare la riuscita parziale, ed in alcuni casi, il fallimento delle stesse. I dati ricavati dimostrano

che gran parte delle problematiche sono derivate dalla difficoltà di accedere alle risorse causata da procedure poco chiare e farraginose, dalla discrasia tra ordinamento nazionale e sovranazionale e da un impiego dei fondi poco corrispondente ai fini da perseguire.

Alla luce di tali analisi, attraverso la proposta di regolamento, la Commissione ha previsto la redazione di un quadro normativo appropriato sugli aiuti di Stato e l'applicazione in modo flessibile delle norme già vigenti nei settori fondamentali per la transizione verso un'economia climaticamente neutra. Essa prevede, inoltre, di fornire supporto alle amministrazioni pubbliche ed ai promotori dei progetti nell'individuazione, della strutturazione e dell'esecuzione di progetti sostenibili, fornendo assistenza tecnica agli Stati membri e garantendo loro aiuto per concepire e attuare riforme che favoriscano la crescita. Attraverso il programma di sostegno alle riforme si procederà all'elaborazione di strategie di investimento sostenibile, alla garanzia della fornitura, mediante il polo di consulenza InvestEU, di servizi di consulenza ad hoc ai promotori pubblici e privati di progetti sostenibili ed a proporre uno strumento di screening per gli appalti sostenibili che garantisca "l'ecologizzazione" dei progetti infrastrutturali pubblici.

Per far si che gli interventi che si intende attuare siano efficaci, efficienti ed economici e cioè che soddisfino i principi di buon andamento di buona amministrazione, è necessaria, ma non sufficiente la considerazione delle esperienze pregresse. Essendo il numero di fattori coinvolti molto alto, il rischio che la policy si possa tradurre in effetti non voluti è elevato. Pertanto, dopo aver fissato gli obiettivi attraverso la legislazione ed i programmi e, dopo aver selezionato gli input, è essenziale una valutazione ex ante che consenta di raccogliere informazioni e dati sull'intervento, di esplicitare l'impatto sugli stakeholders, di confrontare le diverse soluzioni possibili o, se l'intervento è stato già deciso, di esplicitare i punti di forza e debolezza dello stesso. Grazie ad essa il policy maker che decide viene messo a conoscenza di eventuali rischi e nella condizione di valutare se potrebbe, l'adozione di un intervento più adeguato.

Accanto al piano di investimenti generale si colloca il 'Meccanismo per una transizione giusta'. Questo si compone di un Fondo per una transizione giusta, di un regime specifico per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU e di uno Strumento di prestito per il settore pubblico presso la Banca europea per gli investimenti (BEI), garantito dal bilancio dell'UE. Nello specifico, il Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund –JTF), che perseguirà gli obiettivi della politica di coesione nel contesto specifico della transizione verso la neutralità climatica, sarà integrato dagli Stati membri con le loro risorse: a fronte di ogni euro richiesto al

Fondo, gli Stati membri dovrebbero versare un contributo compreso tra 1,5 e 3 euro dalle loro risorse FESR e FSE+ ma senza fornire oltre il 20% delle proprie dotazioni iniziali a titolo del FESR e del FSE+ (calcolato per ciascun Fondo).

Stando alle valutazioni ex ante fino ad oggi effettuate, la transizione verde porrà i vari Stati membri dinanzi a delle sfide sociali determinate dalle potenziali perdite occupazionali nel settore industriale, dal livello di sviluppo economico degli Stati membri e dalla relativa capacità di investimento.

Pertanto, la Commissione europea, cui spetta fissare la ripartizione annuale delle risorse generali e delle eventuali risorse aggiuntive, ha previsto di ripartire i fondi affinché siano sufficientemente concentrati sulle regioni chiamate a rispondere alle sfide più impegnative, offrendo al contempo un sostegno significativo a tutti gli Stati membri. L'assegnazione delle risorse del Fondo nei termini prospettati dalla Commissione europea, però, sembrerebbe, non garantire un'equilibrata ripartizione degli oneri e dei potenziali vantaggi in termini di nuovi investimenti.

Il rischio è che la ripartizione dei fondi si traduca in un meccanismo "premiale" per gli Stati membri che hanno compiuto meno sforzi nella propria transizione energetica, a spese degli Stati più virtuosi in termini di adempimento degli obiettivi climatici, che si sono già fatti carico delle conseguenze occupazionali della transizione.

Sulla base di tali premesse possiamo affermare che, nonostante l'attenzione prestata dalla Commissione nel presentare un progetto quanto più possibile dettagliato, prevedendo a monte lo stanziamento di un plafond di risorse economiche necessarie a sostenere la realizzazione del Green Deal, il malcontento generale rischierebbe di tramutare il tutto in clamoroso fallimento: laddove non tutti gli interessi in gioco siano bilanciati o soddisfatti si creerebbe forte tensione ed inevitabilmente, le premesse poste in essere si tradurrebbero in un nulla di fatto.

Oltre all'ipotesi di uno scontro che coinvolgerà i singoli stati, sulla riuscita del progetto potrebbero incidere l'introduzione di nuovi standard europei su green bond e fondi d'investimento verdi e la mancata introduzione di una carbon border tax che dovrebbe proteggere parte dell'industria continentale dalla concorrenza dei produttori extra UE che, non essendo soggetti ai vincoli del Green New Deal, potrebbero praticare prezzi più bassi. Si tratta di misure che sono state, per il momento, rimandate ad uno studio preliminare che dovrebbe essere pubblicato non prima del 2022.

Il malcontento degli Stati membri si è tradotto, in sede di Consiglio dell'UE, nella richiesta di condizionare la fruibilità dei fondi al raggiungimento degli obiettivi climatici. Tale richiesta rende necessario il monitoraggio delle procedure di implementazione della policy che coinvolge attivamente le stesse amministrazioni interessate relativamente ai mezzi ed alle procedure utilizzate. In particolare sarà necessario un monitoraggio normativo, per evitare che il progetto iniziale possa, nella fase di implementazione della policy, subire degli scostamenti, un monitoraggio organizzativo, relativo all'organizzazione, alla qualità, alla quantità ed all'organizzazione del personale delle amministrazioni coinvolte, un monitoraggio dei risultati e di correzione finanziaria che offra elementi concreti sullo stato di avanzamento dei lavori rispetto al tempo programmato, alla percentuale di risorse erogate a fronte dello stanziamento iniziale ed alla percentuale di raggiungimento del target. Più precisamente è previsto che, se la Commissione europea rileva che non è stato raggiunto almeno il 65% del target finale stabilito per uno o più indicatori di output o di risultato per le risorse del Fondo, può operare rettifiche finanziarie, riducendo il sostegno del Fondo alla priorità in questione per rispecchiare l'effettivo conseguimento.

La transnazionalità dell'intervento, oltre al monitoraggio, rende necessaria un'attività di benchmarking al fine di costruire un modello basato sull'osservazione comparata degli interventi di diverse amministrazioni. Solo analizzando le differenze nell'attuazione delle policy nei paesi membri, si possono desumere gli elementi positivi di ciascuno di essi e porli come criteri generali da osservare per conseguire efficientemente gli obiettivi generali individuati dal regolamento. Rispetto ad essi, i singoli Stati, devono definire la normativa di dettaglio coinvolgendo, se necessario, più livelli di governo con il rischio di creare zone “paludose” in una disciplina che necessita di organicità. In Italia, ad esempio, un problema che potrebbe trovare soluzione assumendo a riferimento l'esperienza di altri paesi membri è quello relativo alla intercettazione dei finanziamenti erogati dall'Unione.

Nel settennato 2007-2013 i 91,7 miliardi di fondi europei assegnati all'Italia, compreso il cofinanziamento nazionale, sono finiti in 949.556 progetti, dalle fioriere ai corsi di formazione. Una polverizzazione che non ci rende orgogliosi. Ne abbiamo restituito per insipienza 52 milioni. Pochi se si guarda il totale ma pur sempre uno spreco. Nel periodo 2014-2020, l'Italia ha ricevuto 42,77 miliardi di EUR dai fondi SIE attraverso 75 programmi nazionali e regionali.

Affinché tali fondi vengano utilizzati in modo efficiente e mirato ai risultati, la Commissione ha stabilito alcune condizioni essenziali per aiutare tutti i paesi e le loro
regioni. Queste condizionalità 'ex-ante' coprono la maggioranza delle aree di investimento. Verranno forniti attraverso strumenti finanziari circa 2,18 miliardi di EUR, destinati in particolare alle PMI e all'innovazione e, in quantità minore, all'efficienza energetica e alle misure volte a migliorare l'occupazione attiva e l'accesso al mercato del lavoro. La strategia di sviluppo urbano comprende un programma specifico per le 14 nuove aree metropolitane, nonché una strategia territoriale mirata che si concentrerà sulle aree rurali scarsamente popolate.
Gli Stati membri dovrebbero redigere, insieme alle autorità pertinenti dei territori interessati, dei piani territoriali per una transizione giusta al fine di individuare i territori maggiormente danneggiati dagli effetti economici e sociali della transizione, sui quali dovrebbe concentrarsi il sostegno del Fondo, e descrivere le azioni specifiche da intraprendere per realizzare un'economia climaticamente neutra, in particolare in riferimento alla riconversione o alla chiusura di impianti per la produzione di combustibili fossili o di altre attività ad alta intensità di gas a effetto serra. La programmazione e l'individuazione dei territori ammissibili avverrebbe nell'ambito di un dialogo tra la Commissione europea e lo Stato membro interessato nel quadro del Semestre europeo, con la presentazione, delle aree potenzialmente interessate.
Per quanto concerne il contenuto dei piani territoriali per una transizione giusta, essi
dovranno contenere la descrizione del processo di transizione a livello nazionale verso
un'economia climaticamente neutra e la giustificazione del motivo per cui sono stati individuati tali territori come quelli maggiormente danneggiati dal processo di transizione ed una descrizione del previsto contributo del sostegno del Fondo per far fronte agli effetti sociali, economici e ambientali della transizione verso un'economia climaticamente neutra. Gli stessi, dovranno prevedere una valutazione delle sfide cui devono far fronte i territori maggiormente danneggiati, considerati anche gli effetti sociali, economici ed ambientali della transizione verso un'economia climaticamente neutra, con l'individuazione del numero potenziale di posti di lavoro interessati e delle potenziali perdite occupazionali, delle esigenze di sviluppo e degli obiettivi, da conseguire entro il 2030, connessi alla trasformazione o alla chiusura di attività ad alta intensità di gas a effetto serra in tali territori ed una valutazione della sua coerenza con altre strategie e piani nazionali, regionali o territoriali. Particolare attenzione dovrà essere posta nella descrizione dei meccanismi di governance costituiti dagli accordi di partenariato, dalle misure di

monitoraggio e valutazione programmate e dagli organismi responsabili nonché alla descrizione del tipo di operazioni prospettate e del contributo che si prevede apporteranno per attenuare gli effetti della transizione.

Infine, i piani dovranno contenere un elenco esaustivo delle operazioni cui fornire sostegno e una giustificazione atta a dimostrare che contribuiscono alla transizione verso un'economia climaticamente neutra e comportano una riduzione sostanziale delle emissioni di gas a effetto serra ed indicazione delle sinergie e delle complementarità con altri programmi dell'Unione.

3. Presupposti per l'implementazione del progetto europeo in Italia

Nella Relazione per paese relativa all'Italia 2020, pubblicata il 26 febbraio 2020, la Commissione europea ha esposto le sue opinioni preliminari sui settori di investimento

prioritari e sulle condizioni quadro per l'attuazione efficace degli investimenti del Fondo per una transizione giusta in Italia. Secondo la Commissione, le principali fonti di emissioni di gas a effetto serra in Italia sono le centrali a carbone e la produzione di ferro/acciaio e, di conseguenza, due zone meritano un'attenzione specifica: Taranto (Puglia) e il Sulcis Iglesiente (nel sud-ovest della Sardegna).

In particolare, è emerso che nell'area funzionale urbana di Taranto, che ospita una delle più grandi acciaierie europee e una delle tre maggiori centrali alimentate a carbone in Italia, il grande inquinamento industriale deriva dai gas a effetto serra, ma anche da altri inquinanti e dal particolato. Questa zona, inoltre, è fortemente dipendente dal punto di vista economico dall'acciaieria, che impiega circa 10 mila dipendenti, con circa ulteriori 10 mila che secondo le stime lavorano in società ad essa collegate, e questi posti di lavoro sono a rischio. In questa zona, le azioni chiave del Fondo per una transizione giusta potrebbero mirare soprattutto ad investimenti nella diffusione di tecnologie e infrastrutture per l'energia pulita a prezzi accessibili, l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, anche nei siti industriali con elevate emissioni di gas a effetto serra con l'obiettivo di ridurre queste emissioni; investimenti nella rigenerazione e la decontaminazione dei siti, il ripristino del terreno e i progetti di conversione; investimenti nella creazione di nuove aziende, anche mediante incubatori di imprese e servizi di consulenza, tenendo conto delle strategie di specializzazione intelligente; investimenti produttivi nelle PMI; miglioramento delle competenze e riqualificazione professionale dei lavoratori; assistenza nella ricerca di lavoro; inclusione attiva delle persone in cerca di lavoro. Nel Sulcis Iglesiente, invece,

l'ultima miniera italiana di carbone di Monte Sinni dovrebbe arrestare gradualmente la produzione di carbone entro il 2025: essa dà lavoro a 350 dipendenti e la sua produzione è costantemente in calo. Inoltre, l'area è già caratterizzata da un'alta percentuale di abitanti anziani. In questa zona, le azioni chiave del Fondo per una transizione giusta potrebbero mirare in particolare ad investimenti nella rigenerazione e la decontaminazione dei siti, al ripristino del terreno e i progetti di conversione, ad investimenti nel potenziamento dell'economia circolare, anche mediante la prevenzione e la riduzione dei rifiuti, all'uso efficiente delle risorse, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio, al miglioramento delle competenze e riqualificazione professionale dei lavoratori ed all'assistenza nella ricerca di lavoro; inclusione attiva delle persone in cerca di lavoro.

4. Conclusioni

Alla luce degli ultimi avvenimenti, possiamo affermare che il Green Deal si presenta come un'occasione di ripresa per l'economia degli stati membri messa a repentaglio dalla crisi pandemica ma soprattutto come un'occasione di crescita per l'Ue che muove verso un processo di parlamentarizzazione il cui ostacolo principale sembra tuttora essere il deficit democratico. Nonostante le novità introdotte con Trattato di Lisbona, è ancora forte il distacco tra cittadini dell'Unione e le istituzioni, viste come veri e propri centri di potere. Il progetto della Commissione, si pone in questo quadro come una grande occasione perché, finalmente, l'Europa metta al centro della propria azione la crescita e la lotta alla disoccupazione passando attraverso la materia ambientale.

Al fine di garantire la corretta implementazione di politiche pubbliche di carattere nazionale o sovranazionale è necessario un rapporto dialettico tra le parti coinvolte ed in particolare tra governanti e governati. La valutazione delle politiche pubbliche, infatti, dal punto di vista dell’apprendimento consiste in un processo iterativo in cui gli attori apprendono attivamente la natura dei problemi di policy e delle loro soluzioni ed eventualmente sono portati a modificare le loro posizioni e a mutare i propri stili d’azione. Si tratta di uno strumento/metodologia di supporto alle decisioni politiche allo scopo di: fornire al decisore un quadro il più possibile basato su precisi riscontri empirici degli effetti (vantaggi/svantaggi) di ipotesi di intervento normativo su cittadini e imprese, nonché sull’organizzazione e sul funzionamento delle

pubbliche amministrazioni mediante comparazione di opzioni alternative (inclusa l’opzione zero e l’opzione preferita).

Come affermato dal Presidente Violante nella conferenza di apertura per la scuola per le politiche pubbliche ItaliaDecide, “La conoscenza è la via per affrontare la complessità. Per costruire una conoscenza c'è bisogno di appositi luoghi e strumenti indispensabili allo stesso modo per i governanti, la cui deliberazione comporta un esame razionale dei vantaggi e degli svantaggi per decidere se le scelte adottate siano giuste o sbagliate e per i governati che, davanti ad un intervento pianificato posso avere migliore percezione della qualità della politica pubblica". La valutazione deve essere onesta cioè non deve sovrastimare ne, tantomeno, sottostimare, e deve essere, dunque, imparziale ragione questa per cui è necessario rispetto ad un progetto essenziale come quello del Green Deal, procedere con un'attenta analisi delle politiche pubbliche.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Stefano D'Astolfo*

L'importanza degli enti sovranazionali nella lotta ai cambiamenti climatici e i problemi del modello europeo

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. L'importanza degli enti sovranazionali nella lotta ai cambiamenti climatici - 3. Il ruolo dell'Unione Europea - 4. Europa spezzata sul clima - 5. Il processo di integrazione europeo - 5.1. Tra federalismo e confederalismo: un caso unico nel proprio genere - 5.2. La dimensione esterna dell'Unione Europea come limite nel processo di integrazione - 5.3. Dalla crisi migratoria alla Brexit, come la piena integrazione non solo risulti lontana ma anche a rischio - 6. Conclusioni - 6.1. L'emergenza COVID-19 come occasione per il rinnovamento strutturale dell'Unione?

Abstract

La presente relazione trae origine dal tema della transizione ambientale, in un'ottica complementare a quella di Italiadecide: l'obiettivo è andare oltre i livelli di governance nazionali, in virtù di un problema che ne travalica i confini. In tal senso, il focus è rivolto all'Unione Europea, attiva da anni nella lotta ai cambiamenti climatici. Tuttavia, il tema della transizione ambientale funge da espediente per mettere in evidenza le profonde divisioni interne all'Unione, sintomo di un processo di integrazione ancora incompleto che si ripercuote, inevitabilmente, su moltissimi temi dell'attualità: dalla crisi migratoria fino all'emergenza del COVID-19.

1. Introduzione

La scienza da tempo concorda sull'esistenza dei cambiamenti climatici, questi risultano essere primariamente collegati alle emissioni umane di gas ad effetto serra, a loro volta connesse ai consumi di origine fossile. Al di là di ogni approccio di tipo negazionista o superficiale alla tematica del cambiamento climatico, servirebbe che ciascuno si approcciasse in maniera seria e ragionata al fenomeno. Questo di fatti coinvolge tutta l'umanità, seppur in modo differente, quindi è sensato che ciascuno si chieda come poter collaborare al suo contrasto nella vita di tutti i giorni. Se da un lato appare imprescindibile una sensibilizzazione al tema da parte del singolo cittadino, dall'altro risulta fondamentale la presenza di enti, relativi a diversi livelli di governance, in grado di farsi promotori nella lotta ai cambiamenti climatici.

2. L'importanza degli enti sovranazionali nella lotta ai cambiamenti climatici

È indubbio che la presenza di enti sovranazionali non solo sia importante ma addirittura fondamentale nella lotta ai cambiamenti climatici. Il fenomeno della globalizzazione ha enfatizzato e portato all'estremo il grado di interdipendenza tra i diversi Stati, di fatto sono pochissime le nazioni che da sole sono in grado di fare la differenza in ambito internazionale e spesso queste hanno dimensioni continentali. Inoltre, le conferenze intergovernative in tema ambientale non hanno mai prodotto piani d'azione adeguati per via di una mancata ratifica da

parte degli Stati che inquinano di più ed una implementazione incompleta anche da parte degli Stati che li hanno ratificati. Alla base di ciò risiederebbe proprio il "carattere" nazionale degli Stati coinvolti e con esso, la difficoltà nel far convergere politiche economiche diverse in funzione del bene ecologico dell'umanità.

3. Il ruolo dell'Unione Europea

Fin dagli anni 70, nell'ambito delle politiche europee, l'ambiente è risultato uno dei principali fattori di coesione su cui far leva. Nonostante le prime disposizioni riguardassero solo la qualità dei combustibili, nel 1986 il Consiglio europeo fissò fra gli obiettivi fondamentali quello dell'aumento delle fonti rinnovabili, nell'ottica di una più ampia strategia in ambito energetico. Negli anni successivi furono diverse le iniziative portate avanti: dall'impegno sulla riduzione della CO2, dopo la Conferenza di Rio del 1992, fino al Libro Bianco (1995) e quello Verde (1997) che anticiparono la Direttiva 2001/77/CE. La spinta accelerò nel 2007 quando la Commissione presentò il famoso "Piano 20-20-20" dove per la prima volta venivano fissati obiettivi vincolanti. L'impegno era quello di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 20% (rispetto ai livelli del 1990), portare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e migliorare del 20% l'efficienza energetica: il tutto entro il 2020. L'Europa si confermava così di gran lunga la prima al mondo per decisionismo a favore delle rinnovabili e della riduzione delle emissioni inquinanti. Guardando al futuro, l'Europa intende continuare a guidare l'azione per il clima, accelerando gli sforzi legati all'abbattimento delle emissioni e allo sviluppo del nuovo mercato globale dell'energia pulita, in un contesto di crescente competizione internazionale. Per queste ragioni, la Commissione Europea ha proposto una strategia di lungo periodo con l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico 0 entro il 2050. La legge europea sul clima, che di fatto trasforma l'impegno politico in un obbligo giuridico, comprende provvedimenti necessari per tenere traccia dei progressi, adeguando conseguentemente le azioni attraverso strumenti già esistenti come i piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri (PNIEC). In aggiunta a ciò viene anche tracciato il percorso che dovrebbe portare al raggiungimento dell'obiettivo della climate neutrality a metà secolo. Entro settembre 2023 la Commissione valuterà la coerenza delle misure nazionali e dell'Unione Europea nel suo complesso e all'esecutivo europeo sarà conferito il potere di formulare raccomandazioni agli Stati membri le cui azioni non saranno coerenti con l'obiettivo di neutralità climatica per il 2050.

Questi ultimi dovranno infine sviluppare e attuare strategie di adattamento per rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici.

4. Europa spezzata sul clima

Sebbene molto più avanti rispetto al resto del mondo, l'Unione Europea tarda a trovare una coesione di azioni. Se da un lato l'Unione ha trovato nell'ambiente l'obiettivo su cui far convergere le politiche energetiche, dall'altro invece, i singoli Paesi hanno accumulato strutture profondamente diverse per effetto di politiche economiche spesso divergenti. Tuttora, ad oltre 20 anni dalle direttive che miravano a creare un mercato unico dell'elettricità e del gas, l'integrazione rimane lontana. Già nel marzo 2019, nel corso del Consiglio europeo, la Polonia si era detta sfavorevole verso il processo di decarbonizzazione, insieme a Repubblica Ceca, Ungheria e grazie anche all'iniziale appoggio della Germania. Nonostante nel mese di giugno si vide allargato il fronte dei Paesi favorevoli alla decarbonizzazione: Germania, Italia, Regno Unito, Lituania, Slovacchia, Austria, Grecia, Malta e Cipro. In tutto 18 Paesi. Anche in quella occasione, la Polonia rimase irremovibile insieme a Ungheria e Repubblica Ceca. Non è un caso che il gruppo di Stati membri che si oppongono ad alcune politiche dell'Unione Europea, specie in materia ambientale e antinquinamento, combaci per i tre quarti con il gruppo di Visegrád. Di fatto sono Paesi ancora fortemente legati all'industria del carbone e sono gli stessi che hanno strenuamente combattuto per conquistare quote sempre più ampie di mercato, aumentando così non solo la dipendenza dal carbone ma anche il costo legato alla progressiva uscita. Prendendo la Polonia come riferimento, secondo i dati del *BP Statistical Review od World Energy*, nel 2018 ha prodotto quasi 68 milioni di tonnellate di carbone, più della Germania (52,8) che la supera, invece, in quanto a consumo. In un Paese come questo, economia ed ambiente sono letteralmente "plasmati" dal carbone. Oltre l'80% dell'elettricità è generata da quest'ultimo e solo nelle miniere lavorano circa 130 mila persone. Inoltre, secondo le stime dell'Agenzia europea per l'ambiente, in Polonia l'inquinamento atmosferico provocherebbe oltre 50 mila morti all'anno: la centrale elettrica a carbone di Bełchatów è la più grande di tutta l'Europa, responsabile dell'emissione di 38 milioni di tonnellate di anidride carbonica l'anno. Eppure, parliamo di un mercato in crisi tant'è che una ricerca di Carbon Tracker del 2018 ha rivelato che più della metà delle centrali Ue sarebbero in perdita. Nonostante ciò, negli ultimi anni, la Polonia ha continuato ad investire nelle sue centrali. Alla base di ciò risiederebbe una presunta questione di

indipendenza energetica, come più volte affermato dal primo ministro, in quanto l'alternativa sarebbe quella di importare gas naturale dalla Russia (che attraverso il gasdotto North Stream rappresenta il principale fornitore Europeo). In generale, nella vita dell'Unione, l'espansione ha corrisposto non ad un indebolimento bensì ad un rafforzamento del punto di vista nazionale, dal momento che quasi sempre i Paesi dell'Europa centro-orientale si sono mostrati assai più inclini a sfruttare i vantaggi dell'appartenenza europea che a dividerne i pesi e gli obblighi.
Alla luce di tali considerazioni, la completa decarbonizzazione sembrerebbe ancora lontana, a fronte di una eterogeneità politica, economica e sociale che il processo di integrazione europeo non è riuscito a colmare.

5. Il processo di integrazione europeo

"All'origine dell'integrazione c'è una grande forza ideale: la volontà di creare una entità politica che ricomponga i conflitti interstatuali (...). La progressione dell'integrazione dipende sia dalla volontà degli Stati membri che dalla capacità delle istituzioni di essere proattive o reattive, stimolando o agevolando l'approfondimento del processo"[96]
La necessità di creare un legame sempre più stretto tra i Paesi europei e i rispettivi popoli si delinea in maniera concreta nell'immediato dopoguerra. La volontà di rinsaldare "politicamente" i legami tra le varie entità statuali era dettata dall'esigenza di porre fine alle rivalità politiche ed economiche dei Paesi presenti sul territorio europeo. Fu così che sulle ceneri di un continente messo in ginocchio da due guerre mondiali, nacque l'idea di una Europa unita. Nata su iniziativa del ministro degli Esteri francese R. Schuman, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) mirava alla progressiva eliminazione delle restrizioni doganali tra i Paesi membri, stabilendo una linea comune circa la produzione complessiva e i prezzi delle risorse. Il trattato, firmato a Parigi nel 1951 da Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, se da un lato aveva l'obiettivo di creare un mercato comune esente da barriere doganali, dall'altro aveva lo scopo di superare le divisioni tra vincitori e i vinti della Seconda guerra mondiale; inducendo i sei Stati alla cooperazione e alla ridistribuzione delle risorse all'interno di un quadro istituzionale. Sebbene tale modello avesse contribuito notevolmente in termini di risultati in campo economico e politico, aveva anche evidenziato le enormi rimostranze da parte degli Stati

[96] Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 48.

nazionali circa l'abdicazione della propria sovranità in settori differenti da quello carbo-siderurgico. Emblematico è il fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED) che avrebbe unito le truppe dei Paesi membri in un esercito europeo sostenuto da un bilancio e un sistema di governance europei. Tuttavia, la battuta d'arresto della CED non impedì l'evolversi della liberalizzazione del mercato economico in altri settori strategici, come quello dei trasporti e della produzione di energia nucleare, che portarono alla stipula del Trattato di Roma (1957) e alla creazione di altre due istituzioni che affiancarono la CECA:

- CEE: organo istituzionale col compito di creare un mercato comune basato sulla libera circolazione di persone, servizi e capitali.
- EURATOM: organo istituzionale con lo scopo di incentivare la produzione di energia nucleare per scopi non militari e con l'intento di regolamentare il mercato dell'energia nucleare tra gli operatori comunitari.

Fu proprio da queste premesse che iniziò un nuovo ed innovativo processo di cooperazione comunitaria, volto al superamento dei limiti del precedente modello di integrazione. L'obiettivo, come anche dichiarato nel preambolo dai firmatari del trattato, non era solo quello di creare un mercato comune per favorire le condizioni economiche degli scambi ma anche quello di essere determinati a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei. Nonostante gli anni che seguirono furono caratterizzati da alti livelli di crescita economica ed un ambiente internazionale ragionevolmente stabile, la Comunità europea si trovò ad affrontare una crisi senza precedenti ad opera della politica attuata dalla Francia sotto la presidenza di De Gaulle. Solo nel 1969, con le sue dimissioni, il processo di integrazione europeo poté ripartire e vide l'allargamento della Comunità da sei a nove membri, con l'entrata di Danimarca, Irlanda e Regno Unito. Con la crisi petrolifera del 1973 e l'aumento del prezzo del petrolio da parte dell'OPEC si evidenziarono i primi limiti del modello comunitario non ancora del tutto completato, specie per quelli che rappresentano punti nevralgici del processo d'integrazione: creazione di un'unione economica e monetaria ed una più stretta cooperazione in termini di politica estera. Per tali ragioni, anche a fronte dell'allargamento della Comunità a Grecia (1981), Spagna (1981) e Portogallo (1986), il processo di integrazione accelerò e attraverso la stipula del Trattato di Maastricht (1992) venne operato un riassetto istituzionale di vasta portata fondato su tre "pilastri": un'unica Comunità Europea che inglobava le tre precedenti comunità, una politica estera di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione tra governi dell'Unione in materia di

giustizia e affari interni. Quello di Maastricht fu un trattato ambizioso infatti non solo istituì l'Unione Europea ma gettò anche le basi per quella che ad oggi è l'Unione Economica e Monetaria (UEM); ampliando significativamente gli ambiti di cooperazione fra i Paesi europei e fissando le regole politiche e i parametri economico-sociali necessari affinché gli Stati potessero aderire all'Unione. Nel decennio successivo, con l'allargamento ad est della Comunità europea, fu evidente la necessità di una revisione dell'assetto istituzionale dell'Unione ed una riconfigurazione della stessa, che nel giro di pochi anni era passata da quindici a ventotto Stati membri. A tale scopo venne redatta una Costituzione Europea che avrebbe dovuto sostituire i trattati fondatori dell'Ue. Essa venne adottata nella conferenza intergovernativa di Roma (2004) tuttavia, per entrare in vigore, avrebbe dovuto essere ratificata da tutti gli Stati membri. A causa dell'esito negativo dei referendum popolari in Francia e in Olanda, il trattato subì una brusca battuta d'arresto. Lo stallo nel processo di integrazione, causato da due Paesi fondatori della Comunità europea, aprì di fatto una profonda fase di riflessione che si concluse con l'adozione a Lisbona di un nuovo Trattato (2007) con la quale non venne adottato un unico testo come prevedeva il progetto di Costituzione ma vennero modificati i precedenti trattati, incorporando la maggioranza delle riforme istituzionali e politiche che i trattati costituzionali avevano previsto.

5.1. Tra federalismo e confederalimo: un caso unico nel proprio genere

Come detto poc'anzi, la necessità di costituire un'Unione sul suolo europeo è stata maturata in un contesto postbellico: la progressiva integrazione e cooperazione venivano considerate pertanto un rimedio alla conflittualità degli Stati europei. Con il passare del tempo e la consequenziale istituzionalizzazione del processo di integrazione, il focus è però passato dal tentativo di definizione dell'Unione Europea alla necessità di delinearne le funzioni e gli obiettivi. Per quanto riguarda la questione dell'identità europea, essa non presenta ancora i requisiti di un sistema politico compiuto. L'Unione è sempre stata depositaria di idee federali, tanto per la sua origine e formazione quanto per il suo assetto istituzionale. Tuttavia, sarebbe più opportuno considerare l'integrazione europea come un processo di costruzione comunitario piuttosto che di costruzione statale e di integrazione nazionale, a differenza di quanto accaduto in altre federazioni tradizionali come Stati Uniti e Canada. Confrontando il modello statunitense con il modello europeo risulta palese come l'Unione Europea non possa essere definita uno Stato federale, difettando di uno Stato centrale sovraordinato agli Stati federati. Essa però non può

essere neppure definita come una confederazione in quanto gli Stati membri hanno comunque ceduto una parte della loro sovranità in alcuni settori chiave per l'economia. Questo ha fatto sì che, nell'ordinamento comunitario, gli ambiti di competenza tra livello nazionale e sovranazionale si sovrapponessero: disponendo di organi istituzionali propri ma operando anche attraverso quelli degli Stati membri. In definitiva l'Unione Europea si presenta come un sistema istituzionale misto, caratterizzato contemporaneamente da elementi federali e confederali. Nonostante il federalismo, nella sua accezione più pura, venga ciclicamente riproposto, non è mai riuscito ad affermarsi. Questo per via dello scetticismo da parte degli apparati burocratici nazionali a fronte della lunga tradizione storica degli Stati europei. A distanza di quasi un secolo, se pur il modello "funzionalista" è stato in grado di rigenerarsi e di consentire una progressione dei lavori, il risultato non può dirsi soddisfacente. Il processo d'integrazione continua ad essere imprevedibile a causa dell'incostante volontà politica degli Stati membri e dei condizionamenti legati al sistema internazionale. Inoltre, nonostante l'Unione Europea disponga di numerose competenze, essa presenta tuttora poteri di azione limitati sul piano interno che le impediscono di sostenere in maniera efficace scelte di politica estera.

5.2. La dimensione esterna dell'Unione Europea come limite nel processo di integrazione

La necessità di istituire una politica estera europea risale alla fine degli anni Sessanta, periodo in cui si verificarono importanti cambiamenti nel sistema macroeconomico internazionale. Non è un caso che l'avvio del processo di integrazione delle politiche estere della Comunità Europea coincida a grandi linee con il crollo del sistema monetario di Bretton Woods e con la conseguente crisi petrolifera. L'iniziale cooperazione fra le politiche estere nazionali venne trasformata in un sistema strutturato di politica estera e di sicurezza comune (PESC) solo nel 1992 con il Trattato di Maastricht. Sebbene il progetto di una politica estera comune fece grandi progressi, specie per un adattamento al processo di globalizzazione, i Paesi membri assunsero atteggiamenti differenti nei confronti della PESC per via delle importanti conseguenze che avrebbe avuto: non solo sul piano comunitario ma anche e soprattutto sul piano degli ordinamenti e degli interessi dei singoli Paesi. Per tali ragioni, la portata della PESC venne ridimensionata sia sul piano normativo che istituzionale, portandola ad operare secondo un modello intergovernativo. Da allora, nonostante i trattati successivi, l'Unione Europea ha svolto un ruolo internazionale senza tuttavia disporre dei requisiti necessari per essere considerata un

vero e proprio "soggetto" internazionale. Questo perché la sua politica estera non poteva essere definita come l'insieme delle politiche tenute unite dallo stesso soggetto, si trattava piuttosto di un "insieme di posizioni e azioni a partecipazione variabile".[97] Le decisioni di politica estera dell'Unione infatti presuppongono decisioni di politica estera nazionali. Questo perché ogni Stato ha mantenuta inalterata la capacità di determinare la propria politica estera e, di conseguenza, la possibilità di operare sulla base di interessi non sempre coincidenti a quelli di altri Stati membri. Inoltre, anche in termini di procedure, non si tratta di una politica estera omogenea in quanto a seconda del settore, la politica dell'Unione presenta regole differenti.

5.3. Dalla crisi migratoria alla Brexit: come la piena integrazione non solo risulti lontana ma anche a rischio

Nello scenario europeo, la crisi dei migranti costituisce ancora un importante elemento di spaccatura tra gli Stati membri dell'Unione. Malgrado i tentativi fatti nel corso di questi ultimi anni, l'Unione Europea non è stata in grado di trovare risposte efficaci e condivise per una corretta gestione dei flussi migratori. Questo ha fatto sì che le politiche migratorie in Europa venissero gestite, in parte, ancora a livello nazionale. Ciò è accaduto nonostante l'emergenza migratoria del 2013-2015 avesse spinto l'Unione nel cercare risposte comuni. Il primo tentativo fu l'avvio dell'operazione Triton, condotta da Frontex, l'Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne. Di fatto, Triton sostituiva l'operazione italiana di salvataggio in mare: "*Mare Nostrum"*. La sostituzione non trasferì semplicemente le responsabilità dall'Italia all'intera Ue, ma portò anche a un cambiamento dell'obiettivo dell'operazione infatti il mandato di Triton non era quello di condurre operazioni di salvataggio, ma di salvaguardare le frontiere esterne dell'Unione. Il secondo tentativo fu invece quello di alleggerire le eccessive pressioni su alcuni Stati membri generate dai flussi irregolari via mare. Infatti, nel 2015, la Commissione europea propose due piani di ricollocamento secondo cui i Paesi europei non esposti direttamente agli arrivi via mare ricevessero dei richiedenti asilo dai Paesi più esposti. Questo perché secondo il Regolamento di Dublino, i migranti giunti sul suolo europeo sono quasi sempre tenuti a presentare la loro domanda d'asilo nel primo Paese d'arrivo. Tuttavia, nella pratica, la solidarietà europea venne rapidamente a mancare: Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca dichiararono sin da subito che non avrebbero applicato i piani di ricollocamento mentre nel corso dei mesi e degli

[97] Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 310.

anni successivi, anche altri Paesi dell'Europa occidentale fecero lo stesso. Il grande "esperimento europeo" per una gestione coordinata e solidale dei flussi migratori si è dunque infranto contro la realtà politica di un continente ancora profondamente diviso; come dimostra anche la decisione da parte di alcuni Paesi europei di ripristinare i controlli alle loro frontiere nazionali, in deroga agli accordi di Shengen. In una condizione di tale debolezza strutturale era impensabile che non emergessero tendenze centrifughe di cui la Brexit ne è l'espressione più evidente. Se il drammatico flusso dei migranti ha messo in discussione il principio della libera circolazione all'interno dell'area Euro (uno dei pilastri alla base del mercato unico), la Brexit sancisce ufficialmente la reversibilità dell'integrazione europea, aprendo la strada ad altre possibili defezioni.

6. Conclusioni

Purtroppo, l'Unione Europea continua a essere prigioniera di una retorica paralizzante, ossia quella che la vedrebbe costituita da Stati membri che condividono lo stesso obiettivo finale anche se perseguito attraverso tempi diversi. In realtà gli Stati membri hanno preservato e perseguito differenti prospettive circa gli scopi e la natura del processo di integrazione. Se la convenienza economica appariva un elemento fondante del processo, ad oggi risulta senza dubbio insufficiente per una Europa che viene percepita dall'opinione pubblica non come un vantaggio bensì come un costo. Il fatto è che l'incompletezza dell'Unione fornisce ormai da anni uno straordinario e pericoloso alibi ai governi nazionali, soprattutto quando dimostrano di non essere in grado di proporre un disegno coerente per il futuro del proprio Paese. Quando ci si trova in difficoltà, è facile trovare nell'Unione Europea il capro espiatorio e il problema è, appunto, che l'Europa non si dimostra all'altezza della sfida; allora la protesta, proprio perché animata da un problema autentico, alimenta la convinzione sovranista a "fare da soli". L'effetto di tale atteggiamento è la pretesa di rinazionalizzare le politiche europee e di riappropriarsi della sovranità ceduta nel processo di integrazione, nella mera convinzione di Stati nazionali autosufficienti. Ciò non significa ritenere superato lo Stato nazionale, che svolge ancora funzioni indispensabili per il benessere e la sicurezza dei cittadini, ma inadeguata è la convinzione che tutti i problemi siano risolvibili al suo interno. In una società globale occorre prendere atto dell'interdipendenza e ammettere che gli Stati da soli non sono più in grado di risolvere quei problemi che travalicano i loro confini e che hanno assunto dimensioni internazionali. Ciò che

manca è la consapevolezza di "essere europei" e dell'Europa come centro di riferimento identitario che porti ad un'adesione ragionata e convinta all'ideale, e alla necessità dello stare insieme.

6.1. L'emergenza COVID-19 come occasione per il rinnovamento strutturale dell'Unione?

La crisi pandemica ha messo in luce delle fratture di contrapposizione (clivage) all'interno dell'Unione Europea come non si era mai verificato nel passato, nonostante alcune di esse fossero già emerse nel corso delle crisi multiple dello scorso decennio. Tutti i sistemi politici si muovono attorno a clivage ma spesse volte, per quanto riguarda l'Unione, si è pensato ad un sistema senza fratture in cui le decisioni vengono prese in modo deliberativo senza passare attraverso contrapposizioni. Ovviamente questa visione non corrisponde alla realtà.[98] Da qui la necessità di una ridefinizione del modello europeo anche e soprattutto in termini istituzionali. La sfida dei prossimi anni sarà inevitabilmente legata all'emergenza della pandemia di COVID-19 che metterà a dura prova la tenuta dell'Unione. Che questa non rappresenti l'occasione per un rinnovamento delle basi strutturali dell'Unione Europea?

[98] S. Fabbrini, videoconferenza nell'ambito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2020 - Un'Unione più ambiziosa e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2020.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Andrea Giorgi*

Il rafforzamento del golden power nel quadro della dialettica pubblico-privato: verso un nuovo assetto dei rapporti tra Stato e mercato?

A.A. 2020

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Premessa: il metodo e il merito - 2. Poteri speciali, prerogative pubblicistiche e libertà di mercato: la ricerca di un delicato punto di equilibrio - 3. Golden share e golden powers: la transizione dallo Stato azionista allo Stato supervisore - 4. La cornice normativa europea e il dialogo tra livelli istituzionali - 5. Le criticità: l'estensione dei golden powers alle acquisizione intra-europee e la progressiva dilatazione del concetto di sicurezza nazionale - 6. La prospettiva dell'impresa quale attore imprescindibile nella dialettica pubblico-privato - 7. Considerazioni conclusive

Abstract

Foreign direct investment screening systems and their concrete functioning represent one of the lenses through which it is possible to analyze the public-private relationships and the dynamics between State and market. Building on this premise, this final dissertation is aimed at analyzing the special powers that can be exercised by the government in order to protect strategic national interests - traditionally known as "*golden powers*" - and the progressive strengthening of the discipline, in a multilevel perspective. The challenge lies in finding a delicate point of balance between strategy and competitiveness, protection of the essential interests of the State and attraction of foreign investments.

1. Premessa: il metodo e il merito

Il corso 2020 "Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa" della Scuola per le Politiche Pubbliche, iniziato sotto i migliori auspici, ha dovuto presto confrontarsi con lo scoppio della pandemia da Covid-19 e con le conseguenti misure di prevenzione e contenimento, che ne hanno imposto un ripensamento anzitutto logistico e una rimodulazione delle modalità di erogazione e fruizione dell'offerta formativa.

Non è mutato, tuttavia, il metodo (dal greco μέθοδος, ossia il «modo della ricerca e dell'indagine») dialogico e maieutico[99] che ha caratterizzato le conferenze iniziali della sessione introduttiva, fondato sulla dialettica costruttiva tra i diversi attori protagonisti (accademia, istituzioni, imprese), sulla circolazione delle idee, sull'osmosi dei saperi e delle competenze e sul ruolo proattivo dei discenti.

Se la bontà e l'efficacia di un procedimento in senso lato epistemologico si misura sulla capacità di raggiungere gli scopi prefissati e sull'attitudine ad adattarsi a mutati contesti fattuali, il metodo d'indagine della Scuola ha brillantemente superato il difficile banco di prova costituito dall'interazione (non fisica ma necessariamente) telematica, affiancando al rigore metodologico una buona dose di flessibilità e dimostrando una sorprendente vocazione universalistica.

[99] Intendendosi come tale quel metodo di chiara ispirazione socratica che «avvalendosi dell'incalzare di domande, spinge l'interlocutore a chiarificare quanto più è possibile il significato dei concetti usati e, soprattutto, ad evitare l'errore consistente nell'accettazione inconsapevole di pregiudizi»: così Treccani, vocabolario on line, *ad vocem*.

I principali temi emersi durante le conferenze, quali la transizione ambientale e tecnologica, lo sviluppo sostenibile, il rapporto tra pubblico e privato e il ruolo cruciale delle Regioni, sono stati affrontati non solo in una prospettiva astratta e speculativa, bensì sono stati calati nella dimensione concreta dello sviluppo dell'economia territoriale e interpretati alla luce del rinnovato contesto economico, sociale e politico, con un approccio al contempo teorico e pragmatico e in una prospettiva necessariamente d'insieme. La complessità degli argomenti trattati non ha impedito, però, di ricondurre a sintesi il pluralismo delle voci e delle visioni. In questa opera di costante *reductio ad unitatem*, si è cercato di rifuggire dalla tentazione delle argomentazioni retoriche e di resistere al fascino esercitato dalle «semplificazioni unificanti»[100].

La negazione aprioristica e illusoria del conflitto ha ceduto il passo a una delicata quanto preziosa opera di ricomposizione degli interessi in gioco, preceduta da un'interlocuzione serrata e proficua tra i protagonisti dei dibattiti, in una prospettiva sempre inclusiva e mai escludente e con uno sguardo costantemente rivolto al futuro. L'obiettivo di delineare una direzione di marcia rispetto alle sfide che attendono il nostro Paese si è coniugato con il tentativo di offrire risposte concrete e fattive a problemi strutturali che storicamente affliggono l'Italia, quali la mancanza di dialogo, cooperazione e coordinamento tra i diversi attori (pubblico-privato, pubblico-pubblico), l'incertezza e l'instabilità del quadro normativo, l'eccesso di burocrazia e lo scarso decisionismo.

Dal metodo si passa, dunque, al merito. Conoscenza, *accountability* e dialogo: sono tre concetti chiave evidenziati a più riprese nel corso delle conferenze iniziali, la cui perdurante attualità è emersa con forza anche durante le fasi della pandemia. Sono rimasto particolarmente sorpreso dalla capacità di tali concetti di rappresentare delle fondamentali chiavi di lettura per analizzare i mutamenti politici, economici e sociali conseguenti allo scoppio dell'epidemia oltre che degli angoli visuali privilegiati attraverso il quale osservare il concreto dispiegarsi delle dinamiche istituzionali. Conoscenza e *accountability*, in particolare, hanno rappresentato un binomio imprescindibile nella gestione dell'emergenza. La centralità del tema della conoscenza, più volte ribadita dal Presidente Violante nella Conferenza inaugurale, è emersa con forza anche nel corso della crisi sanitaria, sociale ed economica.

La conoscenza, intesa come consapevolezza della complessità, è la chiave di volta di processi decisionali chiamati a fronteggiare sfide epocali e a operare delicati bilanciamenti tra valori e

[100] L'espressione è di G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1997, pp. 645 e ss.

principi costituzionali in perenne tensione tra loro (diritto alla salute, libertà fondamentali, imperativi di mercato e diritti sociali).

Il ruolo cruciale della conoscenza si è manifestato sotto un duplice punto di vista: come imprescindibile supporto scientifico alle decisioni adottate dai *policy makers* per governare l'emergenza sanitaria, sociale ed economica e come terreno di confronto e di dibattito democratico tra istituzioni, tecnici e cittadinanza. Entrambi i profili sono, a ben vedere, irrinunciabili. E' necessario assicurare ai decisori la competenza e il *background* scientifico indispensabile per assumere decisioni mirate, qualitative ed effettive. La base scientifica della decisione non può esimere, tuttavia, la politica da una piena assunzione di responsabilità.

Il decisore politico si muove infatti secondo logiche e prospettive differenti: deve considerare tutti gli interessi in gioco e ponderarli in una prospettiva d'insieme, che tenga conto delle diverse esigenze dei destinatari dei provvedimenti (cittadini, imprese, famiglie). La relazione tra governanti e governati deve fondarsi, inoltre, su meccanismi di *accountability* ed essere improntata all'etica della responsabilità e al dialogo costante.

Proprio il dialogo tra attori pubblici e privati si è dimostrato un meccanismo imprescindibile per governare i conflitti. La cooperazione interistituzionale tra diversi poteri e livelli di governo e il dialogo pubblico-privato rappresentano, nella prospettiva che qui si accoglie, la strada più semplice e al tempo stesso più efficace per uscire da una crisi di portata epocale.

Non sorprende, quindi, che l'analisi della relazione tra pubblico e privato, condotta attraverso il confronto e il dialogo tra sistema pubblico e imprese, abbia rappresentato uno dei *leit motiv* delle Conferenze iniziali della Scuola per le Politiche Pubbliche 2020. Attorno agli equilibri, storicamente cangianti, che regolano questa relazione si evolvono costantemente economia e diritto. La dialettica tra pubblico e privato rappresenta, inoltre, una delle imprescindibili chiavi di lettura per analizzare le trasformazioni politiche, giuridiche ed economiche intervenute a seguito dello scoppio della pandemia oltre che un osservatorio privilegiato attraverso il quale analizzare il concreto atteggiarsi di nuove dinamiche nei rapporti tra Stato e mercato.

Tali considerazioni di carattere generale sono alla base della scelta dell'argomento oggetto di approfondimento nella presente relazione conclusiva, dedicata ai poteri speciali esercitabili dal Governo a protezione di interessi nazionali strategici - tradizionalmente noti con il termine "*golden power*" - e al progressivo rafforzamento subito dalla relativa disciplina, culminato nel

recente intervento normativo di aprile con cui il Governo ha ulteriormente esteso l'ambito di applicazione dell'istituto, tanto in senso soggettivo, quanto in senso oggettivo.

La scelta del tema non è dettata, tuttavia, solo da considerazioni di stringente attualità: i meccanismi di controllo degli investimenti esteri rappresentano, a ben vedere, uno strumento attraverso cui lo Stato (il pubblico) si erge a protezione degli assetti di imprese attive in settori di particolare rilievo strategico (il privato), allorquando determinate operazioni di mercato siano in grado di pregiudicare interessi pubblici essenziali. I *golden powers* possono, nondimeno, impattare significativamente sulla vita delle imprese operanti in settori strategici (difesa e sicurezza nazionale, telecomunicazioni, fonti di energia e approvvigionamento energetico, altre *public utilities*), condizionandone le principali vicende societarie e limitandone la libera iniziativa economica, soprattutto se il loro esercizio concreto non è improntato a un rigoroso rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e non è funzionalmente e teleologicamente orientato alla protezione di un interesse nazionale sensibile.

La disciplina in materia di poteri speciali segna, infatti, il superamento del ruolo di mera regolazione dello Stato, affidando a quest'ultimo una funzione di monitoraggio e di supervisione sull'andamento degli *assets* e delle attività economiche strategiche, investendolo del delicato compito di tracciare il perimetro del concetto di interesse nazionale e di verificarne la possibile compromissione sulla base di valutazioni non sempre strettamente giuridiche, ma anche di tipo economico o geopolitico[101].

2. Poteri speciali, prerogative pubblicistiche e libertà di mercato: la ricerca di un delicato punto di equilibrio

Il recente "Decreto Liquidità" (d.l. 8 aprile 2020, n. 23) ha introdotto, tra le altre cose, al Capo III "Disposizioni urgenti in materia di esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica", con il fine precipuo di rafforzare l'esercizio dei poteri pubblici di controllo degli investimenti esteri nei settori di particolare rilievo strategico.

Si tratta di un ulteriore tassello all'interno di un mosaico normativo decisamente stratificato e complesso, che certifica il ruolo di assoluto rilievo rivestito dal *golden power* quale strumento di intervento pubblico nell'economia e consolida la funzione *lato sensu* doganale dello Stato,

[101] R. GAROFOLI, *Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening*, il Mulino, 2019, p. 91.

chiamato a interpretare con coraggio il ruolo di «guardiano dei confini»[102] in una fase di estrema instabilità economico-finanziaria.

Il decreto citato ha ampliato il perimetro applicativo dei poteri speciali esercitabili dall'Esecutivo nei confronti di società che operano in settori strategici, al fine di salvaguardarne gli assetti proprietari e di porle al riparo da acquisizioni predatorie da parte di imprese e capitali esteri. L'estensione ha riguardato tanto il novero dei settori strategici (profilo oggettivo), quanto il novero dei soggetti tenuti alla notifica, nei cui confronti possono essere esercitati i poteri pubblici di controllo (profilo soggettivo).

Il rafforzamento della normativa in materia di poteri speciali trova indubbiamente la propria giustificazione in una fase di grande vulnerabilità per il tessuto produttivo e finanziario italiano, dovuta al deprezzamento del valore di mercato subito da numerose aziende operanti in settori chiave dell'economia nazionale a causa dello scoppio della pandemia. L'irrobustimento dei poteri governativi di controllo sugli investimenti esteri in settori strategici induce necessariamente a riflettere sul rinnovato potere di intervento dello Stato nell'economia nazionale, sui limiti di compatibilità di tale interventismo statale con il diritto della concorrenza e con le libertà economiche di matrice comunitaria (libera circolazione dei capitali e libertà di stabilimento: art. 63 e art. 49 TFUE) nonché sul ruolo cruciale rivestito dalla programmazione economica in questa fase e in quella immediatamente successiva alla fine dell'emergenza.

In particolare, l'estensione temporanea del *golden power* ai partner europei - la possibilità, cioè, di esercitare i poteri di controllo *ex ante* del Governo anche su acquisizioni di partecipazioni di controllo da parte di operatori europei; l'ampliamento dei settori protetti interessati dalla normativa (si pensi, ad es., alle infrastrutture e alle tecnologie critiche, alla sicurezza alimentare, al settore creditizio e finanziario, all'accesso a informazioni sensibili, ivi compresi i dati personali e al settore sanitario); e la facoltà di intraprendere procedimenti d'ufficio in tutti i settori inclusi rischiano, in mancanza di una gestione prudente, proporzionata e non discriminatoria dello strumento in questione, di rinvigorire forme latenti di neoprotezionismo economico in grado di distorcere la fisiologica competizione tra Stati membri e tra sistemi industriali.

[102] G. NAPOLITANO, *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening*, il Mulino, 2019, pp. 121.

Si pone, pertanto, il problema di trovare un delicato punto di equilibrio (*checks and balances*) tra strategicità e competitività, tra protezione degli interessi vitali dello Stato (sicurezza nazionale, patrimonio produttivo e industriale) e attrazione degli investimenti esteri, tra difesa delle prerogative sovrane (sovranità) e tutela delle libertà di mercato (globalizzazione).

3. *Golden share* e *golden powers*: la transizione dallo Stato azionista allo Stato supervisore

Con l'espressione evocativa *golden power* si identificano una serie di poteri governativi di controllo sugli investimenti esteri in settori strategici, tesi a fronteggiare la minaccia di un grave pregiudizio per gli interessi essenziali dello Stato (si pensi, ad esempio, al trasferimento di tecnologie-chiave verso l'estero o all'acquisizione transfrontaliera di infrastrutture critiche).

Si tratta di uno spettro di prerogative pubblicistiche, di diversa consistenza e latitudine, che l'Esecutivo può esercitare sulle attività, le operazioni (straordinarie) e gli assetti delle imprese che operano in settori strategici. Tali poteri, di tipo prescrittivo, interdittivo e oppositivo, derogano vistosamente alla tradizionale disciplina privatistica societaria in materia di contendibilità e di gestione dell'impresa, ponendo delicati problemi di compatibilità con i principi eurounitari sanciti nei Trattati e, in particolare, con la libera circolazione dei capitali e il diritto di stabilimento. Più nel dettaglio, i poteri speciali consentono al Governo di: a) imporre specifiche prescrizioni o condizioni all'acquisto di partecipazioni a tutela dell'interesse nazionale (condizioni relative, ad esempio, alla sicurezza degli approvvigionamenti, delle informazioni o ai trasferimenti tecnologici); b) porre il veto all'adozione di alcune delibere societarie di natura straordinaria (fusione, scissione, cessione d'azienda); c) opporsi all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni.

La genesi del *golden power* è piuttosto tormentata. La disciplina dei poteri speciali, introdotta per la prima volta dal d.l. 15 marzo 2012, n. 21, rappresenta la risposta del Governo italiano alle contestazioni mosse a più riprese dalle istituzioni europee sull'originaria formulazione della *golden share*, il cui impianto di base, risalente alla prima metà degli anni '90 (l. 31 maggio 1994, n. 32), si colloca nel pieno della stagione delle privatizzazioni, caratterizzata dalla progressiva riduzione della presenza diretta dei pubblici poteri nell'economia. Nella delicata fase di dismissione delle partecipazioni pubbliche e di transizione dal controllo in mano pubblica a quello in mano privata, il legislatore individua nella *golden share* un importante «contrappeso» alla perdita totale del controllo pubblico sulle società privatizzate attive in settori di particolare

rilievo nazionale[103]. L'inserimento forzato negli statuti di tali società di clausole attributive di speciali potestà governative consente, infatti, allo Stato di continuare a esercitare una funzione di «sorveglianza attiva» sulle società operanti in settori strategici - ormai soggette alla disciplina del mercato - a tutela di vitali interessi nazionali. La normativa in materia di *golden share*, oggetto nel tempo di ripetute modifiche e riscritture volte a superare le censure e i rilievi critici formulati in seno all'ordinamento comunitario, non è mai riuscita, però, a superare il vaglio delle istituzioni europee, che hanno ripetutamente contestato la genericità e l'ampiezza dei poteri attribuiti all'Esecutivo, l'eccessiva discrezionalità nell'esercizio degli stessi, l'incertezza nella formulazione dei criteri e dei presupposti e l'assenza di proporzionalità del meccanismo che, a fronte di partecipazioni azionari minoritarie, consentiva al socio pubblico di esercitare penetranti poteri di veto o di gradimento.

L'emanazione del d.l. n. 21 del 2012 segna un vero e proprio «punto di rottura» rispetto alla disciplina previgente, storicamente imperniata sul binomio privatizzazione di aziende (precedentemente) in mano pubblica/riserva statuale di poteri speciali. Il nuovo impianto normativo nasce con una *mission* specifica: quella di rendere compatibile l'esercizio dei poteri speciali con le indicazioni e i principi promananti dalle autorità europee, che più volte avevano rimproverato il legislatore nazionale per l'opacità e la scarsa prevedibilità nell'utilizzo dello strumento di controllo.

Con il d.l. n. 21 del 2012 il legislatore domestico riscrive la disciplina in materia di poteri speciali, abrogando il nucleo costitutivo della normativa previgente. Si passa, così, dalla partecipazione azionaria pubblica assistita da speciali prerogative (*golden share*), operante sul piano della *governance* societaria, a un sistema di tutela di carattere generale che si applica indistintamente a tutte le imprese operanti in settori di rilevanza strategica o detentrici di *assets* strategici (*golden power*), a prescindere da un'eventuale partecipazione pubblica al capitale di rischio dell'impresa.

Il cambio di rotta è assoluto e non ammette *revirements*. Quelli che in precedenza erano «poteri privatistici dell'azionista pubblico», legati a doppio filo ai processi di privatizzazione, sono

[103] M. D'ALBERTI, *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening*, il Mulino, 2019, p. 83.

adesso «poteri pubblicistici esterni alla *governance*». I nomi qui non sono casuali, ma «hanno una loro sostanza: non è più una *share*, è un *power* che nasce al di fuori della società»[104].

Nel passaggio da un sistema privatistico-soggettivo a un sistema pubblicistico-oggettivo[105] si coglie il senso stesso della trasformazione del meccanismo e della transizione dallo Stato azionista allo Stato supervisore, investito di poteri non (più) solo interdittivi e/o oppositivi ma anche prescrittivi, a protezione di imprese tanto pubbliche quanto private.

Il sistema di tutela approntato dal c.d. "Decreto Golden Power" rappresenta, dunque, un significativo cambio di paradigma nell'esercizio dei poteri speciali. All'estensione dell'ambito di applicazione nei confronti di tutte le imprese attive in settori strategici si aggiunge una maggior tipizzazione dei comparti di rilevanza strategica (i settori "militari" della difesa e sicurezza nazionale sono distinti dai settori "civili" dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni), un'ulteriore specificazione dei presupposti per l'esercizio dei poteri speciali, graduati in base ai settori strategici (per quello "militare" è sufficiente la sussistenza di una «minaccia effettiva di grave pregiudizio per gli interessi essenziali», per quello "civile" occorre che vi sia «una situazione eccezionale, non disciplinata dalla normativa nazionale ed europea di settore, di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti») e una maggiore chiarezza della consistenza e della latitudine di tali poteri.

L'architettura normativa disegnata dal legislatore si distingue, rispetto al passato, per un maggior grado di intelligibilità e di coerenza interna. L'utilizzo dei poteri speciali è ora circondato da una serie di presupposti e condizioni, sia nell'*an* che nel *quomodo*, che ne assicurano la (astratta) rispondenza a proporzionalità e la trasparenza, anche in ragione della giustiziabilità delle valutazioni discrezionali dell'amministrazione. Si rafforza, così, la prevedibilità dell'azione pubblica e la certezza del quadro regolatorio: elementi, questi, necessari non solo ad attrarre e rendere più appetibile l'investimento estero, ma anche a rafforzare la fiducia tra pubblico e privato, come più volte sottolineato dai protagonisti dei dibattiti svoltisi durante il corso (*in primis* dai rappresentanti delle grandi imprese).

---

[104] M. D'ALBERTI, *Il golden power in Italia: norme ed equilibri*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening*, il Mulino, 2019, p. 84.

[105] In questo senso L. FIORENTINO, *Verso una cultura del golden power*, in *GNOSIS*, n. 2/19, p. 21, ove si rileva come la nuova normativa abbia «spostato il potere da una dimensione privatistica (del possesso di titoli speciali da parte dello Stato), a una pubblicistica, vincolata agli atti autoritativi».

4. La cornice normativa europea e il dialogo tra livelli istituzionali

La disciplina nazionale non esaurisce, tuttavia, tutti gli aspetti relativi alla tutela delle attività di rilevanza strategica. Il tema dei meccanismi di controllo degli investimenti esteri ha infatti una dimensione necessariamente europea ed è alla luce del quadro normativo europeo che deve essere analizzata la disciplina interna in materia di *golden powers*. Nella prospettiva delle istituzioni comunitarie, l'apertura agli investimenti esteri deve conciliarsi con la necessità di fronteggiare le acquisizioni da parte di Paesi terzi - o di Fondi Sovrani che spesso ne costituiscono la *longa manus* - di imprese europee che detengono attività strategiche, allorquando tali operazioni siano ispirate a logiche di tipo predatorio o siano animate da ragioni politiche, strategiche o comunque extraeconomiche (quali, ad esempio, l'acquisizione di tecnologie chiave o l'accesso a risorse naturali). Si tratta, dunque, di un atteggiamento di apertura non incondizionata agli investimenti esteri diretti[106] che mira a contemperare gli indubbi benefici per l'economia europea di un apporto di capitali esteri con la necessità di evitare un pregiudizio agli interessi strategici dell'Unione.

Tale approccio viene trasfuso nel Regolamento Ue 19 marzo 2019, n. 452, che istituisce un quadro comune per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea. Il tradizionale *favor* per gli investimenti esteri, espresso sin dai considerando iniziali, viene bilanciato, infatti, dalla preoccupazione che tali investimenti possano incidere sulla sicurezza e sull'ordine pubblico degli Stati membri e, in ultima analisi, dell'intera Europa. Sicché l'intervento normativo «si presta a una duplice e opposta valutazione. Per un verso, può considerarsi un semplice correttivo a un programma che rimane saldamente orientato alla liberalizzazione e all'integrazione dei mercati. Per un altro verso, può ritenersi uno dei primi e più organici tentativi di affermare una nuova sovranità europea nell'arena economica globale, eventualmente declinabile anche in chiave protezionista»[107].

Il Regolamento, che entrerà in vigore dal prossimo ottobre, codifica per la prima volta un meccanismo di cooperazione e assistenza reciproca tra gli Stati membri che coinvolge anche la Commissione, fondato su uno scambio virtuoso di informazioni e osservazioni e sul rispetto del principio di leale collaborazione. Entro tale cornice normativa comune ciascuno Stato membro

[106] R. GAROFOLI, *Il controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, *op. cit.*, pp. 94-95.

[107] Così G. NAPOLITANO, *Il regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti: alla ricerca di una sovranità europea nell'arena economica globale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/19.

rimane libero, tuttavia, di mantenere o istituire il proprio meccanismo di *screening* sugli investimenti esteri diretti nel suo territorio (per motivi di sicurezza o di ordine pubblico) nonché di decidere autonomamente se e a quali condizioni autorizzare un determinato investimento, tenuto conto delle specifiche situazioni individuali e circostanze nazionali. Non si procede, quindi, alla «comunitarizzazione» della materia o alla centralizzazione della procedura di controllo sugli investimenti esteri diretti in Europa, attraverso la creazione di una sorta di "scudo" europeo comune. Nondimeno, la cooperazione e l'azione sinergica tra Stati membri e Commissione assicurano il monitoraggio delle operazioni di investimento con potenziali ricadute sull'ordine pubblico e sulla sicurezza dell'intera Unione.

5. Le criticità: l'estensione dei *golden powers* alle acquisizione intra-europee e la progressiva dilatazione del concetto di sicurezza nazionale

Nel quadro così tratteggiato, emergono, tuttavia, alcune criticità e zone d'ombra, riconducibili al progressivo allargamento del perimetro di applicazione della normativa in materia di poteri speciali e rese ancor più evidenti dai recenti interventi normativi.

Il riferimento, in particolare, è ai rischi concreti di un'estensione sistematica e *sine die* della disciplina del *golden power* alle operazioni intra-europee. In precedenza si è detto che il Governo, raccogliendo i suggerimenti e le indicazioni fornite della Commissione europea[108], ha ulteriormente esteso con il "Decreto Liquidità" di aprile (d.l. n. 23 del 2020) lo spettro dei poteri di controllo sugli investimenti esteri in settori ritenuti strategici.

Si tratta di un intervento emergenziale, legato allo scoppio della crisi sanitaria ed economica e allo stato di vulnerabilità finanziaria del sistema imprenditoriale, in linea del resto con analoghe iniziative assunte da altri Stati. Tra le principali novità, vengono estesi gli obblighi di notifica e, quindi, la possibilità di esercizio dei poteri speciali anche agli acquisti a qualsiasi titolo di partecipazioni da parte di soggetti esteri appartenenti all'Unione europea, allorquando tali acquisizioni siano di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società.

La possibilità di esercitare i poteri di controllo anche su acquisizioni intra-europee per evitare che *assets* nazionali strategici, dopo il deprezzamento del valore di mercato, finiscano (a prezzi

[108] Comunicazione della Commissione del 26 marzo 2020 (2020/C 99 1/01), con la quale gli Stati membri sono stati invitati «ad avvalersi appieno, sin da ora, dei meccanismi di controllo degli investimenti esteri diretti (IED)», per scongiurare il rischio che l'attuale crisi determini una «perdita di risorse e tecnologie critiche».

di saldo) nelle mani di aziende europee concorrenti dovrebbe essere circoscritta, però, alla sola fase emergenziale e operare nei confronti dei soli tentativi di acquisizione predatoria di settori chiave dell'economia italiana. Viceversa, se il *golden power* venisse invocato e utilizzato sistematicamente nelle operazioni con altri *partners* europei, si rischierebbe - al di là dei profili di incompatibilità della previsione con i principi e le regole eurounitarie - di dover rinunciare progressivamente al grande vantaggio offerto dall'operare liberamente all'interno di un mercato unico, secondo i principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Come evidenziato dal Prof. De Vincenti, l'internazionalizzazione è un interesse nevralgico per le imprese, soprattutto per quelle medio-grandi. Attraverso tale processo le imprese possono aprirsi a nuovi mercati, acquistare capacità dinamica e innovativa, purché chiaramente l'investimento estero sia sorretto da motivi edificanti. Qualora il blocco del mercato sul versante proprietario venisse protratto al di là della fase contingente, caratterizzata da un forte deficit di capitalizzazione delle imprese, si correrebbe il rischio non solo di disincentivare gli investimenti esteri, ma di ricevere un analogo trattamento da parte degli altri Stati membri sulla base di un principio di reciprocità.

In condizioni ordinarie di mercato, una volta recuperati i valori di borsa, l'interesse generale dovrebbe esprimere un *favor* per «la piena contendibilità del controllo delle imprese, che costituisce il principio cardine di un moderno diritto societario», a meno che a tale piena contendibilità non si associno rischi di primario rilievo[109]. Il pericolo, altrimenti, è che un uso improprio dell'istituto del *golden power*, piegato a finalità marcatamente geopolitiche, assecondi pericolose derive di tipo protezionistico da parte degli Stati membri e assegni allo strumento finalità di politica industriale, che ad esso sono tendenzialmente estranee.

Il secondo profilo critico, connesso e complementare a quello appena esaminato, attiene al concetto di sicurezza nazionale. Si tratta di un concetto intrinsecamente dinamico e "a maglie larghe", che rischia di subire un'ulteriore (ed eccessiva) dilatazione a causa della particolare contingenza sanitaria ed economica, divenendo potenzialmente preponderante rispetto a quello - recessivo - di libero commercio. L'esperienza ci ha insegnato che la sicurezza nazionale può essere declinata in numerose maniere (come sicurezza militare, energetica, tecnologica, informatica, biomedica, finanziaria, sanitaria e finanche alimentare) ed è in grado di abbracciare

[109] Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) alla X Commissione Attività produttive, commercio e turismo, 6 dicembre 2017, p. 5.

svariate categorie di settori, beni e rapporti. A livello nazionale, una conferma del *trend* "espansionistico" della disciplina è offerta dalla recente inclusione nel perimetro applicativo dei poteri speciali dei c.d. settori ad alta tecnologia (infrastrutture critiche e tecnologie critiche) e dei servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G.

Di conseguenza, il rischio che un numero via via crescente di settori cruciali possa essere sottratto alla competizione - passando così da una dimensione globale ad una statuale/locale - rappresenta un'ipotesi più che concreta. Il problema si amplifica se si considera che sovente si tratta di settori e di categorie interdipendenti tra loro. Le imprese, da un punto di vista produttivo, non sono delle monadi autosufficienti, ma sono spesso inserite in un reticolato di rapporti per la continuità e il buon funzionamento dei quali ciascuna riveste, nel suo piccolo, una posizione *lato sensu* strategica.

6. La prospettiva dell'impresa quale attore imprescindibile nella dialettica pubblico-privato

A fronte della progressiva crescita di rilevanza della disciplina sui *golden powers* e della sempre maggiore incisività dei controlli sugli investimenti esteri da parte dei poteri pubblici emerge la necessità di un confronto con i soggetti incisi dalla normativa in materia di poteri speciali: le imprese. Più nel dettaglio, appare di fondamentale importanza conoscere la prospettiva dell'impresa - quale attore imprescindibile nella dialettica pubblico-privato (Stato-mercato) - rispetto alla *vis espansiva* manifestata nel tempo dalla normativa sui *golden powers*.

Come evidenziato da Confindustria in una recente audizione, tale disciplina incide significativamente sulla libertà di impresa e sulla libera iniziativa economica (art. 41 Cost.), oltre che sul diritto di proprietà (art. 42 Cost.). Un simile impatto potrebbe essere ancor più consistente e distorsivo, qualora si accedesse ad un'interpretazione estensiva dei concetti di sicurezza e ordine pubblico, dilatandone oltremodo il perimetro applicativo fino a ricomprendervi motivazioni di natura puramente economica.

Al fine di scongiurare un pregiudizio alle libertà economiche fondamentali dei Trattati e ai principi eurounitari diventa cruciale allora «assicurare l'implementazione di un sistema di *check and balance* a livello nazionale per impedire che il potere dato alle autorità che materialmente effettuano lo *screening* non sia mal utilizzato o persegua finalità diverse da quelle da cui tale potere gli deriva»[110]. Pertanto, il successo e la funzionalità dei meccanismi di controllo degli

[110] Audizione Camera dei deputati, Confindustria, dicembre 2017.

investimenti esteri dipendono in larga parte da una corretta definizione delle procedure ad opera delle norme primarie e secondarie e dal rigoroso rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione nell'esercizio concreto dei poteri di controllo. Il ruolo centrale rivestito dai principi è stato sottolineato, in effetti, anche dalle singole imprese attive in settori di rilievo strategico, favorevoli a interventi protettivi dello Stato persino nei confronti dei *competitors* europei, purché temporanei e limitati alla particolare contingenza economico-finanziaria. Sono i principi infatti - ricorda il dott. Iaccarino di Enel - che ci guidano e ci aiutano a mantenere la rotta in un contesto eccezionale come quello dell'emergenza da Covid-19.

7. Considerazioni conclusive

Giunti al termine della relazione, è possibile formulare alcune brevi considerazioni conclusive, con l'avvertenza (e nella consapevolezza) che, più che un approdo definitivo, tali conclusioni rappresentano il punto di partenza per future ricerche e riflessioni.

I meccanismi di controllo degli investimenti esteri e il loro concreto funzionamento rappresentano una delle lenti attraverso le quali analizzare i rapporti tra pubblico e privato e le dinamiche tra Stato e mercato. Nel *golden power*, in particolare, si avverte l'insopprimibile tensione tra sovranità e globalizzazione. La prima, espressione delle più classiche prerogative pubbliche, non deve trasmodare mai in sovranismo o assecondare pericolose derive di tipo protezionistico; la seconda, motore dello sviluppo economico e foriera di numerosi benefici (economici, occupazionali, competitivi, tecnologici), non deve mai compromettere la sicurezza e gli interessi strategici nazionali ed europei o fungere da schermo per operazioni opache che rispondono a logiche politiche o di tipo extraeconomico. La sfida più difficile consiste proprio in ciò: nel ricercare un delicato punto di equilibrio (*check and balance*) tra strategicità e competitività, tra protezione degli interessi essenziali dello Stato e attrazione degli investimenti stranieri.

La disciplina in materia di poteri speciali si è progressivamente rafforzata nel tempo, ampliando il proprio perimetro di applicazione e investendo i pubblici poteri di compiti ulteriori rispetto a quelli - già di per sé complessi - di regolazione dei settori economici. Tali funzioni presuppongono uno Stato in grado di operare scelte difficili, non solo di carattere giuridico ma anche economico e geopolitico, capace di dialogare e di interloquire in maniera consapevole con le imprese e gli investitori esteri.

L'architettura normativa attuale garantisce, rispetto al passato, una maggiore prevedibilità dell'azione pubblica e una maggior grado di certezza, trasparenza e intelligibilità del quadro regolatorio: elementi, questi, necessari non solo ad attrarre e rendere più appetibile l'investimento estero, ma anche a rafforzare la fiducia tra pubblico e privato.

Quanto ai poteri governativi di controllo, il loro esercizio concreto deve essere improntato a un rigoroso rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e teleologicamente orientato alla protezione di un interesse nazionale sensibile, pena un'illegittima compromissione dei diritti e delle libertà economiche dell'impresa.

Il rispetto di tali principi garantisce, inoltre, che allo strumento del *golden power* non vengano assegnate finalità di politica industriale, tendenzialmente ad esso estranee.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Miriam Mangano*

Miglioramento delle politiche pubbliche attraverso l'utilizzo degli strumenti di valutazione d'impatto sulla legislazione: AIR, VIR e delle Consultazioni verso un'effettiva dialettica degli interessi per la realizzazione della Green Deal europeo 2050

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Valutazione politiche pubbliche europee - 3. Principali strumenti della valutazione delle politiche pubbliche - 4. La Better regulation all'interno del Trattato di Lisbona - 5. Conclusioni: la valutazione delle politiche pubbliche nell'Agenda Green Deal

Abstract

All'interno della Scuola per le Politiche Pubbliche 2020 ha affrontato il tema della *"Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa"*. All'interno di questa relazione conclusiva del corso, saranno trattati strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche, secondo quelli utilizzati dal legislatore Europeo con il fine di ottenere una legislazione che tenga fede agli obiettivi fissati dalla Presidente *Ursula Von der Layen,* all'interno del Green Deal 2050.

1. Introduzione

Nell'ambito delle conferenze della *Scuola per le Politiche Pubbliche 2020,* dal *titolo "Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa"* è emerso chiaramente, già dalle prime due conferenze, come la transizione delle esperienze di governo regionale all'interno delle transizione ambientale dell'economia territoriale sia già in atto, come ha sottolineato la Presidente della Scuola Anna Finocchiaro. Ma come sia necessario l'introduzione di nuove politiche pubbliche che permettano di incrementare la concentrazione delle risorse e una programmazione più coerente da parte della pluralità di attori che interagiscono all'interno di tale processo di transizione ambientale attraverso un coinvolgimento e un raccordo a livello istituzionale tra Stato e Regione e il coinvolgimento più attivo nella fase d'incremento della programmazione; in modo tale da realizzare una programmazione che coinvolga tutti i soggetti interessati e che sia efficace per la realizzazione della transizione ambientale ed economica all'interno del territorio. Con il fine della realizzazione degli obiettivi fissati dalla tabella di marcia del *Green Deal europeo,* lanciato dalla Presidente della Commissione Europea *Ursula Von der Layen* come una strategia che deve portare nel 2050 ad una completa ed efficacia transizione ambientale; per rendere l'Europa il primo continente ad impatto zero, coinvolgendo tutti i settori dell'economia europea. Questo sarà reso possibile attraverso l'adozione di atti legislativi, come prima azione, da parte dell'Unione Europea con una prima *"legge europea sul clima"* il tutto attraverso l'utilizzo di fondi europei che saranno distribuiti equamente tra i paesi membri. L'obiettivo è quello più volte ribadito sia dalla Presidente *Ursula Von der Layen* che dal *Vice-presidente Timmemans* di coinvolgere attivamente i cittadini europei dando voce e un ruolo con il lancio, da parte delle Commissione, del *"patto*

per il clima", un modello di partecipazione dal basso dei cittadini europei. Il *Green Deal europeo* è stato progettato suddividendo il progetto in più tappe che porteranno attraverso il finanziamento da parte dell'Unione Europea di progetti e il coinvolgimento di tutti i settori pubblici e privati per la realizzazione della transizione ambientale nel 2050.

Per la sua realizzazione sarà quindi necessario un maggiore coinvolgimento e coordinamento attraverso l'adozione di piani strategici, tra soggetti pubblici e privati ma anche tra le diverse regioni cercando di omologare le attività legislativa anche attraverso l'utilizzo di *best practises* e altre zone dove vi è una transizione carente evidenziando una debolezza legata alla mancanza di una legislazione in materia.

L'obiettivo che deve essere perseguito, quindi, deve essere l*'omogeneità.* Tale fine è ancora lontano, come si è evidenziato dalla relazione esposta dalla dottoressa Camerano che ha riportato una recente indagine dell'OCSE che descrive le diverse legislazioni in materia *di transizione ambientale ed economica* facendo emergere come vi sia un'effettiva variabilità e che questa varianza è determinata dalle diverse capacità di fare legislazione in materia e la mancanza di un raccordo tra Stato-Regione, che passi attraverso una legislazione nazione ampia che coinvolga anche un corretto partenariato tra settore pubblico-privato.

Il Cdp ha sviluppato attività di advisory per la PA utile a sostenere gli enti locali nella programmazione, progettazione e la realizzazione degli investimenti. Tale sostegno non si limita al solo aiuto economico ma fornisce l'*expertise tecnica* alle regioni in disavanzo nell'attuazione di tale programmazione.

La particolarità ordinamentale presente nel territorio italiano, con diversi enti che legiferano in modo differenti e con diverse capacità, con diverso grado di *risorse economiche* e di *expertise tecnica,* come già affermato, rende quindi necessario *la valutazione delle politiche pubbliche.* Attraverso questa valutazione ci permette di individuare quali sono le *regioni* che attraverso un migliore raccordo enti pubblici-enti privati riescono legiferare meglio applicando tale modello a *regioni* con delle difficoltà effettive.

La presenza di diversi livelli ordinamentali che legiferano in modo differente, entrando spesso in contrasto, è evidente e verificabile nella gestione della crisi sanitaria *del corona virus (COVID-19).* L'articolo 117 comma 3, della Costituzione, a seguito della *Riforma del Titolo V (3/2001),* fa rientrare nel novero delle materie concorrenti *l'organizzazione e la gestione dei servizi*

sanitari. Questo ha generato, soprattutto ai prodomi della crisi sanitaria una disomogeneità normativa.

Queste difficoltà sono state ereditate anche dalle decisioni avvenute durante le diverse stagioni politiche che hanno permesso un differente sviluppo attraverso politiche top-down, esemplare è la *Cassa del Mezzogiorno* che aveva il fine di far avviare lo sviluppo industriale del Sud Italia attraverso il sostegno pubblico delle attività industriali*; politiche bottom-up*, né è un esempio la creazione delle regioni, negli anni 70 del 900, generando uno spreco di risorse nazionali e dei fondi europei e lo sviluppo di forme di politiche a matrice clientelare.

È quindi utile una legislazione che punti sull'omogeneità, che non significa non tener conto delle particolarità presente nelle diverse regioni e delle diverse esperienze; bensì è necessario una legislazione che ne fissi i paletti entro i quali si debba legiferare per la realizzazione del processo di transizione politico ambientale ed economico con l'obiettivo di appianare i vuoti legislativi presenti.

Importante è affiancare il legislatore attraverso l'utilizzo di strumenti, come, la *valutazione delle politiche pubbliche,* che permetta al legislatore di adottare scelte ponderate in base alle conoscenze in suo possesso e il coinvolgimento degli attori sia pubblici che privati nella formazione del procedimento decisionale.

In Italia rientrano tra gli strumenti che permettono la *valutazione delle politiche pubbliche:* l'*Air (analisi di impatto nella regolamentazione)* che valuta l'impatto della regolamentazione sull'ordinamento e sulla vita dei cittadini dopo che è intervenuto il legislatore, questo deve essere misurato in un dato arco temporale. Ulteriore elemento è *il Vir* che va a *verificare l'impatto della regolamentazione.* Entrambi sono stati introdotti nell'ordinamento italiano con *il regolamento numero 169 del 2017.* Con il fine di migliorare gli interventi legislativi attraverso il contributo attivo di soggetti esterni, gli stakeholders, e di altri portatori di interessi sia pubblici che privati.

Richiamando l'accordo tra soggetti pubblici e privati è quindi di primario interesse misurare con l'aiuto di tali strumenti il diverso andamento nell'ordinamento italiano delle legislazioni in merito al processo di transizione ambientale ed economica nei diversi territori. Si deve quindi improntare la ricerca chiedendosi a che punto del processo siamo sia a livello nazionale che a livello delle singole regioni.

2. Valutazione politiche pubbliche europee

All'interno degli incontri della Scuola delle Politiche Pubbliche che hanno visto la partecipazione dei rappresentanti delle regioni e di rappresentanti delle imprese impegnati nella conversione green per il raggiungimento degli obiettivi fissati all'interno del Green Deal europeo 2050, che si pone l'obiettivo la realizzazione di una più completa transizione ecologica dell'Unione Europea diventando il primo continente a zero emissioni. Da tali dibattiti è emerso la necessità di un migliore coordinazione strategica tra i vari livelli di legislazione e di una valutazione più attenta delle politiche pubbliche, attraverso il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti sia pubbliche che privati per avere una progettazione più efficace ed efficiente, per la realizzazione di tali obiettivi.

Tra i mezzi che permettano questo miglioramento della legislazione è la *valutazione delle politiche pubbliche,* definendola come l'attività diretta a verificare se gli obiettivi della legislazione, in esame, saranno raggiunti e in che misura. Quindi è importante utilizzare tale strumento per potere avere una legislazione coerente le finalità con fissate a monte. In Europa tale strumento ha avuto un maggior successo a metà degli anni Novanta, dove le principali istituzioni europee come la Commissione europea, stessa, iniziarono il coinvolgimento di associazioni di valutazioni.

Le istituzioni europee si sono, inoltre, fatte promotrici all'interno delle altre Assemblee legislative dei paesi membri, di strumenti di valutazione delle politiche pubbliche e la creazione e promozione di istituzioni pubbliche e private sia all'interno che all'esterno delle assemblee legislative con il fine di procedere all'analisi e valutazione delle politiche pubbliche con i fine del miglioramento della qualità della legislazione, *Better regulation*. Il tema di una *legislazione migliore*, attraverso l'adozione di nuove regole, si è fatto più pressante all'inizio degli anni 2000 sia all'interno della Commissione, attraverso l'adozione di una nuova regolamentazione, improntata, alla previsione di minuziose e nuove tecniche che permettessero di migliorare la leggibilità delle disposizioni. Questo è reso possibile anche all'aiuto delle principali organizzazioni internazionali, come, Ocse, che hanno permesso il sensibilizzare le assemblee legislative, convincendolo che la qualità della legislazione e quindi la chiarezza delle regole, fosse un elemento essenziale per la legislazione all'interno di uno Stato di diritto.

3. Principali strumenti della valutazione delle politiche pubbliche

I principali strumenti della valutazione delle politiche pubbliche sono *l'AIR (analisi dell'impatto della regolamentazione)* e la VIR *(verifica dell'impatto della regolamentazione)* e le varie consultazioni che si tengono tra i soggetti pubblici e privati, e i vari *stakeholders* interessati direttamente perché destinatari della politica pubblica.

Questi sono essenziali per progetto lanciato dalla Commissione europea Green Deal 2050, permettendo un miglioramento della coordinazioni tra i paesi membri con il fine della realizzazione degli obiettivi fissati da tale progetto. Il fine della valutazione delle politiche pubbliche è quello di implementare la qualità delle regole, attraverso, la semplificazione normativa, la riduzione dei passaggi amministrativi e l'analisi di impatto sulla legislazione che va fatta *sia ex ante* che un controllo sulla legislazione e una valutazione che deve essere fatta ex post sugli effetti di quella data norma sulla legislazione vigente.

Con il fine di migliorare la legislazione l'Unione Europea e l'abbandono di pratiche di *deregulation,* la Commissione ha iniziato già nel 1987 ad istituire la *Business Impact Assessment System (BIAS)* usato per valutare l'impatto sulle politiche economiche. Nel 1997 la Commissione, sempre, con il fine di procedere con l'implementazione delle pratiche di semplificazione della legislazione ha lanciato il progetto del *Simpler Legislation for the Simple Market (SLIM)* che si è imposto come obiettivo quello di implementare e rafforzare la qualità della valutazione *ex post* della regolamentazione, tale progetto è stato affiancato dalla creazione della *Business Environment Simplification Task (BEST)* che ha il compito di semplificare il contesto in cui operano le imprese e del *Business Test Panel,* che è lo strumento utilizzato e promosso dalla Commissione, che è complementare, con il fine di migliorare le procedure di analisi *ex ante* sull'impatto della regolamentazione comunitaria.

Ruolo centrale, inserito all'interno dell'Agenda europea è stato altresì il contributo proveniente *dall'Ocse,* che è il primo organo ad essere introdotto in qualità della regolamentazione, ovvero quello che viene definito come *better regulation,* mentre nel 1995 con l'approvazione da parte del *Consiglio dell'Ocse* della *Raccomandazione Improving the Quality of Government Regulation* sul miglioramento della qualità della regolamentazione, dove venivano invitati i Paesi membri ad introdurre nei loro sistemi delle misure efficaci e delle procedure comuni per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione. Inoltre, all'interno si prevedeva l'agevolazione e di individuare l'indirizzo che dovevano seguire nell'operato dei singoli Stati.

Alla Raccomandazione vi era allegata una lista, che conteneva una serie di principi sotto forma di quesiti che ogni governo avrebbe dovuto considerare nell'elaborazione di una nuova regolamentazione o nella modifica di quella esistente.

L'Ocse aveva promosso, in concomitanza con l'approvazione di queste linee guida, un programma specifico pluriennale volto ad indicare le politiche, le istituzioni e gli strumenti fondamentali per il miglioramento della qualità delle regole nei singoli Stati, che poi venne pubblicato e sintetizzato all'interno del *Report on Regulatory Reform*, contenente studi di settore e tematici prodotti in materia di *better regulation* congiuntamente il rilievo e l'importanza dell'utilizzo *dell'AIR* (Analisi di Impatto della Regolazione) con il fine di ottenere la qualità della regolazione e delle condizioni di competitività dello sviluppo economico di ogni Paese, attraverso la necessità di riforme strutturali per il miglioramento della performance e della qualità delle regole.

Nel Report pubblicato *dall'Ocse* del 2005 contenete alcuni principi-guida, oggi centrali nei piani di azione dell'Unione europea si dà rilevanza ai strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche.

4. La Better regulation all'interno del Trattato di Lisbona

All'interno del Trattato di Lisbona la Commissione, ha inserito nella «strategia di Lisbona», che le performance delle amministrazioni pubbliche sia di livello europeo che nazionale, rispettando il principio della *Better regulation.*

All'interno della Strategia di Lisbona è stato previsto da parte della Commissione il *Rapporto Mandelken* che conteneva ulteriori principi-guida, quali la proporzionalità, la sussidiarietà, la trasparenza, l'accessibilità e la semplificazione. Inoltre, esso indicava una serie di strumenti fondamentali da adottare per ottenere delle regole di maggiore qualità, per la prima volta si ritenne fondamentale la consultazione delle parti interessate (c.d. stakeholders) e la valutazione di impatto della regolazione.

Nel 2003 la Commissione procede con *Integrated Impact Assessment (IIA),* che raggruppa tutti gli strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche in ambito europeo, con il fine di promuovere la cultura della valutazione dell'impatto sulla regolamentazione ponendosi un obiettivo quello dell'adozione di un approccio trasversale *al policy-making, i*n grado di

considerare aspetti economici, ambientali e sociali all'interno dei più generali valori di competitività, di sviluppo sostenibile e di trasparenza.

Si rese necessario l'esigenza da più parti riscontrata di un intervento diretto di tutti i principali organi europei (dunque, non solo la Commissione), nonché degli Stati membri, nell'attuazione della strategia elaborata in materia di *Better regulation*, che solo così avrebbe potuto ottenere il successo desiderato.

La "strategia di Lisbona", può essere riassunta in tre punti:

1. adottare strumenti di regolamentazione nel sistema Ue;
2. la realizzazione di una più stretta collaborazione tra Stati membri e Commissione, con il fine della realizzazione di regole che rispettino i principi di *Better regulation*;
3. rafforzare il dialogo fra istituzioni europee, Stati membri e parti interessate.

I nuovi approcci introdotti in materia di IA, previsti nei vari documenti presentati dalla Commissione agli inizi del 2005, sono stati confermati all'interno dell'Impact Assessment Guidelines, dove si legge uno dei principi cardine della valutazione di impatto, dell'"analisi proporzionata", prevedendo che si deve prevedere nel momento della previsione della legislazione una valutazione dell'impatto. Si prevede che le IA della Commissione la previsione di una "metodologia comune" alle tre istituzioni.

Nel 2006, nasce *l'Impact Assessment Board (IAB),* organismo che aiutasse ad implementare la qualità della regolazione e la valutazione di impatto per la Commissione.

Come già accennato, il pacchetto di misure introdotte nel maggio 2015 dalla Commissione Juncker mira, tra l'altro, a realizzare l'obiettivo di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo e di una più ampia cooperazione tra le tre principali istituzioni dell'Ue stessa, ovvero il Parlamento ed il Consiglio. Partendo da questo presupposto, in occasione dell'adozione della recente Agenda europea sulla *Better regulation*.

5. Conclusioni: la valutazione delle politiche pubbliche nell'Agenda Green Deal

Dalla trattazione è evidente come questi strumenti della valutazione delle politiche pubbliche, adottate dalla Consiglio come strumento per la realizzazione di una legislazione con una qualità maggiore che rispetti i criteri della *Better regulation*, insieme agli strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche attraverso l'utilizzo dei strumenti dettati all'interno della *strategia di Lisbona,* prevedendo l'implementazione dei strumenti come la valutazione ex ante ed ex post e

una maggiore coordinamento e audizione di tutti i soggetti coinvolti, sui quali ricadono gli effetti della politica pubblica che deve essere attuata.

Per tale motivo risulta necessario per la realizzazione degli obiettivi previsti di un miglior coordinamento tra i vari livelli decisionali all'interno delle istituzioni europee ma soprattutto per la realizzazione degli obiettivi previsti all'interno dell'agenda per la realizzazione e il compimento della transizione ambientale *Green Deal europeo*, lanciato dalla Presidente della Commissione Europea *Ursula Von der Layen* come una strategia che deve portare nel 2050 ad una completa ed efficacia transizione ambientale; per rendere l'Europa il primo continente ad impatto zero, coinvolgendo tutti i settori dell'economia europea e tutti i paesi membri per la realizzazione della decarbonizzazione dell'economia europea, indirizzando gli investimenti dell'Unione per la realizzazione dell'obiettivo di limitare il surriscaldamento globale entro l'1,5°.

Per la realizzazione di tale, ambizioso, programma è necessario il coinvolgimento attivo di tutte i livelli di legislazione e quindi un migliore raccordo tra Stato e Regioni che sono parte attiva e promotori della transizione ambientale, in quanto, possono fungere sia da anello di congiunzione tra le imprese che operano nel territorio e Stato centrale che, fungere, da cassa di risonanza e diffusione della legislazione in materia ambientale per i cittadini. Questo, può essere realizzato, solo attraverso la realizzazione e utilizzo degli strumenti che rendono possibile una migliore legislazione.

Ad oggi sono in discussione due misure, la "Legge sul Clima" che dovrà, attraverso la procedura di codecisione, prevista dall'ex art 294 TFUE, che sarà quella che ufficializzerà l'obiettivo che deve essere realizzato attraverso la previsione e l'attuazione progetti che porteranno nel 2050 all'azzeramento delle emissioni di gas nocivi entro il 2050 e *il "Just Transition Fund"*.

All'interno del *Just Transition Fund*, che è un fondo all'interno del quale convoglieranno tutte i fondi raccolti anche con la proposta della "*borden tax*" della Commissione che sarà necessario per finanziare e sostenere le iniziative e programmi sostenibili degli stati membri e delle regioni europee più arretrate.

La Commissione ha, inoltre, fatto richiamo se necessario al ricorso del Fondo europeo di sviluppo regionale e di sviluppo sociale, grazie a programmi di cofinanziamento degli stati, da prestiti a interessi di favore della Banca Europea per gli Investimenti e da una parte del fondo InvestEU. Questi sono destinati per i paesi dove la carbonizzazione è ancora molto presente, principalmente dei paesi dell'Est Europa mentre, da parte sua, l'Italia otterrà circa 464 milioni.

Nel corso delle conferenze presso la Scuola di Politiche Pubbliche *Italia Decide* attraverso la testimonianza dei principali portatori di interesse, rappresentati dalle industrie come Enel, Cassa Depositi e Prestiti, Terna e il Presidente della Raffineria di Gela, tutti le loro testimonianze hanno evidenziato l'impegno attivo delle loro aziende per la realizzazione della transizione energetica. Tale impegno, evidenziato, anche dai rappresentanti delle Regioni intervenuto, ha fatto emergere la possibilità della creazione di una leadership europea da parte dell'Italia, questo ruolo centrale da parte dell'Italia è possibile anche grazie al lancio e la promozione di campagne di "*greenwashing*" finalizzato alla sensibilizzazione dei cittadini verso le tematiche ambientali.

Così come viene sottolineato all'interno dell'audizione presso la XIV Commissione Permanente sulle Politiche Pubbliche dell'UE del 9 giugno del 2020, della Proff.ssa Mariana Mzzuccato il ruolo dell'Italia che deve assumere nel nuovo corso europeo per essere parte attiva di questo percorso, deve ripensare ad una nuova strategia industriale proponendo la riconversione ambientale di queste per azzerare le emissioni di gas inquinanti. Leggere e attuare il *Green Deal* inserendolo all'interno del piano di Recovery Fund europeo, piano avviato a seguito delle crisi economica generata a seguito della pandemia generata dal dilagare del corona virus con l'obiettivo principale di un'economia sostenibile. Le sfide principali che si trova ad affrontare per essere competitivo oltre che centrale attore all'interno del percorso per giungere agli obiettivi fissati all'interno dell'Agenda è insieme ad affrontare la transizione ecologica che deve avvenire di pari passo alla trasformazione digitale andando a colmare il *digital divided* che colpisce sia i cittadini che il settore industriale.

Fondamentale sarà un coinvolgimento di tutti i livelli decisionali sia pubblico che privato e l'adozione di strategie e strumenti che implementino la *best pratics* per la realizzazione della transizione energetica e di far assolvere l'Italia la posizione di leader in questo processo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Claudia Marano*

Criticità della crescita sostenibile e dell'emergenza sanitaria: il deficit democratico e lo snodo dei rapporti istituzionali multilivello

A.A. 2020

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

Sommario

1. Motivazione alla scelta della tematica: la crisi dei rapporti istituzionali nella difficile convivenza tra il Green Deal Europeo e il Covid19 - 1.1 Green Deal Europeo: il meccanismo per una transizione giusta - 1.2 Covid-19: l'emergenza sanitaria che genera l'emergenza economica - 2. Un progetto per il futuro: coniugare la crescita sostenibile e l'emergenza sanitaria - 2.1 Il deficit democratico: la fiducia a livello sovranazionale e a livello nazionale - 2.2 Cenni alla pianificazione finanziaria: gli investimenti tra nuove tecnologie e ripresa di soluzioni sostenibili già maturate -3. Conclusioni

Abstract

Il *Green Deal* europeo e l'emergenza pandemiologica da Covid19 sono due tematiche che convergono in tre punti chiave: l'impatto economico, il bisogno di solidarietà e il carattere globale.

Per un progetto di ripresa a lungo termine, sarà necessario intervenire per risanare il deficit democratico sovranazionale; ristabilire la dimensione nazionale, ossia la mancanza di fiducia tra governanti e governati e di coordinamento tra istituzioni centrali e locali; infine, sarà necessario riconsiderare il piano di investimenti, tra nuove tecnologie e ripresa di soluzioni sostenibili già maturate.

1. Motivazione alla scelta della tematica: la crisi dei rapporti istituzionali nella difficile convivenza tra il Green Deal Europeo e il Covid19

Il *Green Deal europeo* è una tematica ormai al centro del dibattito pubblico e sul tavolo istituzionale delle trattative sono stati tanti gli argomenti portati alla luce: *come intervenire sul tema politico pubblico considerato prioritario nel Paese? Come garantire informazione e consapevolezza collettiva tra governanti e governati? Come garantire la cooperazione tra pubblico e privato? In quale modo e in che misura garantire il coinvolgimento regionale e territoriale locale?*

Tuttavia, la trama sociale attuale ha comportato un capovolgimento delle questioni considerate prioritarie, a causa della crisi epidemiologica del Covid19.

Partendo da questi presupposti, l'elaborato mira a fornire le basi per una riflessione, volta alla ricerca di chiavi di lettura per delle soluzioni.

La scelta dell'argomento della seguente trattazione nasce a seguito di una riflessione sull'attuale contesto economico-sociale, stimolata dagli incontri organizzati dalla Scuola per le Politiche Pubbliche di Italiadecide.

Il primo aspetto che ha stimolato questo elaborato è l'elemento della conoscenza. Nella conferenza inaugurale della Scuola, il Presidente Luciano Violante ha sottolineato l'importanza della conoscenza condivisa come primo passo da compiere per poter affrontare le complessità e

"*l'indispensabile base per i governanti ma anche per i governati, dato che senza essere aperti alla conoscenza condivisa non si può nemmeno pretendere di essere ben governati. La condivisione della conoscenza significa comportamenti migliori e dunque un rendimento maggiore a parità di politiche e di normative"*[111].

Un ulteriore aspetto determinante per la seguente riflessione è quello inerente ai rapporti istituzionali territoriali, in particolar modo nella dimensione regionale. Infatti, come affermato nella conferenza della Scuola del 2 marzo 2020 dalla dott.ssa Simona Camerano, rappresentante di Cassa Depositi e Prestiti, i territori rivestono nel nostro paese un importante ruolo a livello strategico per la realizzazione di investimenti. Inoltre, come evidenziato dall'Assessore alle Attività Produttive della Regione Campania Amedeo Lepore, *"il dialogo tra le imprese, istituzioni e comunità locali è utile quando, mettendo a confronto interessi concreti, emergono quelli che si indirizzano a obiettivi collettivi. A monte di una decisione informata, l'istituzione non deve abdicare al suo ruolo di decisore."*[112].

Partendo da queste considerazioni di fondo, l'elaborato considera le criticità a livello istituzionale emerse nello scenario in cui le ambizioni di Green Economy hanno dovuto convivere con l'emergenza sanitaria del Covid19. Difatti, questa convivenza ha fatto emergere delle affinità tra le due tematiche: l'aspetto economico e finanziario, l'elemento fiduciario e solidaristico e il carattere globale.

In merito al primo aspetto, ovvero quello economico-finanziario, il Covid19 avrà un forte impatto. La pandemia ha provocato innanzitutto le misure di contenimento da parte delle istituzioni italiane, e non solo: è stato decretato un lockdown di moltissime attività, che è stato vissuto con non poca sofferenza da parte delle imprese. Di conseguenza, i cambiamenti attitudinali dei cittadini - lavoratori e consumatori – e la serrata di attività non garanti del distanziamento sociale, hanno avuto conseguenze di natura economica immediate. In ordine di importanza, i settori di attività più colpiti sono stati l'industria, il commercio, gli alberghi, la ristorazione e l'edilizia. E, non di minore importanza, il numero di occupati "sospesi" ammonta a circa 8 milioni, ovvero circa 1/3 di tutti gli occupati[113].

---

[111] Cit. *Sintesi degli interventi della Conferenza inaugurale*, lunedì 24 febbraio 2020, Associazione Civita.

[112] Cit.. *Sintesi della seconda Conferenza, Ruolo delle regioni e transizione ambientale nell'economia territoriale*, lunedì 2 marzo 2020, Associazione Civita.

[113] I dati sono tratti dalla Memoria presentata dall'Istat alla 5° commissione programmazione economica e bilancio del Senato in data 26 marzo 2020.

Nella prospettiva economica, è importante considerare in egual misura il Green Deal, che provoca non un minor impatto rispetto al Covid19. Basti considerare l'ambizioso progetto di decarbonizzazione dell'industria pesante e l'impatto evidente che provoca sull'economia che si basa, per l'appunto, sull'utilizzo del carbone[114].

Pertanto, un primo elemento di corrispondenza è l'impatto economico dei due fenomeni.

Passando ad un ulteriore aspetto, la fiducia e la solidarietà istituzionale non può possono passare inosservate. Il Covid19 ha ufficialmente dato avvio al processo di delegittimazione delle istituzioni, in cui ogni paese ha optato per *modus operandi* "fare da soli". Ugualmente la Green Economy ha messo in discussione questa tematica. Per un modello di sviluppo equo è necessario un pensiero solidale che connetta due elementi: la responsabilità e la condivisione.

Connesso al tema della solidarietà istituzionale, vi è l'ultimo elemento: la globalità. L'emergenza sanitaria potrà essere contrastata unicamente in un'ottica mondiale. Tutti i Paesi sono legati da un obiettivo comune, alla cui base c'è la reciprocità. Inevitabilmente, quel che accade in una parte del mondo, ha ripercussioni in tutti gli altri Paesi. Nella stessa ottica, può essere considerato il Green Deal. Le stesse ambizioni, portate in campo europeo, devono essere considerate in ambito globale. O tutte le politiche si concentrano nella transizione verso un'economia sostenibile oppure lo sforzo compiuto in Europa non provocherà effetto alcuno.

In conclusione, data la similarità delle questioni che derivano dal Covid19 e dal Green Deal europeo, risulta difficile parlare di una senza menzionare l'altra tematica.

1.1 Green Deal Europeo: il meccanismo per una transizione giusta

Il *Green Deal* è un ambizioso progetto presentato da Ursula Von der Leyen, Presidente della Commissione europea, che ha l'obiettivo di ridurre sensibilmente le emissioni entro il 2050, attraverso un fitto piano di investimenti sostenibili. Attraverso questo, l'Europa punta a diventare leader mondiale nella battaglia al cambiamento climatico e il *"primo continente neutrale dal punto di vista climatico"*[115].

Il piano finanziario mobilitato in campo europeo mira a stimolare gli investimenti, sia nel settore pubblico che in quello privato, nei settori ambientali, sociali e climatici. Questi obiettivi vengono idealizzati su tre dimensioni:

[114] Cfr. *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta*, consultabile in eur-lex.europa.eu.
[115] Cfr. *Cosa prevede il Green Deal europeo?*, in *Nomos Centro Studi Parlamentari*, 2020.

- Impegno della spesa pubblica: attraverso il ruolo della BEI, Banca Europea per gli Investimenti, l'Europa investirà parte del proprio bilancio con l'intento di attirare anche fondi privati;
- Incentivi: l'Europa garantirà un quadro favorevole agli investimenti, tramite la finanza sostenibile e le strategie di sostegno alle pratiche di transizione giusta;
- Supporto continuo: l'Europa garantirà un supporto pratico ai progetti che viaggeranno nell'ottica del Green Deal, dalle fasi di pianificazione inziale sino alla implementazione.

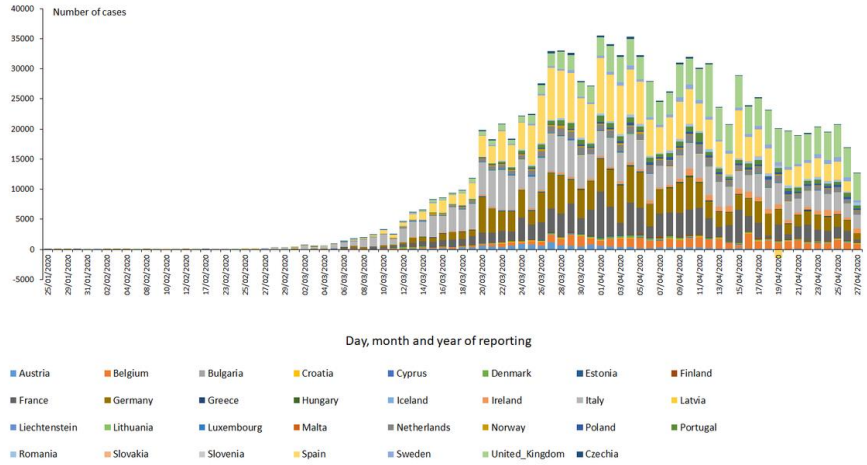
Uno strumento chiave per le ambizioni europee è il *Just Transition Mechanism*, attraverso cui sarà possibile fornire assistenza a quelle regioni maggiormente colpite dall'impatto economico[116]. Prevede tre principali fonti di finanziamento: un ulteriore stanziamento di fondi europei, che ammonterebbero a 7,5 miliardi di euro; mobilitare, nell'ambito di InvestUE, 45 miliardi di euro di investimenti; forme di prestito in ambito pubblico, mediante la BEI, di circa 25/30 miliardi di euro. Tale strumento prevede, oltre agli investimenti, anche un piano di assistenza tecnica, per coinvolgere tutti gli enti interessati, tra cui le organizzazioni non governative, le comunità sociali e le autorità locali.

1.2 Covid-19: l'emergenza sanitaria che genera l'emergenza economica

Il Covid-19, acronimo di *COronaVIrus Disease 19*, è una malattia infettiva respiratoria causata da un virus, che ha segnato la fine del 2019 e, più precisamente in Europa, gli inizi del 2020. La diffusione iniziale è avvenuta a Wuhan, capitale della provincia di Hubei (Cina), dove sono comparsi i primi casi di pazienti affetti da un'acuta polmonite, la cui causa era allora sconosciuta. Sin dal principio l'ipotesi avanzata è stata quella di zoonosi[117]. Tuttavia, nei primi giorni del 2020 il virus è stato individuato e l'11 febbraio l'OMS, Organizzazione Mondiale della Sanità, ha dato alla malattia la denominazione di Covid-19. Da allora il virus si è diffuso velocemente e, riportando i dati risalenti al 27 aprile 2020, sono stati 2.810.325 i casi confermati nel mondo dall'inizio dell'epidemia, di cui 193.825 morti.[118]

[116] Cfr. S. Consonni, *Focus Europa: il Piano di investimenti per il Green Deal e il Just Transition Mechanism*, in *LabParlamento*, 2020.
[117] Per zoonosi si intende *"qualsiasi malattia e/o infezione trasmessa direttamente o indirettamente dagli animali all'uomo e viceversa"*. Cfr. *ATTIVITÀ TRASVERSALI – ZOONOSI*, in salute.gov.it.
[118] I dati sono tratti da *Covid-19 - Situazione nel mondo*, consultabile in salute.gov.it.

Fig. 1 – *Situation update for the EU/EEA and the UK, as of 27 April 2020*



Fonte: ecdc.europa.eu

A seguito della diffusione del Covid19, quasi tutti i Paesi hanno dichiarato lo Stato d'emergenza. Per Stato d'emergenza si intende una situazione, non rientrante in una fattispecie astratta e non prevista dall'ordinamento costituzionale e dal legislatore ordinario, che necessita di un intervento normativo tempestivo ed efficace[119].

Le differenti esperienze costituzionali hanno deciso di regolare lo Stato di emergenza in modalità diverse. Alcuni Paesi hanno assunto la scelta di determinare in Costituzione le tipologie di emergenza e i poteri esercitabili in tali situazioni[120]. Altri sistemi costituzionali hanno scelto di porre maggiore attenzione sulla necessità di trovare un equilibrio tra poteri emergenziali e necessità di garanzia dei diritti fondamentali[121]. Infine, vi sono quelle esperienze in cui si è optato per una "decostituzionalizzazione", lasciando al legislatore ordinario la disciplina delle situazioni emergenziali, come ad esempio l'esperienza italiana.

Anche se tutte queste esperienze sono differenti tra loro, giungono alla medesima conclusione: il Covid19 ha messo in seria difficoltà tutti i Paesi che hanno cercato di fronteggiarla, subendo allo stesso tempo un forte danneggiamento. Non si parla solo di emergenza sanitaria, bensì di

[119] Cfr. G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2015, p. 1.

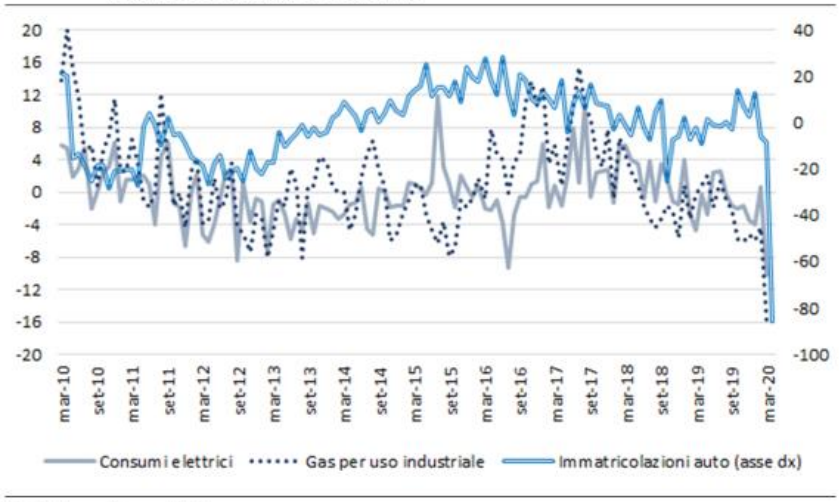
[120] Ne sono un esempio l'*Emergencies Act* canadese, la Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania e la Costituzione del Portogallo.

[121] Basti considerare l'esperienza colombiana, in cui la Costituzione stabilisce espressamente che uno stato di emergenza, nello specifico in questo caso quello insurrezionale, non può violare le libertà fondamentali riconosciute dai trattati internazionali; in Nicaragua, la Costituzione tutela, durante le situazioni emergenziali, il diritto alla vita, alla dignità e all'integrità umana; l'esperienza del Venezuela, in cui la Costituzione garantisce, a fronte di stati di emergenza, il diritto alla vita, ad avere un giusto processo e vieta forme di discriminazione e di tortura.

emergenza economica, difatti *"l'economia internazionale, che già si era indebolita nello scorso biennio, è stata travolta dalla pandemia di COVID-19"*[122].

Nello specifico, nel caso italiano, l'andamento dell'attività economica ha subito un forte calo. Ciò può essere dimostrato prendendo in considerazione alcune variabili ad alta frequenza: consumi elettrici, gas per usi industriali e annullamento del mercato auto, dimostrabile mediante l'indice delle immatricolazioni.

Fig. 2 – Indicatori tempestivi dell'attività economica
(variazione tendenziale percentuale)

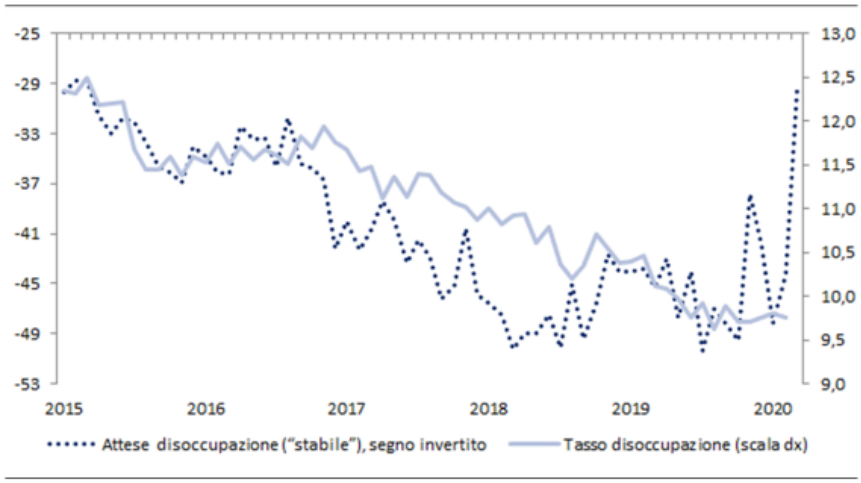


Fonte: Terna, Snam, ANFIA.

A livello occupazione, è stato introdotto il *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency Regulation* (SURE), con cui l'Europa fornisce assistenza agli Stati membri per far fronte alle misure volte a contenere la disoccupazione. Questo diviene un tema caldo, considerato che il Covid19 ha costretto i Paesi all'introduzione di misure per favorire il distanziamento sociale, ridurre la mobilità e bloccare delle attività e ciò ha inevitabilmente influito sul tasso di disoccupazione.

[122] Cit. *Nota sulla congiuntura di aprile 2020* dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, consultabile in upbilancio.it.

Fig. 3 – Tasso di disoccupazione e attese di disoccupazione dei consumatori
(incidenze percentuali; saldi)



Fonte: Istat.

La conseguenza è dunque un peggioramento a livello economico e sociale all'interno del Paese.
Avendo analizzato tutte le tematiche che compongono il contesto attuale, gli interrogativi nascono spontaneamente: *Come si coniuga in tale contesto il Green Deal europeo? È ancora realizzabile il sogno di una transizione sostenibile?*

2. Un progetto per il futuro: coniugare la crescita sostenibile e l'emergenza sanitaria

Un progetto per il futuro è necessario, per consentire una ripresa del Paese e in questo collocare anche le ambizioni europee. Si tratta, dunque, di attuare interventi di risanamento, ma cercando di rendere l'Italia sostenibile.
Nell'ambito accademico, istituzionale, sociale, scientifico ed economico non hanno tardato ad arrivare proposte, tra cui l'appello per ricostruire il Paese dopo l'epidemia, tra i cui firmatari è possibile trovare Gaetano Azzariti (Sapienza Università di Roma), Rosy Bindi (ex ministro della Sanità), Francesca Koch (femminista, già presidente della Casa Internazionale delle Donne), Gianni Silvestrini (direttore scientifico Kyoto Club), Vincenzo Comito (economista) e molti altri[123].
Ma sarà in grado l'Italia di fronteggiare questa nuova sfida? Non solo l'Italia, ma anche l'Europa?

[123] Cfr. *In salute, giusta e sostenibile: l'Italia che vogliamo*, consultabile in change.org.

Probabilmente, sarà necessario prima intervenire in quegli ambiti che, già in bilico nella fase precedente, ora rischiano di frantumarsi. Per questo un progetto per il futuro deve tener conto di due aspetti necessari.

Il primo, inevitabilmente, è il deficit democratico, per cui si intende la questione della legittimazione democratica dell'Unione europea e delle sue istituzioni. Una buona ripartenza ha alla propria base una fronte compatto e unitario. Indubbiamente, l'emergenza sanitaria ha riportato alla luce scontri e rivalità a livello istituzionale nel contesto europeo. Le discordie ovviamente non sono sorte unicamente a livello sovranazionale, ma anche internamente. In merito a ciò, basti considerare il dibattito che ha investito la *task force*, scesa in campo per l'emergenza sanitaria, su cui sono richieste a gran voce maggiore trasparenza e chiarezza. Inoltre, sarà necessario intervenire nel rapporto centro-periferia, in quanto, nel corso dello stato emergenziale, non è stato raggiunto un *modus operandi* puntuale e coordinato.

In secondo luogo, sarà necessario ripensare al piano di investimenti, su cui già è in corso una diatriba: *impiegare gli investimenti in una crescita sostenibile o dare priorità al risanamento economico dell'economia pubblica?*

2.1 Il deficit democratico: la fiducia a livello sovranazionale e a livello nazionale

Per la ripartenza è necessario ritrovare la fiducia reciproca tra le istituzioni. *Ma come sarà possibile farlo?*

A livello sovranazionale, la partita si gioca in ambito europeo.

Il primo aspetto difficile da risanare, ma importante da cogliere, è il principio di riuscire a sentire l'Unione. La Brexit è stato il primo sintomo di malattia di questo principio, a cui si accompagna l'emergere di correnti politiche populiste e nazionaliste che hanno inevitabilmente determinato un allontanamento dei cittadini dalla politica e, dunque, la crisi dei partiti e, più in generale, la disaffezione nel progetto europeo.

L'emergenza sanitaria in atto ha ulteriormente complicato l'assetto dei rapporti tra le istituzioni e tra le istituzioni e i cittadini, che dovrebbe essere risanato per poter agire in maniera coordinata nella realizzazione di una transizione sostenibile.

Ruolo chiave può essere giocato dal Parlamento europeo, descritto dal deputato Esteban González Pons (PPE) come *"essenziale durante la pandemia. Questo è un periodo straordinario*

per i governi e il Parlamento è l'ospedale della democrazia."[124]. Ma ancor di più, dai Parlamenti nazionali, mediante quel lungo processo di integrazione europea che è in atto già da diverso tempo. I Parlamenti nazionali sono il punto di raccordo tra tutti i cittadini nazionali e le istituzioni europee; il punto chiave attraverso il quale rafforzare quel "sentire l'Unione"; lo strumento attraverso cui dare un nuovo slancio all'Europa solidale e democratica, ma soprattutto non più così divisa e frammentata.

Così, mediante il confronto democratico parlamentare, si potrebbe cercare di varare un progetto comune, in grado di fronteggiare le sfide globali del XXI secolo. In tale direzione, andrebbe rafforzato, in maniera coordinata, il pacchetto di misure adottate in ambito europeo per questa emergenza sanitaria, cercando di fornire assistenza a tutti i Paesi membri. Quindi, fare leva sull'operato del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, il programma RescEU (meccanismo di protezione civile dell'UE), il programma di ricerca dell'UE Orizzonte 2020, i fondi e gli strumenti finanziari etc. Gli strumenti non mancano, bisognerebbe utilizzarli, previo accordo tra le parti in sede parlamentare, in maniera congiunta e unita, perché la ripresa potrà essere solo collettiva.

Uno degli strumenti che risulta essere più funzionale è il SURE, un nuovo strumento contro la disoccupazione per salvaguardare il livello occupazione nei Paesi membri. Attraverso questo strumento, sarà garantita un'assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti. Oltre ad essere un notevole incentivo economico, il SURE permetterebbe di riacquistare fiducia in Europa e di creare uno spazio solidaristico, in base al quale gli Stati membri si accordano per sostenersi a vicenda.

Tuttavia, la fiducia e la solidarietà potrà essere raggiunta in sede internazionale, unicamente dopo aver sanato i rapporti in quella nazionale. Ciò potrebbe essere fatto, individuando i due punti dolenti, emersi nel corso dell'emergenza sanitaria.

In primo luogo, la mancanza di fiducia tra governanti e governati. L'esempio più evidente è rappresentato dallo sguardo sospettoso del cittadino nei confronti della *task force*, istituita il 10 aprile con decreto del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e guidata dal dirigente Vittorio Colao. Ciò che potrebbe permettere un riavvicinamento tra istituzioni e cittadini è la trasparenza, attraverso la pubblicità dei lavori. Ovviamente, ciò riguarda, non solo l'ultimo organo creato ad

[124] Cfr. *Ricostruire l'Europa dopo COVID-19: gli eurodeputati chiedono misure decisive*, consultabile in europarl.europa.eu.

hoc dal Governo, ma anche, ad esempio, i lavori del comitato tecnico-scientifico della protezione civile, di cui non c'è alcuna traccia riscontrabile.

La mancanza di trasparenza genera inevitabilmente un forte senso di disaffezione, soprattutto in un contesto problematico come quello odierno, sia per le poche informazioni fornite da questi organismi di comando emergenziale, sia per la natura incerta decisionale ricoperta da personalità non politiche, la cui figura è di crescente centralità.

Inoltre, a livello nazionale, permane il problema ben più radicato delle regioni. Anche durante l'emergenza sanitaria è emerso il problema di coordinamento tra la normativa governativa e le ordinanze regionali. Questa tematica pone l'accento su un organo collegiale di collaborazione, la Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza ha importanti compiti di coordinamento istituzionale tra Stato centrale e autonomia locali, di consultazione in ambito programmatico economico-finanziario, di indirizzo su atti europei, di funzionamento in sede deliberante e di nomina. Sostanzialmente, è l'organo di intermediazione tra Governo e regioni. Potrebbe risultare utile intensificare e riconsiderare l'aspetto negoziale e collaborativo della Conferenza Stato Regioni per risanare il vuoto normativo e fiduciario tra i due livelli istituzionali e locali del Paese.

Il rapporto istituzione tra Stato centrale e istituzioni regionali continua a rimanere un tasto dolente, ma sarà possibile imparare dall'emergenza ed intervenire per fornire un quadro articolato di cooperazione e competenze?

2.2 Cenni alla pianificazione finanziaria: gli investimenti tra nuove tecnologie e ripresa di soluzioni sostenibili già maturate

Un accenno è necessario anche in merito all'aspetto programmatico finanziario. *Come pianificare gli investimenti per una ripresa ottimale?*

La presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, ha dichiarato: *"Ora che stiamo pianificando di tornare lentamente alla normalità e di investire miliardi di euro per riavviare la nostra economia, dovremmo evitare di ricadere nelle vecchie abitudini. […] Usando il Green Deal come nostra bussola, possiamo trasformare la crisi dovuta a questa pandemia in un'opportunità per ricostruire le nostre economie in modo diverso, rendendole più resilienti"*[125].

Non mancano posizioni scettiche al riguardo, basti considerare lo studio *GS Sustain – Covid19-Shifting the climate change debate*, condotto da Goldman Sachs, una delle più grandi banche

[125] Cfr. *Green Deal: per von der Leyen sarà il "pilastro" della ripresa economica UE*, consultabile in rinnovabili.it.

d'affari del mondo, la quale ha rilevato che le ambizioni di decarbonizzazione risultano attualmente impossibili da concretizzare[126].

Tuttavia, tralasciando i dibattiti in materia, uno degli aspetti che sarebbe più utile considerare, in vista della pianificazione finanziaria, è l'area dell'Innovazione, della Ricerca e dell'Istruzione. Non a caso scritte a lettera maiuscola. Sarà necessario, in vista della ripresa nazionale, ripensare a questi tre pilastri. L'Italia investe meno in educazione, ricerca e sviluppo in base alla media OCSE. Quindi, sarebbe opportuno ripensare al piano degli investimenti, perché è nel campo dell'innovazione, della ricerca e dell'istruzione che si gioca la competizione globale.

Inoltre, nell'ottica di una ripresa green, si potrebbe tenere conto di esperienze già maturate e per questo che, anche se per richiami, è interessante ricordare che sono stati diversi i progetti portati in campo. Tra i tanti, la prima esperienza di comunità locale carbon free, realizzata tra i monti dell'Altro Sangro, più specificatamente a Villetta Barrea. Il progetto è stato ideato da tre aziende: la Energred di Roma, la Ener2crowd, prima piattaforma italiana di lending crowdfunding energetico, e la Opstart di Milano.

Il progetto consiste nell'uso del crowdfunding per finanziare un'operazione i cui costi d'investimento si aggirano sui 420mila euro, ossia i costi necessari per poter ripristinare l'antica centrale chiusa l'ultima volta nel 2015 a seguito di un'alluvione. L'obiettivo è quello di generare energia pulita, ad emissioni zero, compatibile con il territorio immerso nel verde.

Sarà possibile investire nell'Innovazione, nella Ricerca e nell'Istruzione? Potrà rappresentare l'esperienza di Villetta Barrea un esempio guida per la ripresa? Sarà possibile ricostruire la nostra Economia in maniera diversa o il Covid19 ha infettato anche le ambizioni europee?

3. Conclusioni

Al termine della seguente trattazione, è possibile giungere ad una conclusione che, tuttavia, non è tale. Sono ancora tanti gli interrogativi a cui dare rispostare e a cui trovare una soluzione.

Ad ogni modo, sono due i punti che in conclusione emergono con maggiore evidenza.

Innanzitutto, la conoscenza. Il Presidente Violante, nella giornata di apertura al corso di *Italiadecide* 2020, ha sottolineato l'importanza della conoscenza, intesa come l'atteggiamento cosciente che crea un sentire collettivo tra governanti e governati, che a sua volta consente di

[126] Cfr. A. Turci, *Cosa resterà del dibattito sul clima dopo il Coronavirus, secondo Goldman Sachs*, consultabile in forbes.it.

affrontare in maniera consapevole e coordinata le difficoltà che qualsiasi democrazia è costretta ad affrontare. Nel caso specifico, la conoscenza è un elemento necessario che è alla base sia del superamento dell'emergenza sanitaria ora in atto sia dell'attuazione di interventi e politiche a favore della sostenibilità. Solo attraverso la conoscenza, le istituzioni nazionali e internazionali potranno confrontarsi, superando i limiti e divergenze che allontano i Paesi.

In secondo luogo, la globalità. Il confronto e il dialogo istituzionale sono necessari perché entrambe le tematiche, la crisi pandemica e la crisi ambientale, investono gli ambiti di competenza di tutti i Paesi. La crisi sanitaria non potrà essere affrontata se non in maniera globale, perché solo tutti insieme potrà essere contrastata. Allo stesso modo, il *Green deal* non provocherà effetto alcuno, a meno che la transizione sostenibile non diventi un obiettivo comune e globale.

Per queste ragioni, ancor prima di elaborare un articolato piano di interventi di politiche pubbliche, è necessario intervenire sul delicato tema del deficit democratico e dello snodo dei rapporti istituzionali multilivello.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Pina Maria Mascali*

Fondi strutturali: il caso dell'Emilia-Romagna. Un modello da seguire?

A.A. 2020

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

Sommario

1. Fondi strutturali - 2.1 Fondi strutturali in Italia: programmazione economica 2014-2020 - 2.2 Caso dell'Emilia-Romagna - 3. Conclusioni - 4. Proposta: un modello da seguire?

Abstract

L'Unione Europea costituisce un'entità di fondamentale importanza all'interno del processo di trasformazione, realizzazione e concretizzazione dei progetti e obiettivi di transizione energetica, ambientale e digitale che ogni singolo stato membro attraverso le proprie politiche si prefigge di realizzare. Il seguente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare e comprendere come il modello di gestione dei fondi strutturali nella regione Emilia-Romagna, abbia costituito un ottimo esempio di utilizzo dei fondi per la realizzazione di importanti progetti di politiche pubbliche con una prospettiva non solo a carattere regionale bensì nazionale.

1. Fondi strutturali

Tra i diversi strumenti che l'Unione Europea mette a disposizione per il perseguimento di fini come l'integrazione economica e sociale degli stati membri, tra quelli più importanti vi è sicuramente quello dei fondi strutturali e d'investimento europei SIE. I fondi strutturali e d'investimento europei (o fondi SIE), rappresentano il principale strumento finanziario attraverso il quale l'Unione europea in base all'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, promuove il rafforzamento di principi come quello della coesione economica, sociale e territoriale. Tra gli scopi principali dell'utilizzo e dell'erogazione di questi fondi infatti, l'Unione si pone l'obiettivo di ridurre il divario tra le diverse regioni e delle aree meno sviluppate degli stati membri. L'attenzione per la politica regionale si focalizza soprattutto nei confronti delle zone rurali, quelle interessate da processi di transizione industriale e alle regioni che presentano gravi o permanenti svantaggi naturali o demografici. I settori su cui si concentrano i fondi (SIE), sono quelli della ricerca e dell'innovazione, delle tecnologie digitali, il sostegno dell'economia a basse emissioni di carbonio e la gestione sostenibile delle risorse naturali o piccole imprese.

La prospettiva temporale entro cui invece vengono distribuiti i fondi, è attraverso una programmazione settennale in cui il primo ciclo risale al periodo del 1994-1999 fino a quello in atto del 2014-2020 e quello in processo di negoziato per il periodo 2021-2027. I fondi strutturali e d'investimento europei, finora citati, si distinguono in: fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che promuove uno sviluppo armonioso nelle diverse regioni degli stati dell'UE, il fondo sociale europeo (FSE) che sostiene progetti in materia di occupazione investendo nel capitale umano, il fondo di coesione (FC) che finanzia obiettivi e progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente, il fondo europeo agricolo e per lo sviluppo rurale (FEASR) e in ultimo il fondo

europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) con obiettivi di incentivo per istituire modalità di pesca sostenibile e aiutare le comunità costiere a diversificare le loro economie. Se quindi i fondi e la loro erogazione rappresentino per l'Unione e gli stati membri, uno degli strumenti entro i quali si sviluppano e realizzano i concetti di politica di coesione definita all'interno del Trattato sull'Unione, è necessario però menzionare come per un vero e proprio processo di integrazione economica sia fondamentale anche la presenza delle risorse messe a disposizione dal cofinanziamento regionale. Quest'ultimo, emesso da parte dei singoli stati e delle regioni che beneficiano dei fondi, mette in rilievo quanto sia importante un processo di collaborazione e cooperazione fra i diversi soggetti, nel perseguimento dei fini previsti.

La Politica di Coesione, intrapresa nell'ultima programmazione e in corso finora, ci fornisce il quadro di riferimento per la realizzazione della strategia di ''Europa 2020'', che mira ad una massima concretizzazione di una crescita intelligente nel versante economico, ad una sostenibilità per l'ambiente e un'Europa inclusa sotto il profilo dell'occupazione. Il tipo di strategia adottata e definita nella programmazione 2014-2020, nonché quella della nostra analisi, risulta essere completamente differente rispetto a quella realizzata e progettata nei precedenti periodi. ''Europa 2020'', prevede, non solo un processo di innovazione rispetto alla qualità e quantità delle tematiche e obiettivi da realizzare, ma soprattutto un cambiamento in relazione all'ammontare e alla destinazione delle risorse. La loro assegnazione avviene infatti, tramite una classificazione delle regioni distinte e identificate in base al livello del reddito pro capite regionale. Con questo parametro, vengono distinte in tre diverse categorie:

- Regioni meno sviluppate con un reddito pro capite inferiore al 75% della media UE;
- Regioni in transizione con reddito pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media;
- Regioni più sviluppate con reddito pro capite superiore al 90%.

2.1 Fondi strutturali in Italia: programmazione economica 2014-2020

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, l'Unione ha messo a disposizione un bilancio di 454 miliardi di euro da investire in più di 500 programmi su tutto il territorio europeo. Per ciò che concerne il nostro Paese, la programmazione ha assegnato all'Italia oltre 46,4 miliardi di Fondi SIE e Cooperazione territoriale. A questa cifra bisogna chiaramente aggiungere quella del cofinanziamento nazionale pari a 31 miliardi, che dopo la Polonia, ci porta ad essere il secondo paese per entità di finanziamenti messi a disposizione. Per l'Italia, gli interventi della politica

adottata dall'Europa, costituiscono una buona fetta degli investimenti nazionali e i ¾ di quelli investiti nel quadrante meridionale. Nonostante però, ci sia un beneficio per decine di migliaia di imprese e accordi pluriennali attraverso il partenariato, l'Italia non solo non riesce a sfruttare in modo efficiente le risorse dei fondi, ma le condizioni di differenziazione createsi nel corso del tempo fra la parte settentrionale e quella meridionale, sembrano essere aumentate, non andando così a colmare quelle stesse distanze e differenze che la politica europea si pone l'obiettivo di superare.

Per la programmazione 2014-2020, l'Italia ha una prospettiva e limite di azione temporale fino al 31 dicembre del 2020 per l'allocazione di tutti i fondi non ancora impegnati e fino al 2023 per poterli investire e spendere.

Come enunciato precedentemente, nonostante l'Italia rappresenti il secondo stato per ammontare di risorse erogate da investire, il nostro Paese però, si trova in fondo alla classifica per la quota dei fondi spesi. L'Italia si trova infatti al 26° posto, mettendo in evidenza una condizione che desta particolare attenzione.

In considerazione delle percentuali indicate fino al 2019, si nota come ancora risultino delle grandi differenziazioni nell'utilizzo dei fondi in prospettiva di dati disaggregati regionali. Partendo dalla classificazione delle regioni meno sviluppate (Sicilia, Puglia, Calabria, Campania, Basilicata) i fondi utilizzati erano pari al 17,69%, quelle delle regioni di transizione (Molise, Sardegna; Abbruzzo) per il 26,29%, quelle delle regioni più sviluppate (Centro-Nord) per il 40,12%. Sembra quindi chiaro come in Italia, più le regioni siano sviluppate più riescono a spendere i loro fondi in modalità efficace ed efficiente, e come invece quelle meno sviluppate rimangano in fondo alla lista. Se quindi gli obiettivi delle politiche europee siano quelli di coesione sociale ed economica, attraverso una distribuzione equa delle risorse a vantaggio delle zone meno sviluppate a cui è destinato il 69% dei fondi strutturali, da quanto evinto sinora rimane solo un forte divario economico fra le aree delle regioni italiane. La risposta alla domanda di quale siano e potrebbero essere le cause che sono alla base di questo squilibrio, potremmo dare molteplici risposte, primis tra tutte la differenza che intercorre fra i diversi apparati amministrativi regionali, in cui la loro attività rappresenta anche il focus della nostra scuola. Per questo, il seguente paragrafo, esporrà il modello dell'Emilia-Romagna, come best practice nell'utilizzo dei fondi FESR, come confermato dalla Commissione europea alla fine del 2019.

2.2 Caso dell'Emilia-Romagna

Durante la seconda conferenza tenutasi con la Scuola, il professor Patrizio Bianchi, nonché assessore regionale al Coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, ha esposto come la Regione Emilia-Romagna, abbia avuto e sfruttato delle condizioni trainanti per la realizzazione di politiche pubbliche efficaci ed efficienti attraverso l'investimento dei fondi strutturali europei, come quello del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Ciò che ha infatti reso la Regione, un modello di esempio, è stata la presenza di una prospettiva di azione politica che non agisse soltanto in termini di valore aggiunto, ma un tipo di azione che puntasse e desse peso a valori e principi come quelli della ricerca, formazione e qualità ambientale. Come è stato confermato dalla Commissione europea nel 2019, la virtuosità dell'Emilia-Romagna, viene riprovata dalla conferma dell'utilizzo dei fondi strutturali europei che già il 31 ottobre del 2019, aveva impiegato la quasi totalità delle risorse disponibili della programmazione 2014-2020, pari a 1,2 miliardi di euro. La grande capacità della Regione, non solo approvata dall' organo, è quella di aver utilizzato al meglio le potenzialità offerte dagli strumenti delle politiche europee. La maggior parte delle risorse e quindi dei fondi, è stata stanziata per la crescita del sistema regionale come però l'intermediazione di azioni sempre più integrate fra loro in cui l'occupazione fosse al primo posto, creando così una spirale di investimenti e lavoro. Al 31 ottobre infatti la Commissione ha sempre certificato, che i fondi FESR erano quasi del tutto esauriti: 480 milioni su 481,8 corrispondente al 99,6% della dotazione complessiva risultavano impegnati, mentre per il Fondo Sociale Europeo (FSE), i finanziamenti utilizzati fossero saliti a 732,4 milioni pari al 93,1% di quelli disponibili. Dati, che lo stesso dottor Bianchi ha confermato nella conferenza e negli incontri dei Comitati di sorveglianza. I progetti selezionati dai bandi sono 3.460 di cui 1.407 già conclusi, con investimenti complessivi pari a 832,4 milioni di euro. Tra i bandi aperti, negli ultimi, si segnalano quelli a sostegno del commercio e della riqualificazione energetica degli edifici pubblici, la promozione degli investimenti e l'accesso al credito per gli investimenti green economy, tema ormai di rilevante importanza. Le linee guida che hanno indirizzato e avviato le 31 azioni previste nell'ambito dei 6 assi di intervento sono quelli della ricerca e innovazione, lct e agenda digitale, competitività e attrattività del sistema produttivo, low carbon economy, valorizzazione delle risorse artistiche culturali e ambientali, città attrattive e partecipate. Ora, dall'inizio della programmazione sono state inserite nei

percorsi formativi 465.047 persone di cui oltre il 50% donne. Sono state approvate in totale 4.223 operazioni, di cui 3.798 avviate, e 2.423 concluse. Con la programmazione economica 2014-2020, in questi anni, la gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei ha toccato la soglia dei 2,44 miliardi di risorse pubbliche, intesi come il prodotto tra gli stanziamenti europei, nazionali e regionali. L'obiettivo quindi, è stato quello di implementare una nuova generazione di politiche per lo sviluppo e una crescita sostenibile e inclusiva, concretizzando al meglio i pilastri definiti nella strategia ''Europa 2020''.

3. Conclusioni

Prendendo in analisi come la programmazione dei Fondi europei e in particolare quella dei fondi FESR, sia stata gestita all'interno della regione Emilia-Romagna, si evince che lo sfruttamento delle risorse abbia dato al sistema produttivo, non solo un'opportunità di crescita, ma soprattutto una forte competitività sul mercato globale. L'Emilia-Romagna è la prima regione in Italia per velocità di spesa e programmazione dei fondi europei, frutto di una stretta cooperazione tra diversi soggetti reali come imprese, università, mondo del lavoro e Comuni, intesi come un sistema territoriale coeso e coordinato. I finanziamenti verso l'innovazione tecnologica e la promozione tra ricerca e imprese hanno rafforzato le eccellenze già presenti sul territorio a livello produttivo, migliorando tematiche come quelle dell'efficienza energetica e cultura digitale che rappresentano gli snodi e gli obiettivi più sensibili delle politiche future. Appare quindi evidente la presenza di un programma per il futuro tracciato e ben definito. Quest'ultimo infatti, si basa sull'individuazione si una serie di elementi attorno ai quali è costruita la struttura portante della strategia:

- La ripresa di un percorso di crescita intesa nel senso di sostegno agli investimenti in ricerca ed innovazione, internazionalizzazione e nuova impresa;
- La centralità della strategia regionale della ricerca e innovazione noto come progetto S3, il filo rosso che collega le imprese e il sistema produttivo regionale con l'ampio sistema della conoscenza;
- L'innalzamento dell'attrattività dei territori a partire dai centri urbani e il sostegno alla coesione territoriale delle aree interne, quelle più distanti dalla direttrice dello sviluppo, la Via Emilia;

- La sostenibilità dello sviluppo che deve guidare gli interventi come l'adozione di tecnologie e nuove opportunità per l'economia green.

Questi, capisaldi del programma, rappresentano tutti gli elementi che costituiscono la base per un sistema regionale attrattivo e competitivo articolato in cluster produttivi altamente specializzati e territori ricchi di infrastrutture, con elevati livelli di welfare, di inclusione e partecipazione sociale.

4. Proposta: un modello da seguire?

Alla luce di quanto appena emerso, occorre però menzionare un dato di fondamentale importanza riguardante la gestione e programmazione dei fondi all'interno della Regione. Nella strategia utilizzata dall'Emilia-Romagna, una novità è stata quella di aver creato e adottato un nuovo approccio integrato, attivato anche grazie all'utilizzo di altri strumenti, che prevede l'intermediazione tra le risorse e programmi a gestione della diretta Commissione europea con altri programmi regionali. Un fattore importante da considerare è stato il rafforzamento del corpo tecnico, inteso come una condizione importante non solo per la Regione presa in analisi, ma all'interno di una prospettiva e panoramica generale. Le regioni, intese come punto di riferimento per i servizi che erogano, per la cura del territorio e per la politica di sostegno allo sviluppo, perciò, esigono un corpo tecnico altamente qualificato che possa dare un'impronta di innovazione e progresso per lo sviluppo locale. Un territorio con buone infrastrutture e servizi, che esprime un tessuto produttivo competitivo, capace anche dal punto di vista della formazione, della ricerca e dell'innovazione, ben difficilmente potrà diventare terra di emigrazione di giovani, lavoratori e imprese. Inoltre, ciò che rende il caso dell'Emilia-Romagna, un modello da seguire è il fatto di aver adottato un tipo di prospettiva che guardasse all'orizzonte del progresso della nazione e non della singola regione. L'obiettivo è infatti quello di oltrepassare i confini regionali, e questo viene dimostrato dal raggiungimento di un importante negoziato tra Regione, Comune di Bologna, lo Stato e Commissione Ue consentendo la realizzazione un piano di investimenti. A Bologna è stato infatti posizionato il Centro Europeo per il Cambiamento Climatico e poi attratto il Centro Europeo di Super Calcolo Scientifico. Questo progetto di *bottom up*, ha permesso alla regione di ottenere investimenti per la realizzazione dei progetti utili per tutte e tre le parti: Regione, Stato ed Ue, dimostrando quindi quanto le regioni siano oltre che facilitatori delle politiche nazionali anche dei promotori per la realizzazione di obiettivi comuni.

Nonostante le grandi differenze che caratterizzano le nostre regioni, possiamo guardare l'Emilia come un esempio da seguire? Non vi è una risposta certa, ma ciò che può essere d'aiuto, anche successivamente alla pandemia del Covid-19, è che solo attraverso una politica e una prospettiva di benessere comune, si possano raggiungere grandi risultati. Solo accettando la sfida che deriva direttamente dall'interdipendenza mondiale e dall'innovazione tecnologica crescente si può auspicare a forme di cooperazione interne e internazionali.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Federica Pigoni*

Coronavirus e smart working: una spinta per il futuro?

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario:
1. Introduzione - 2. Smart working e telelavoro - 3. La pratica in Italia - 4. Pro e contro - 5. Fondi e status quo precedente alla crisi - 6. Coronavirus e Smart Working, una spinta per il futuro - 7. Conclusione

Abstract
Lo *smart working* ha assunto un'importanza determinante durante l'emergenza Coronavirus. In Italia questa modalità era fortemente sottosviluppata prima della crisi sanitaria, che ha fornito una spinta incredibile nel senso dell'adozione di questa pratica. Questa relazione andrà a definire lo *status quo*, sia normativo che a livello numerico, precedente a questo periodo. Saranno esaminati i pro e i contro relativi alla tematica. Verrà infine sviluppata una proposta per modernizzare la cultura lavorativa italiana, nell'ottica di riforme strutturali necessarie alla ripresa.

1. Introduzione

Nella maggior parte delle conferenze è trasparita una forte necessità di innovazione e di cambiamento nel sistema produttivo e lavorativo italiano. Spesso sono state denunciate lungaggini burocratiche e ostacoli creati da una cultura lavorativa e di investimento ormai obsolete. L'era tecnologica è ormai la realtà in cui viviamo, ragion per cui non si può più cercare di contrastarne l'affermazione o nascondere la testa sotto la sabbia quando diventano evidenti le sfide che questa pone alla nostra società. La politica, insieme alle imprese, deve riuscire a trovare una sinergia di mezzi ed intenti per poter affrontare queste prove e, anzi, cavalcare l'onda di questa rivoluzione digitale. È evidente, quindi, che siano fondamentali provvedimenti per innovare e riformare non solo la facilità che si ha nel fare impresa in Italia, ma al contempo innalzare la produttività del lavoro, che negli ultimi anni è rimasta a bassi livelli, portando a una crescita stagnante nel Paese. Uno degli ambiti più evidenti in cui la tecnologia è entrata in modo dirompente è, appunto, quello lavorativo. Ciò mi ha portato ad approfondire in un primo momento la crisi del sistema – lavoro italiano, per poi focalizzarmi specificamente sulla pratica dello *smart working*. Questo focus è stato fortemente influenzato dal periodo epocale che ognuno di noi sta vivendo, l'emergenza Coronavirus. Durante questa crisi sono state numerose le sfide imposte al welfare moderno. Una fra tutte, la necessità di continuare, seppure in forma ridotta, l'attività delle imprese e delle amministrazioni, conciliando allo stesso tempo la sicurezza dei lavoratori e la riduzione della circolazione del virus. Questo dilemma è stato risolto, seppur parzialmente, dalla presenza di modalità di lavoro a distanza, che ha favorito lo svolgimento delle mansioni lavorative rispettando le necessità dettate dalla situazione. Certamente la pandemia non ha semplicemente favorito l'utilizzo di questi mezzi, ma lo ha, in un certo senso,

imposto. Se nel 2019 la parte di forza lavoro che svolgeva le proprie mansioni, anche solo in parte, a distanza risaliva a 570.000 unità, l'emergenza sanitaria ha portato con sé numeri molto più alti, circa 8 milioni di italiani in lavoro a distanza, apparentemente con un rapido adattamento a questa modalità lavorativa. È probabile che, una volta terminato il periodo emergenziale, questa pratica si stabilizzi su valori molto più elevati che nel passato. Le questioni che si pongono, però, sono numerose. Se questa modalità porta con sé numerosi vantaggi, tra i quali una maggiore produttività e una facilitata conciliazione vita – lavoro, non sono da sottovalutare possibili lati negativi, quali un isolamento dall'ambiente lavorativo e un possibile sovraccarico di lavoro non adeguatamente remunerato. Urge così una chiara distinzione tra i vari tipi di lavoro a distanza già esistenti nelle normative attuali, così come una analisi dei pro e contro della modalità in questione.

2. Smart working e *telelavoro*

Lo smart working è una forma di lavoro a distanza, tramite l'utilizzo di mezzi tecnologici, che rende lo svolgimento della prestazione lavorativa più flessibile e innovativa, soprattutto nel modo di organizzare le mansioni. Questo tipo di ripensamento delle condizioni e delle modalità di lavoro viene considerata una tappa fondamentale per lo sviluppo delle modalità lavorative nel futuro, che vanno verso una relativa flessibilizzazione delle mansioni e un adattamento alla conciliazione vita – lavoro. Per questo l'attrattività di un posto di lavoro è sempre più delineata da vantaggi e benefit che vanno oltre alla semplice remunerazione: ne sono un chiaro segnale i numerosi piani di welfare aziendale messi in atto negli ultimi anni, tra i quali figura spesso una progressiva adozione di pratiche di lavoro a distanza. Si deve, però, prestare particolare attenzione alla differenza fra una vera a propria pratica consolidata di *smart working* ed una di *telelavoro*. Mentre lo smart working si caratterizza come un modo di svolgere le proprie mansioni in modo flessibile e remoto, ma possibile senza una postazione fissa, secondo la normativa del telelavoro è, invece, indispensabile una localizzazione dell'impiegato, anche al proprio domicilio. Questa ultima pratica, infatti, di frequente richiede la presenza fisica in ufficio del lavoratore settimanalmente o mensilmente, insieme a una *work station* per svolgere le proprie mansioni. I requisiti fondamentali per una vera e propria pratica di lavoro agile sono invece differenti. In primis una specifica cultura organizzativa non più basata esclusivamente sulla presenza fisica, ma sulla responsabilizzazione nell'ottica dei risultati. Inoltre, risulta ovviamente

cruciale l'introduzione di politiche aziendali orientate alla flessibilizzazione degli orari e dei luoghi di lavoro, che prevedano adeguate dotazioni tecnologiche e spazi fisici.

3. La pratica in Italia

Dal punto di vista normativo già da qualche tempo si hanno le prime legislazioni europee sul tema, mentre la prima normativa italiana[127] di riferimento in merito è riconducibile al 2014. Con l'ulteriore flessibilità introdotta dal *Jobs Act* e con il successivo Patto di Stabilità del 2016 lo *smart working* ha ricevuto un consolidamento normativo. Un ulteriore impianto normativo si è consolidato, prima con la cosiddetta *riforma Madia* che prevedeva nuove misure per la promozione della conciliazione vita – lavoro nella pubblica amministrazione, e, in definitiva, con la legge 81 del 22 maggio 2017, che ha disciplinato le misure volte a favorire la flessibilità nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, sia per il settore pubblico che per quello privato. Questa definisce il *lavoro agile* come una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa". È chiara la volontà di definire la necessità tra le parti di trovare una conciliazione fra le necessità del datore di lavoro e il lavoratore, tra i doveri e i diritti. Nella legge possiamo ritrovare una responsabilità a carico del datore in merito alla sicurezza sul lavoro e il dovere di fornire i dispositivi necessari per svolgere lo *smart working*, mentre il lavoratore ha la libertà di poter completare le proprie mansioni dove e quando vuole, nei ritmi che risultano più consoni. Questo avviene poiché, in linea teorica, questa pratica non è organizzata in base a un numero di ore da riempire, ma in base a un numero di mansioni, per massimizzare l'efficienza del dipendente.

4. Pro e contro

Uno degli aspetti positivi più comuni del lavoro agile è stato definito da molti come la maggiore produttività che ne deriva per i lavoratori. Questa è una naturale conseguenza dell'organizzazione in base ad obiettivi. L'efficienza potenziata che ne deriva è particolarmente cruciale in Italia, con un mercato del lavoro largamente dominato dalle piccole medie imprese (PMI), spesso caratterizzate da una bassa produttività. Se, infatti, la pratica prendesse piede in

[127] https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0019490.pdf

questa dimensione, i benefici che se ne trarrebbero sarebbero molteplici, sia per gli imprenditori che per i lavoratori. Questi, infatti, sarebbero soddisfatti da una maggiore libertà nell'organizzare la propria vita lavorativa, per meglio conciliarla con quella privata. Questo beneficio sarebbe particolarmente accentuato per il sesso femminile, che spesso si trova costretto a scegliere tra famiglia e lavoro. La flessibilità oraria data dallo *smart working* potrebbe incentivare l'uguaglianza fra i sessi e la ripartizione delle responsabilità familiari, che molto spesso ricadono solo sulle donne. Un ulteriore vantaggio che appare evidente è il nesso fra spostamento dovuto a motivi di lavoro ed inquinamento, che potrebbe essere quantomeno ridotto da un utilizzo costante di questa pratica. Questo aspetto è stato ulteriormente evidenziato nel periodo più critico dell'emergenza Coronavirus, durante il lockdown quasi totale delle attività produttive. Durante questa chiusura forzata, con la maggior parte della forza lavoro in *smart working*, si stima che vi sia stata una riduzione di emissione di CO2 per 428.000 tonnellate, l'equivalente delle emissioni annuali di una città come Bergamo o Monza[128].

Certamente non sono da dimenticare le possibili ripercussioni negative che il lavoro agile, se non regolamentato in maniera efficace e mal concepito, può portare con sé. Un possibile problema potrebbe derivare dalla mancata divisione fra vita e lavoro, dalle distrazioni e dalle necessità domestiche che potrebbero portare alla mancanza di divisione tra sfera lavorativa e privata, causando stress e problemi psicologici. Inoltre, la mancanza di orari unita a una cattiva organizzazione delle mansioni causerebbe un eccesso di lavoro e, di conseguenza, di straordinari, non necessariamente retribuiti. La crisi del Coronavirus, inoltre, ha evidenziato ulteriori problematiche. La principale è stata l'evidenziazione della differenza fra una pratica di *smart working* vera e propria e un lavoro a distanza forzato dalle necessità della situazione. Questo tipo di pratica, più simile al telelavoro che al lavoro agile, non necessariamente porterebbe con sé i vantaggi sopra elencati, in particolare quelli relativi alla produttività. La suddivisione delle mansioni ad orario piuttosto che ad obiettivi non velocizzerebbe il processo produttivo né lo renderebbe più efficiente. Inoltre, le PMI, che necessiterebbero più di tutte di questo beneficio, spesso hanno scarse possibilità finanziarie e organizzative per predisporre effettivi piani di *smart working* per i loro dipendenti. Esistono anche determinati settori con mansioni che non sono praticabili tramite il lavoro a distanza, basti pensare al commercio al dettaglio o, molto più

[128] https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/coronavirus-ed-emissioni-co2-l-aria-piu-pulita-ma-non-buona-notizia-perche/3f1d4156-62d6-11ea-a693-c7191bf8b498-va.shtml

semplicemente, al settore produttivo di un'azienda, anche se le tecnologie quali le stampanti 3D stanno portando a sviluppi interessanti da questo punto di vista. Anche le infrastrutture digitali disponibili allo stato odierno risultano scarse, certamente non omogenee nella penisola e non adeguate a una transizione al lavoro agile unitaria in tutti i territori. Secondo le stime del bando Infratel 11.5 milioni di persone in Italia non dispongono di una connessione a banda ultra - larga. È evidente, quindi, che si rendono necessari ulteriori investimenti per potenziare la connessione disponibile, congiuntamente a una spinta politica per formare e incentivare le PMI all'adozione di piani di lavoro agile adeguatamente formulati.

5. Fondi e status quo precedente alla crisi

La situazione precedente alla crisi del Covid – 19 presentava già diversi tentativi, più o meno di successo, per incentivare la pratica dello *smart working*. Sia dal punto di vista nazionale, che da quello europeo, ci sono stati interventi mirati alternativamente alle pubbliche amministrazioni (PA) o ai privati. Dal punto di vista delle politiche europee l'esempio più diffuso e di successo è realizzato nell'ottica del Programma Quadro di Ricerca ed Innovazione Horizon 2020. Questo è organizzato in 3 pilastri, dei quali il secondo, denominato *"industrial leadership"*, con un budget di 17 miliardi di euro, comprende i principali fondi destinati a Industria 4.0. L'automazione industriale integrata tecnologicamente è il principale obiettivo di questo piano, tale da aumentare la produttività e la qualità produttiva degli impianti. Anche i fondi indiretti dell'Unione Europea, come il Fondo Sociale Europeo, hanno incentivato questa pratica. Sono stati numerosi, infatti, i bandi che le Regioni hanno aperto per i privati e le amministrazioni locali. Un esempio particolarmente positivo è il progetto VeLA, lanciato dalla Regione Emilia – Romagna e co – finanziato dall'FSE e dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). Rivolto alle PA, questo piano è stato strutturato come un "kit di riuso" per accrescere la consapevolezza sullo *smart working* e permettere alle stesse di definire dei piani di fattibilità per l'attivazione di questi percorsi[129]. Questa è concepita come una "roadmap", composta di documenti e procedure amministrative da attivare, esempi di piani di comunicazione e percorsi formativi on line per dirigenti, smart worker e leading group. Spesso una delle principali problematiche attorno a questa pratica è la mancanza di formazione per definire ed implementare questi piani, così come la cultura lavorativa italiana, focalizzata principalmente sulla presenza fisica del lavoratore.

[129] https://www.smartworkingvela.it/

Certamente portare esempi pratici e testimonianze di programmi già stabiliti, può aiutare a superare questi ostacoli. Anche nell'ambito dei privati il Fondo Sociale Europeo ha portato buoni risultati, come dimostra il bando della Regione Lombardia rivolto alle aziende per l'implementazione di queste pratiche. Questo prevedeva notevoli finanziamenti, ma il successo è stato tale, soprattutto durante l'emergenza sanitaria, che le risorse disponibili sono state esaurite nella loro totalità. Risulta piuttosto evidente, quindi, come dei piani di intervento su questa tematica siano necessari, soprattutto in luce della situazione futura e della necessità di convivenza con il Coronavirus almeno sino alla scoperta di un eventuale vaccino.

6. Coronavirus e Smart Working, una spinta per il futuro

Gli interventi che si sono resi necessari per incentivare il lavoro agile durante l'emergenza sono stati molteplici. La principale necessità è relativa alla burocrazia e alla facilità di attivazione dei piani di lavoro agile o, almeno, di telelavoro. Il DPCM 1/03/2020 e successivi hanno incrementato la flessibilità per l'attivazione di questa modalità lavorativa, snellendo le procedure. Lo *smart working*, a partire da questa data, può essere applicato a ogni rapporto di lavoro subordinato per tutta la durata dello stato di emergenza, anche senza la necessità di un accordo individuale, come solitamente previsto dalle normative. Inoltre, il dovere di informazione in materia di salute e sicurezza può essere assolto in via telematica. La direzione di agevolazione e consolidamento della pratica sembra evidente, soprattutto durante la situazione emergenziale. Il Decreto del Presidente del Consiglio del 18 maggio invita al "massimo utilizzo" del lavoro agile, laddove le condizioni lo permettano, con priorità per i dipendenti con gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa, così come ai lavoratori immunodepressi. Anche a livello regionale vi sono stati progetti di facilitazione nell'adozione di pratiche di lavoro agile. Ne sono esempio il Piano di adozione di modelli e strumenti da parte delle imprese e dei titolari di Partita IVA della Regione Lazio o i 2 milioni di euro aggiuntivi per l'attivazione di *smart working* negli enti pubblici in Emilia - Romagna. Se sono numerosi i progetti per incentivare l'accesso alla modalità di lavoro a distanza, pare risultare secondaria, invece, l'alfabetizzazione digitale. Se nel giro di pochi mesi siamo passati da mezzo milione a otto milioni di lavoratori a distanza, siamo certi di non aver lasciato nessuno indietro? Certamente, l'emergenza ha accentuato il bisogno di "far di necessità virtù", ciononostante non vi è la certezza che la competenza digitale dei cittadini sia stata sviluppata più di prima. Secondo

l'OCSE, nel maggio 2019, in Italia solo il 36% degli individui era in grado di utilizzare internet in maniera complessa e diversificata. Le politiche europee negli ultimi anni hanno adottato un piano d'azione per l'istruzione digitale che comprende 11 azioni a sostegno dell'uso delle tecnologie e dello sviluppo delle competenze digitali nel settore dell'istruzione. Questo piano è costituito da tre pilastri fondamentali con obiettivi quali l'utilizzo della tecnologia nell'insegnamento, lo sviluppo delle competenze digitali e il miglioramento dell'istruzione mediante un'analisi dei dati. Questi primi passi andranno ulteriormente rafforzati nel post – Coronavirus, in modo da poter instaurare la pratica del lavoro a distanza sia dal punto di vista normativo e pratico, sia culturale. È importante, infatti, considerare anche la concezione di lavoro che si dovrà venire a creare nell'ambiente lavorativo italiano, più orientata verso i risultati e la flessibilità, piuttosto che un orario lavorativo rigido.

7. Conclusioni

La crisi sanitaria ha fornito forti spinte alla diffusione della concezione di telelavoro nella maggior parte della popolazione. Come si desume dalle sfide che si presentano nel futuro, però, il percorso per un sistema di *smart working* funzionale e consolidato è ancora lungo. La necessità di formazione e aiuto nell'attuare queste pratiche è fondamentale, poiché è ancora una minoranza la parte di lavoratori che rientra in un piano di lavoro agile vero e proprio. Questa visione, che deve essere unitaria a livello europeo e specifica nazionalmente, necessita di finanziamenti e di organizzazione strutturale. Come ha segnalato il Professor Lorenzo Codogno nella sua audizione[130] alla Camera dei Deputati del 3 giugno, la ripresa sarà lenta e potrebbe non avvenire pienamente. La combinazione fra questo momento di emergenza e forti problematiche preesistenti a livello di sistema potrebbe mettere a rischio la sopravvivenza del Paese, che necessiterebbe finalmente di forti riforme strutturali e piani di ampio respiro. L'impatto della crisi sanitaria ha, infatti, rivelato molte fragilità presenti in Italia, che ostacolavano la crescita già in tempi precedenti. Una fra queste l'eccessiva burocrazia e le difficoltà nel suo funzionamento. Lo snellimento burocratico che è stato messo in pratica per l'attivazione dello smart working è, però, un sintomo della capacità del sistema di adattarsi al momento e, potenzialmente, riformare la propria struttura per renderla più efficiente. Un punto di partenza potrebbe, appunto,

[130]https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/651/prof_Codogno.pdf

riguardare la trasformazione della cultura lavorativa italiana e delle modalità di svolgimento del lavoro. L'occasione che si presenta ora è di poter sfruttare questo rinnovato interesse per il lavoro agile, in modo da poterlo regolamentare e strutturare meglio, per allargare il suo bacino di utenti nel rispetto dei loro diritti e della loro sicurezza. Si necessita, quindi, una forte presa di posizione, che negli ultimi mesi sembra possa concretizzarsi, nell'offrire, ove possibile, questa pratica, non più come qualcosa di aggiuntivo, ma affiancandolo alle modalità lavorative più tradizionali. Il cambiamento deve arrivare sì dal basso e dalle imprese, ma anche e soprattutto dalle istituzioni, europee e nazionali, che devono trovarsi capaci di cavalcare uno dei pochi aspetti positivi che questa crisi si è portato con sé.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Angelo Tozzi*

Prospettive di sviluppo ed implementazione esterne ed interne: il Green New Deal e il PNIEC (Piano Nazionale Integrato Clima ed Energia)

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Pandemia come opportunità nascosta per la transizione ambientale - 3. Il Green New Deal e il PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia-Clima) - 4. Implementazione interna nella realizzazione di una transizione virtuosa: il precedente dell'Agenzia per la coesione territoriale e la mia proposta, sulla scia dell'Autorità Internazionale dei Fondali Marini (ISA) - 5. Conclusioni

Abstract

Alla luce delle riflessioni del corso, la relazione intende analizzare il progetto legato al Green New Deal e le prospettive di implementazione in Italia. Un preambolo è legato ad una presa di coscienza, circa la pericolosità del modello di sviluppo perseguito dalla
nostra società e di come questa pandemia rappresenti una ribellione della natura alle azioni dell'uomo. Una parte teorico-conoscitiva è stata dedicata al GND e il PNIEC ed
infine la mia proposta e le conclusioni, con l'obiettivo di sfruttare al meglio questo momento storico per operare un passaggio essenziale.

1. Introduzione

Il pensiero e la volontà di voler sviluppare una relazione su questa tematica sono nati, in particolare, da due assunti e temi affrontati durante la prima parte del corso: il primo è relativo alla transizione ambientale ed energetica e l'importanza che questo tema riveste, nonostante la situazione attuale legata al Covid-19; il secondo è connesso sia, in maniera indiretta, al rapporto Stato-Regioni affrontato durante tutto l'arco del corso, sia, in maniera diretta, all'Unione europea e all'ambizioso piano che la Commissione guidata da Ursula von der Leyen si pone: fare dell'Europa il primo continente al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050. In relazione al rapporto Stato-Regioni, di notevole salienza risulta l'ubicazione degli investimenti derivanti dal Green New Deal, è noto infatti che la transizione, sia a livello energetico che ambientale, porta a vantaggi superiori in termini di sostenibilità e sviluppo economico, ma anche a maggiori "costi" in alcuni territori, che risultano carenti degli strumenti e delle tecnologie necessarie per effettuare questo passaggio. Risulta quindi necessaria una valutazione della fattibilità della realizzazione del passaggio in alcuni territori piuttosto che in altri, vista la differente capacità di sopportare i "costi" sopracitati. In merito all'Unione Europea, salvo la probabile rivisitazione di alcuni dossier, la Commissione sta procedendo senza alcuna sosta nella roadmap e sui principali provvedimenti relativi al Green New Deal nonostante la pandemia, a testimonianza di come la transizione sia l'elemento centrale dell'organo esecutivo dell'Unione. Recentemente è stata presentata la strategia "dal produttore al consumatore", al fine di rendere i sistemi alimentari più sostenibili e la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, che risponde all'esigenza di

proteggere le risorse naturali fragili del nostro pianeta. Ulteriore esempio della centralità del Green New Deal è insito nel "Next Generation EU", la nuova dicitura data dalla Commissione europea al Recovery Fund: nelle condizioni viene infatti specificato che i vari Stati membri elaboreranno i propri piani di ripresa nazionale personalizzati, ma di come la priorità nella destinazione economica delle risorse verrà data agli investimenti e alle riforme individuate come parte del semestre europeo, ovvero i piani nazionali clima-energia e gli accordi di partenariato. Appare chiaro come la soluzione per superare l'imminente crisi economica e l'imminente crisi climatica sia la stessa e di come il Green New Deal abbia la capacità di fungere da volano per una nuova fase sia a livello europeo, dando nuova linfa, fiducia e consapevolezza della bontà del progetto europeo, sia a livello mondiale, avendo l'Unione la possibilità di essere in una posizione di privilegio in materia energetico-ambientale e di porre la centralità della questione anche ad altri Stati ed Organizzazioni.

Nell'ambito del corso è poi emerso, sia da parte dei rappresentanti delle imprese che di altri soggetti, il problema relativo alla burocrazia. Quest'ultimo va, inevitabilmente, a toccare anche il settore della transizione verso le energie rinnovabili. Studi del Coordinamento Free hanno riportato che, con l'attuale tasso di autorizzazioni per la realizzazione degli impianti a fonti rinnovabili, relativo al 2017-2018, sarebbero necessari 67 anni per realizzare il Piano nazionale energia e clima. Risulta dunque necessario uno snellimento della burocrazia e una semplificazione delle autorizzazioni, con il passaggio da una migliore e minore produzione di leggi, decreti e norme.

2. Pandemia come opportunità nascosta per la transizione ambientale

Per un numero crescente di ricercatori e di scienziati, la nostra specie ha un ruolo centrale nella diffusione di virus che, spesso di origine selvatica, si trasmettono dagli animali agli esseri umani. La pandemia è il risultato del nostro modo di vivere e, in particolare, dell'occupazione di territori riservati alla vita selvaggia, che ha come conseguenza il fatto che gli esseri umani entrino sempre più in contatto con specie selvatiche con le quali non dovrebbero vivere.

Ai tropici, dove la biodiversità è maggiore, la superficie forestale per abitante si è praticamente dimezzata (analizzando il periodo 1990-2015). Ciò contribuisce a ridurre l'habitat degli animali selvatici e tale riduzione aumenta il rischio di malattie, perché provoca un aumento della densità della popolazione animale, con specie selvatiche e specie domestiche che entrano in contatto,

facilitando la trasmissione dei patogeni e l'altrettanto famoso "spillover". A favorire la contaminazione e la diffusione sono quindi le scelte degli esseri umani e del modello di sviluppo perseguito, che porta ad occupare in maniera sempre maggiore aree che ospitavano un'alta concentrazione di biodiversità. Dell'esistenza di uno stretto legame tra le malattie e la perdita di natura ne è convinto anche il Wwf, che osserva come molte delle malattie emergenti siano la diretta conseguenza dell'impatto umano sugli ecosistemi naturali. Anche la rivista "Nature", tra le più importanti e prestigiose riviste scientifiche nell'ambito della comunità internazionale, ha sottolineato, in uno studio del 2008, di come la diffusione delle malattie è in parte il risultato di cambiamenti antropogenici e demografici ed è uno dei costi nascosti dello sviluppo economico umano.

Le misure adottate per contrastare la pandemia, che hanno imposto restrizioni a circa 2,6 miliardi di persone, hanno avuto un effetto sul virus ma anche sull'intero pianeta. Si è verificato un crollo delle emissioni legate ai trasporti e alle attività produttive dovuto principalmente alla diminuzione dei livelli globali di diossido d'azoto, che ha registrato un minimo storico. La crisi globale relativa alla diffusione di questo nuovo coronavirus rappresenta un punto di svolta per l'altra crisi globale, quella legata al cambiamento climatico e alla volontà, che diventa sempre più un'obbligatorietà, di operare una transizione ambientale ed energetica. Le due crisi interagiscono tra loro e la tematica della transizione resterà la "issue" principale della nostra epoca. Per risolverla sarà fondamentale il ruolo dei governi e quanto questi ultimi daranno la priorità alla costruzione di una società che punti ad emissioni zero. In passato, le emissioni calarono anche durante la crisi finanziaria del 2008 e con la crisi petrolifera degli anni Settanta, per poi risalire una volta superata l'emergenza, tutto ruoterà attorno alle misure che saranno adottate per stimolare l'economia. È auspicabile che tali misure si basino sull'energia pulita, sfruttando l'occasione per ridurre o, addirittura, eliminare i sussidi ai combustibili fossili, riorientando questi fondi in altri settori, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e la creazione di posti di nuovi posti di lavoro legati al passaggio ad una società sostenibile ed attenta all'ambiente circostante, con misure volte al miglioramento della salute della terra e dei suoi abitanti.

La crisi conseguente alla pandemia costituisce sicuramente più una straordinaria opportunità per operare una riconversione in senso sostenibile che un rischio di fallimento, specialmente perché gli interventi sino ad ora prospettati a livello nazionale ed europeo, per rispondere alla crisi sanitaria ma soprattutto alla crisi economica, costituiscono una mobilitazione senza precedenti di

fondi e strumenti innovativi che sicuramente potranno costituire un'occasione per adattare e riconvertire in senso sostenibile il sistema produttivo, così come prospettato dal Green New Deal.

3. **Il Green New Deal e il PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia-Clima)**

L'Unione europea ha vissuto e sta vivendo una forte crisi d'identità, con spinte nazionalistiche ed euroscettiche in molti Stati membri che rischiano di minarne tanto la credibilità quanto l'unità politica. Nata con il carbone e con l'acciaio, la rinascita dell'Unione passa attraverso un progetto solido ed unificante riguardo clima ed occupazione.

Il Green New Deal rappresenta la rivoluzione sostenibile dell'Unione europea, il piano è quello di trasformare l'Unione come continente ad impatto climatico zero entro il 2050.

I recenti sviluppi, legati alla presentazione da parte di Ursula von der Leyen al Parlamento europeo del Next Generation Eu, il piano di rilancio definito anche come patto generazionale, da 750 miliardi di euro, è perfettamente coerente ed in linea con il Green Deal europeo, con la previsione di recuperare parte delle risorse necessarie attraverso la tassazione delle emissioni di CO_2 e prevede una tassazione sui proventi delle multinazionali digitali oltre ad una plastic tax. Nella costruzione di un'Unione europea verde e sostenibile e per arrivare a raggiungere l'azzeramento totale delle emissioni entro il 2050 ci si sono posti obiettivi lungo varie direzioni e settori economici, con molti aspetti e target comuni: decarbonizzazione, protezione degli ecosistemi, stimolare e investire nella sostenibilità, riduzione delle emissioni, dare centralità all'economia circolare.

All'interno del già citato piano di rilancio sono inseriti 40 miliardi per il *Just Transition Fund (JTF)*, pensato per "non lasciare indietro nessuno" e per finanziare l'uscita dalla dipendenza dai combustibili fossili nelle regioni europee che più ne dipendono. L'accesso a questi finanziamenti dovrà essere richiesto dallo Stato, la Regione o l'amministratore locale interessati e gli Stati membri dovranno proporre dei piani di transizione territoriale coerenti con i Piani nazionali per l'energia e il clima per il 2030. Lo strumento si basa su tre pilastri: un fondo ad hoc per la transizione equa; un sistema specifico nell'ambito di InvestEU, l'erede del piano Juncker; prestiti per il settore pubblico in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti, sostenuto dal bilancio UE.

Analizzando la situazione a livello globale, è da sottolineare di come l'impatto a livello climatico dell'Unione sia comunque limitato rispetto ad altri Stati (USA e Cina su tutti). Per questo motivo, l'obiettivo è quello di creare alleanze verdi internazionali, con lo scopo di fissare norme globali per una crescita sostenibile e rendere le questioni climatiche centrali nelle relazioni internazionali. L'Unione si pone l'obiettivo di intavolare un dialogo con i paesi del G20, questi ultimi sono infatti responsabili dell'80% delle emissioni globali di gas a effetto serra, nonché di istituire partenariati in materia ambientale, di clima e di energia con il *partenariato orientale* e il *vicinato meridionale*, due programmi di associazione che vedono protagonista l'UE e, infine, instaurare alleanze verdi con paesi e regioni partner in America latina e in Asia.

Alla luce di tutti queste misure ed intenzioni, è forte la volontà dell'Unione europea di essere leader mondiale nel passaggio ad un modello di crescita basato sul rispetto del pianeta. È altrettanto chiaro di come, per la realizzazione del Green New Deal, occorrano delle condizioni politiche nei vari paesi che non sono certe e di come, anche in Italia, il dibattito è molto acceso in relazione alla destinazione effettiva delle maggiori risorse. Con la presentazione del Next Generation EU, la Commissione ha posto delle priorità e dei vincoli dalle quali si evince una precisa volontà nel voler ragionare secondo una logica di lungo periodo e confermando ulteriormente la centralità del Green Deal europeo.

Sempre nell'ambito della realizzazione di questo ambizioso progetto, ogni Stato membro si deve dotare di un piano nazionale energia-clima, che si pone ulteriori obiettivi (differenziati in relazione alla situazione attuale dei vari Stati) in merito al percorso di decarbonizzazione. La Commissione europea, dopo una lunga valutazione di circa sei mesi, ha chiesto dei cambiamenti sostanziali al PNIEC italiano e, per questo motivo, si è arrivati alla pubblicazione solamente lo scorso gennaio. Il PNIEC è frutto di un'interlocuzione già avvenuta e già valutata positivamente con la Commissione europea. Nel dialogo con l'Italia, la Commissione ha determinato uno spazio eccessivo per quanto riguarda il gas, poiché l'Italia è vincolata dalla Russia con contratti a lungo termine, con la presenza delle clausole di "*take or* pay".

Vista l'attuale situazione legata alla pandemia, il PNIEC potrebbe di fatto cambiare e ridefinire i suoi target ed obiettivi, basti pensare di come la domanda elettrica si sia ridotta del 20% circa dalla metà di marzo ed il PUN (Prezzo Unico Nazionale) sceso del 40%. Tutto questo riduce la previsione di installato da fonti rinnovabili a fine 2020 e rende, di conseguenza, gli obiettivi al 2030 ancora più lontani.

I nuovi progetti rinnovabili dovranno quindi tener presente un minor prezzo di vendita dell'energia elettrica, che li rende meno competitivi sul mercato.

Molto sarà legato alla capacità del Governo e anche al rapporto tra livelli di competenza e di potere. È necessaria una buona capacità di dialogo tra Regioni, Comuni e livello centrale, specialmente perché il sistema a cui si va incontro richiede meno impianti sul posto e l'istituzione di strutture alternative meno impattanti ma di cui l'autorizzazione va concordata con il territorio. In questa direzione, di primaria importanza sono stati e dovranno essere i tavoli di confronto che il Ministero dello Sviluppo Economico ha avviato con molti stakeholder e i vari ministeri interessati, gli operatori, le regioni, i comuni, sindacati.

Durante il corso, dal dialogo con i rappresentati delle imprese è emerso come queste mettano in prima linea nelle loro strategie pluriennali rivolte agli investitori i temi legati alla transizione, decarbonizzazione ed economia circolare fra tutte. Questo passaggio si sviluppa in un'ottica di medio-lungo periodo, con strategie che arrivano anche fino al 2050 (in linea con la scadenza del Green New Deal) e ruotano attorno a vari target quali: riduzione drastica delle emissioni di gas ad effetto serra; fornitura di energia pulita e sicura a costi più accessibili; accelerazione della transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente che soddisfi anche le esigenze dell'utente; riduzione a zero dell'inquinamento per un ambiento privo di sostanze tossiche e un'economia più pulita e circolare.

È emerso anche come il sistema italiano stia cercando di rendersi autonomo ed indipendente dai contratti take or pay, citati sopra, attraverso la creazione di nuove infrastrutture e l'investimento in nuove tecnologie.

4. Implementazione interna nella realizzazione di una transizione virtuosa: il precedente dell'Agenzia per la coesione territoriale e la mia proposta, sulla scia dell'Autorità Internazionale dei Fondali Marini (ISA)

Tra i temi, e i nodi, principali dell'implementazione c'è, senza dubbio, il discorso legato alla burocrazia (nazionale e regionale). Il problema di un eccesso di giuridicità e di giuridificazione a livello europeo si pone anche nelle regioni. Nella travagliata gestione dei fondi europei vorrei citare come esempio l'Agenzia per la coesione territoriale che, istituita nel 2014, ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale, fornendo supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale

attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi operativi. Attualmente l'Agenzia non sta svolgendo nessuna delle due funzioni in maniera ottimale, con molti problemi di natura sia giuridica che politica. In merito alla programmazione 2014-2020 sono da spendere ancora 37.9 miliardi di euro (pari al 71,2% del totale) di Fondi strutturali europei e che riguarda non solo il Mezzogiorno ma anche molte Regioni del Centro Nord. L'eccessiva presenza di dipartimenti e/o enti preposti rende sicuramente complicata ed ardua l'obiettivo delle politiche di coesione, ovvero quello di colmare gli squilibri che si registrano nelle aree sottoutilizzate di un Paese.

Nell'ottica di attuare un'implementazione interna che possa garantire una transizione sicura, pronta ed efficiente ed una gestione dei fondi che superi le criticità burocratiche viste con l'Agenzia per la coesione territoriale, la mia proposta ruota attorno alla creazione di un organismo che si ispiri, a livello di organizzazione interna, all'Autorità Internazionale dei Fondali Marini (ISA) e che realizzi appieno la collaborazione tra Stato-Regioni-imprese. A livello europeo non c'è un'espressa previsione di natura giuridica del coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella programmazione, questo agevolerebbe la scelta di un modello "centralistico", che troverebbe pieno fondamento nel principio di sussidiarietà in quanto i vantaggi e i benefici a livello nazionale, alla luce anche delle dimensioni (basti pensare alla sola decarbonizzazione), giustificano una gestione a livello di Governo nazionale. L'Autorità Internazionale dei Fondali Marini è un'organizzazione internazionale e la sua specificità ruota attorno alla presenza di un organo, chiamato "impresa", che è il braccio operativo dell'organizzazione stessa.

L'organismo avrebbe una struttura tale da consentire la rappresentanza dell'organo centrale, con la presenza di un organo collegiale del Governo, sul modello del già presente Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), ma anche la rappresentanza degli enti locali, con la presenza degli Assessori competenti di tutte le Regioni. A garantire il rapporto ed il dialogo, centrale per l'implementazione e la realizzazione di questo passaggio, sostengo sia centrale il ruolo di una Conferenza delle Imprese: un organo che racchiuda gli esperti delle maggiori imprese operanti, a livello nazionale e non solo, nei settori d'interesse per la transizione ambientale ed energetica. In merito all'organo collegiale del Governo, quest'ultimo dovrebbe presentare al suo interno i Ministri con rilevanti competenze in materia di transizione ambientale ed energetica, riflettendo i poteri dello stesso CIPE per quanto riguarda l'allocazione delle

risorse. Riguardo queste ultime, la decisione sarebbe presa di concerto con le Regioni e con la Conferenza delle Imprese, realizzando un virtuoso dialogo, superando le barriere burocratiche spesso presenti e garantendo una sicura funzionalità nell'ubicazione degli investimenti, vista la profonda conoscenza dei territori da parte sia delle imprese che vi operano, che delle Regioni che governano, con lo Stato, nella persona di questo organo collegiale, che funga da garante e da esecutore normativo del processo.

5. Conclusioni

Al termine di questa breve relazione, vorrei trarre alcune considerazioni conclusive.

La tematica della transizione ambientale ed energetica è la sfida del nostro tempo: la sua realizzazione richiederà molti sforzi sia per i singoli Stati che per le varie organizzazioni internazionali e non sarà sufficiente se circoscritta ad una sola parte del globo. Come detto da Ed Hawkins, il cambiamento climatico è un problema che non può essere rimandato per alcuni decenni, è qui e ora; altri studi sostengono che, mantenendo questa traiettoria, le temperature globali aumenteranno fino a 4 °C entro il 2100, con ondate di calore sempre più frequenti e durature e il livello del mare potrebbe salire fino a 2 metri.

Citando un vecchio proverbio, la speranza è quella che "non tutti i mali vengano per nuocere" e che la pandemia dovuta alla diffusione del Covid-19 rappresenti, finalmente, una presa di coscienza all'interno della comunità internazionale tale da porre al centro il progetto di "riforma ambientale e climatica", che possa anche prevenire e limitare l'eventuale diffondersi di futuri virus.

L'importanza che l'Unione europea ha dato al Green Deal è certa, così come l'impegno politico da parte di molti Stati, a testimonianza di ciò è interessante sottolineare come nell'ultimo consiglio informale dei ministri dell'energia la Commissione ha valutato positivamente tutti i PNIEC salvo tre paesi, che sono in ritardo nella presentazione del piano.

In Italia questa transizione è una straordinaria opportunità. La destinazione finanziaria delle risorse europee privilegerà gli investimenti green e all'Italia, in accordo con le cifre del Next Generation Eu presentato da Ursula von der Leyen spetterebbe il pacchetto maggiore, circa 172 miliardi. È certamente un momento storico da sfruttare appieno per realizzare il passaggio ad un'economia sostenibile che possa garantire anche l'autonomia e l'autosufficienza, con la

possibilità di assottigliare quelle lacune e quei divari che storicamente hanno rappresentato un punto debole per il nostro Paese.

Ancora più ambizioso e complicato sarà il processo da sviluppare e concretizzare per rendere effettivi gli investimenti, con l'obiettivo di garantire una sburocratizzazione dell'apparato amministrativo, con una facilitazione delle procedure, e di realizzare un dialogo costante, volto ad una gestione di reale e sincera collaborazione tra le parti coinvolte, che trascenda dalle posizioni e le opinioni politiche e che punti ad un modello di sviluppo diverso, efficiente e sostenibile.

CAPITOLO QUARTO:

AREA TEMATICA PROCEDURE DI PROGRAMMAZIONE TRA STATO E REGIONI

COORDINATORE: CLAUDIO DE VINCENTI

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Francesco Benelli*

Modello Cooperativo

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Top-down e bottom up - 3. Come il lavoro delle Regioni può aiutare il Paese ad avere un ruolo più forte anche a livello europeo - 4. La Conferenza Stato-Regioni - 5. Proposta.

Abstract

Questa relazione tratta il tema dei rapporti tra i livelli di governo nella prospettiva della pianificazione della fase di ricostruzione del Paese. Dopo una introduzione delle principali prospettive di intervento statale per lo sviluppo dell'economia intervenute in passato, l'elaborato suggerisce una prospettiva integrata d'intervento con il superamento della concezione di uno Stato che fa solamente perequazione per dare l'impulso ad un sistema che prevede uno Stato che studia strategicamente insieme alle Regioni sia le strategie nazionali che quelle europee.

1. Introduzione

A fronte delle prime due conferenze della Scuola per Politiche Pubbliche 2019/2020 e alla luce della recente emergenza pandemica, si può chiaramente vedere come il tema dei rapporti tra i vari livelli di governo sia cruciale in un mondo globalizzato come quello in cui ci troviamo a vivere.

Il tema della sussidiarietà verticale ed orizzontale in questi giorni ci ha dato continue dimostrazioni della complessità di prendere decisioni sia a livello europeo, vediamo qua il faccia a faccia tra due diverse realtà europee (Paesi del sud e Paesi del Nord), sia a livello nazionale, con lo scontro andato in scena tra le Regioni ed il potere centrale.

Durante i primi due incontri ci siamo soffermati sul tema della sussidiarietà e lo abbiamo connesso al tema delle esternalità poiché se, come abbiamo visto, la transizione ambientale richiede di agire fin da subito, abbiamo anche riscontrato che un buon punto di partenza per riflettere sui terreni delle competenze e dei possibili punti di coordinamento tra interventi centrali e regionali è senza dubbio quello delle esternalità, tanto più che proprio il terreno dell'ambiente è molto sensibile al concetto delle esternalità. Le esternalità ci possono aiutare a comprendere ciò che richiede un intervento locale e ciò che richiede un intervento statale, nel percorso che deve portare agli investimenti infrastrutturali del nostro paese.

L'emergenza sembra mettere le istituzioni nazionali ed europee di fronte a nuove iniziative di investimenti che dopo l'emergenza sanitaria dovranno necessariamente aiutare il processo di ricostruzione dei tessuti produttivi dei paesi maggiormente colpiti.

Lo scenario economico del dopo-Pandemia vedrà senz'altro un aumento del ruolo degli Stati nel mercato, questo potrebbe interrompere il processo di sviluppo della globalizzazione e di tutte le

dinamiche a cui finora abbiamo assistito. Sicuramente nel breve-medio periodo avremo un abbassamento dei tassi di crescita europei e non solo[131].

Il ruolo del "Nuovo Stato" sarà quello di fare tutto quello che sarà possibile per intervenire nella crisi e proteggere i cittadini che saranno chiamati a pagare il conto più salato, ma questo è una priorità anche per salvaguardare l'esistenza di un mercato.

I trend economici recenti avevano lasciato sempre più spazio ai principi liberisti che vedevano un ruolo marginale dello Stato nell'economia, probabilmente siamo al giro di volta dell'ennesima teoria economica che, arrivata ad un certo punto, non riesce più a rispondere ai bisogni sia del mercato che delle persone. Ecco che quindi vediamo ricomparire con forza i sostenitori di un maggior intervento statale nell'economia, ancora una volta la "Mano Invisibile" di Adam Smith non basta, occorre uno "piano shock" che abbia una spinta istituzionale e del quale in Parlamento si vocifera da tempo. La globalizzazione è riuscita a produrre efficienza e crescita globale, ma i tassi di questa crescita si sono via via ridotti nel tempo, poi è arrivato il Corona Virus e ha mostrato come anche questo modello di sviluppo non fosse invulnerabile.

Adesso i governi nazionali e sovranazionali si trovano di fronte ad una situazione in cui le scelte dovranno essere lungimiranti perché ora si decide il futuro del mondo post-Covid, queste scelte riguarderanno *cosa* deve fare lo Stato, *come* lo debba fare, e *con quali risorse*. I piani di investimenti che verranno non potranno più permettersi la creazione di deficit senza la creazione di valore per il mercato e per i cittadini.

Se da una parte questa crisi che sta per arrivare ci può far pensare ad un passaggio in secondo piano delle tematiche riguardanti la sostenibilità e l'impatto ambientale delle attività dell'uomo, dall'altra parte, se pensiamo al percorso recente di questa tematica, vediamo che proprio in concomitanza con la crisi del 2008 nasce il Programma Ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), in cui si propongono dei pacchetti di politiche pubbliche volti a superare sia la crisi climatica sia quella economica, quindi vediamo che nasce come impulso per correre al riparo anche dai danni che già la crisi del 2008 aveva iniziato a causare.

Per affrontare il problema climatico, durante le conferenze, è emersa la necessità che il Paese risponda con un grosso piano di investimenti infrastrutturali e di politiche pubbliche, tanto più

[131] "Lo Stato e l'economia post Covid, tre questioni che vanno chiarite" di Giovanni Tria, Il Sole24Ore sabato 16 maggio 2020.

che questa tesi va sempre più avvalorando anche il sostegno all'economia che servirà per rimettere in piedi il Paese una volta superata l'emergenza sanitaria.

Ora venendo al piano politico della questione, i fatti recenti e passati, ci hanno messo di fronte alla realtà che il nostro Paese non possa pensare di agire da solo, per provare a ripartire dobbiamo sicuramente farlo insieme agli altri paesi europei, in un'azione coordinata e concertata. Possiamo dire che quindi molto importante sarà la parola **coesione**, che dovrà valere sia per le strategie negoziate a livello europeo, sia a maggior ragione a livello interno.

La stessa coesione che probabilmente dovrà caratterizzare il nuovo paradigma economico che verrà; abbiamo visto fallire nel corso della storia sia le prospettive che vedevano solo nel ruolo dello Stato la possibilità di crescita e prosperosità economica, si quelle che vedevano un ruolo estremamente marginale dello Stato.

Occorre senz'altro uno sviluppo ulteriore del rapporto e della programmazione tra lo Stato e le Regioni perché solo attraverso una completa partecipazione tra le due possiamo pensare di riuscire a mettere in piedi una strategia che nei prossimi anni riesca a far sviluppare il Paese e a permettere le opere pubbliche che la transizione alla *Green economy* richiede.

2. Top-down e bottom up

Sia oggi che nel passato possiamo vedere che la strategia d'azione delle istituzioni a livello territoriale ha avuto da una parte una prospettiva top down (Cassa del mezzogiorno) e dall'altra parte abbiamo visto invece interventi bottom up (politiche territoriali).

La nostra Costituzione all'articolo 5 mette insieme due principi fondamentali per analizzare il rapporto tra i livelli di Governo, il principio autonomistico e quello unitario e vediamo che il nostro sistema istituzionale e poi amministrativo vive di queste due tensioni tra l'autonomia e l'esigenza dell'unità. Il caso dell'emergenza se vogliamo possiamo vederlo come il banco di prova di questa tensione, di questo equilibrio incerto tra l'autonomia e l'unità. Pensiamo in questo senso alle continue rivendicazioni tra sindaci e presidenti delle Regioni e l'autorità statale. Queste possono quindi essere viste come due polarità che vivono sia nel sistema istituzionale che in quello amministrativo. Questo è uno dei pochi casi in cui la nostra Costituzione, l'altro è l'articolo 2 in cui si dice che la Repubblica "riconosce e promuove" le autonomie locali al pari dei diritti inviolabili dell'uomo, guarda il tema dell'autonomia. Non è quindi la Repubblica che li fissa, ma li riconosce, quindi possiamo cogliere quella che una preesistenza di queste autonomie

che, in passato come oggi, influenza i rapporti di forza e la capacità di una pronta reazione unitaria ed omogenea agli shock.

Un altro articolo che è importante ricordare prima di analizzare le dinamiche che vivono i livelli di governo è senza dubbio l'articolo 118 che esprime altri due concetti fondamentali, la sussidiarietà verticale al primo comma, un principio che innerva il nostro sistema multi-level, per cui le funzioni sono esercitate dal basso salvo che per motivi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, queste possano essere attribuite ad un livello superiore. Al quarto comma invece troviamo l'altra declinazione del principio di sussidiarietà che quella orizzontale, cioè l'aiuto che l'uno da all'altro all'interno dello spazio sociale, un principio che da anima alla cosiddetta cittadinanza attiva, ma che è anche al centro delle dinamiche di partecipazione delle imprese sul territorio.

Quindi possiamo vedere che una prima prospettiva che innerva il processo di progettazione ed implementazione delle politiche pubbliche e quindi degli investimenti statali sul territorio è sicuramente quella *bottom-up*, che vede politiche nascere direttamente sul territorio, quindi molto legate ai bisogni contingenti sul territorio ma che spesso sono finite per dare origine a problemi come quello della *Questione Meridionale*, che ha messo in evidenzia un ingente spreco di risorse europee, senza che gli investimenti creassero sviluppo, ed interventi che sono serviti solo ad alimentare assistenzialismo e clientelismo.

Questa prospettiva è importante nel processo di programmazione delle politiche perché ogni processo di investimento pubblico deve nascere dalle esigenze del territorio e quindi vediamo che una maggiore integrazione tra policy makers e bisogni del territorio debba essere il punto di partenza per l'elaborazione di investimenti volti a sviluppare l'economia del territorio. Bisogna quindi tenere in considerazione quelli che sono i lati funzionali allo sviluppo di politiche pubbliche efficaci derivanti da un'integrazione e maggior dialogo con le istanze dei territori, andando a potenziare quelli che possono essere gli strumenti a disposizione degli enti locali per ascoltare sia i cittadini che le imprese dei loro territori e imbastire tavoli di confronto che possano migliorare la consapevolezza della realtà dei policy makers. In questo modo quindi la prospettiva bottom-up è la prima tappa del percorso per portare alla programmazione delle politiche pubbliche.

L'altra prospettiva che ha giocato un ruolo importante nei processi di policy è stata senza dubbio la prospettiva top-down, una prospettiva che quindi vede un intervento diretto dello Stato

centrale per andare a risolvere i problemi dei territori, o per implementare piani di sviluppo, con un'unica "cabina di regia romana".

Quella della Questione Meridionale è sicuramente una tematica molto importante quando si parla di politiche di sviluppo della Penisola. L'Italia da molti anni ha a che fare con la piaga del divario tra Nord e Sud che tiene banco nella maggior parte dei dibattiti sullo sviluppo del Paese. questa problematica con il tempo è andata peggiorando, ma come ben ricordato nello svolgimento del corso prima dal *già Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno* Claudio De Vincenti, e successivamente dal Professore Amedeo Lepore, ma che è anche stato l'unico periodo della storia d'Italia in cui il divario Nord-Sud si è ristretto in modo consistente, il Pil pro-capite del Mezzogiorno nel 1950 era il 50% di quello del Centro-Nord, nel 1971 era il 60%, è stato il periodo dell'intervento Top-Down, il periodo della Cassa del Mezzogiorno, un intervento che ha consentito uno sviluppo del Sud che ha voluto dire sviluppo dell'intera Penisola, perché quando una parte del territorio cresce grazie ad un ingente investimento dello Stato poi vi sono esternalità positive che permettono di godere dei benefici indotti a tutta la Penisola. Anche questa modalità di intervento ha però visto successivamente un indebolimento della sua efficacia e ha finito per portare i medesimi effetti clientelari ed assistenzialisti di cui anche le politiche bottom up hanno sofferto, pur partendo da un impulso centrale, quindi meno territoriale.

3. Come il lavoro delle Regioni può aiutare il Paese ad avere un ruolo più forte anche a livello europeo

Il contesto nel quale si trovano ad operare i policy makers e quindi anche le politiche pubbliche è radicalmente mutato nel corso degli anni, abbiamo avuto un processo di globalizzazione che ha investito tutti gli ambiti del vivere sociale, dello sviluppo, dell'economia. Prospettive come quelle che abbiamo appena citato hanno perso valenza anche perché viviamo in un mondo che non può prescindere dal considerare il panorama europeo e le scelte che vengono prese in sede europea.

L'emergenza sanitaria richiederà, come già abbiamo detto, un grosso piano di investimenti dello Stato per costruire una strategia il rilancio per il Paese, c'è la necessità di elaborare un'idea di futuro come in passato abbiamo sempre visto dopo una crisi, in questo senso possiamo pensare a numerosi esempi, il Piano Marshall, con la sua applicazione in Italia con Tremelloni, l'European

Recovery Program, il "Piano INA-Casa" di Fanfani, la Nota Aggiuntiva di La Malfa[132], il documento di programmazione di Ruffolo, tutte elaborazioni di futuro che il nostro Paese ha dovuto fare per uscire dalle emergenze.

Nella strategia che l'Italia dovrà progettare un ruolo importante è giocato dal tema della sostenibilità. Lo scorso dicembre la Commissione Europea ha varato il *Green New Deal for Europe*, un piano che prevede di trasformare l'Unione Europea in una società equa e prospera, con una economia moderna, competitiva ed efficiente nell'uso delle risorse, con emissioni di gas effetto serra azzerate entro il 2050. Per fare cioè l'Unione Europea ha messo sul piatto un piano di ingenti risorse economiche che l'Italia non può non prendere in considerazione per le scelte future di politiche pubbliche e di investimento sui territori.

Per fare ciò occorrono ingenti investimenti in tecnologia, come ben sottolineato dal Prof. Giuseppe Zollino, in infrastrutture. Per fare questi investimenti serve definire bene i ruoli tra gli attori che hanno un ruolo da protagonisti in queste azioni, Stato, Regioni ed imprese.

Lo scenario politico attuale ha fatto emergere la necessità di superare la contrapposizione tra queste due differenti strategie di intervento, e sollecita sempre più una convergenza ed un coordinamento degli interessi della Regione e degli interessi nazionali. In questo senso molto significativo mi è sembrato l'esempio portato dal professor Bianchi circa la sua esperienza che ha portato ad installare sul nostro territorio un'infrastruttura di sistema come il Centro Europeo per il Cambiamento Climatico, che consente non solo alla regione ma a tutto il paese di avere una fonte di dati e di formazione molto utile per accompagnare il processo di sviluppo del Paese in ottica Green. Questo, come ben spiegato dal prof. Bianchi, è stato possibile grazie ad una grande iniziativa della Regione, ma anche grazie al supporto centrale nelle negoziazioni che sono servite per spostare il Centro dal Regno Unito a Bologna.

Il Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici è una importante infrastruttura, che opera sul nostro territorio dal 2015, serve a fornire indagini e risultati scientifici che indaghino le interazioni tra la società ed il clima così da poter individuare le soluzioni migliori e più funzionali ad uno sviluppo sostenibile. Questa infrastruttura quindi può permettere all'Italia di svolgere un ruolo di leader sul panorama europeo degli investimenti Green.

[132] "La programmazione economica italiana negli anni 60': materiali di riferimento e di sintesi per un primo approccio all'argomento", di Samuel Lucchini e Marco Rondanini.

Il modello che ha portato allo sfruttamento di questa opportunità, che si è presentata sullo scenario della partecipazione alle politiche europee, manifesta l'efficacia di una prospettiva di governo integrato tra i livelli di governo in cui ognuno ha un ruolo determinato alla luce di una strategia di coordinamento funzionale.

Il modello del coordinamento rappresenta una evoluzione dal punto vista delle interazioni tra i livelli di governo. Siamo passati da una prospettiva prettamente gerarchica in cui i livelli di governo erano pensati su una scala gerarchica in cui ognuno controllava il livello sottordinato, ad un modello che prospera nell'interazione e nel coordinamento tra le strategie di policy.

4. La conferenza Stato-Regioni

Quella del coordinamento è un'esigenza primaria per un sistema che si articola su vari livelli di governo. Il modello gerarchico che in passato dominava le relazioni tra lo Stato e gli altri livelli di governo in passato ha mostrato tutti quelli che sono i limiti di un modello organizzativo in cui le decisioni sono prese da un unico vertice. Con l'allargarsi dei compiti dello Stato già in passato si è sentita l'esigenza quindi coordinare le azioni tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali[133].

In un'impostazione come quella che cerca di proporre questo paper sicuramente un ruolo centrale è giocato da un organo collegiale come la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, che permette una continua interazione tra i livelli di governo in modo da poter coordinare le politiche in maniera omogenea e concordata. Con il crescente ruolo che lo Stato andrà a ricoprire nell'immediato futuro è indubbio che la Conferenza sarà terreno fertile in cui maturare una responsabilità politica nuova da parte dei policy maker, molto più improntata a produrre risultati, anche tenendo conto di un fattore non secondario, quello temporale, che vede la Penisola impegnata in una corsa agli investimenti e allo sblocco delle grandi opere per non perdere competitività sul mercato globale. Il cambio di paradigma impone delle scelte coraggiose, l'emergenza ci ha mostrato che laddove si lascia dominare l'ideologia e lo scontro il Paese ne ha solamente un ritorno negativo, anche in termini di ritardi. La Conferenza è uno dei luoghi di confronto da cui può emergere un piano per il rilancio del paese che guardi alla sostenibilità come punto di partenza per mettere in campo gli investimenti necessari nell'ambito transizione energetica, decarbonizzazione ed economia

[133] "Manuale di diritto amministrativo", di Marcello Clarich, quarta edizione, pag. 258-260

circolare, in linea con gli obbiettivi del New Green Deal di modo che possano essere sfruttati i fondi già stanziati in sede europea[134].

5. Proposta

Superare la concezione di uno Stato che fa solamente perequazione, cioè prende risorse da delle Regioni e le sposta in altre Regioni, e dare l'impulso ad un nuovo sistema che prevede uno Stato che studia strategicamente insieme alle Regioni sia le strategie nazionali che quelle europee, con una distribuzioni di risorse che va in base al fabbisogno e che punta a mettere in moto al Sud un motore produttivo attraverso le risorse rinnovabili così da garantire al Sud uno sviluppo produttivo che porti nel tempo ad arrestare l'emigrazione di risorse umane da Nord a Sud e crei sviluppo di cui può giovare il sistema Paese nel suo complesso attraverso un grosso programma infrastrutturale che consenta una distribuzione delle risorse prodotte al sud lungo tutta la penisola.

Un importante passo in avanti in questo senso potrebbe essere una riforma delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Le esperienze passate e l'emergenza adesso, ci hanno dimostrato come la presenza delle materie concorrenti produca solo confusione e scontro tra i due livelli di governo. Ci sono delle materie che sono strategiche per lo sviluppo del Paese ed in cui serve mettere il punto su *chi* debba fare *cosa*. Serve un giusto assetto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, ci sono terreni in cui lo Stato per operare le scelte non può vedere l'opposizione dei veti da parte dei territori. Questa è una tematica che fa perdere competitività agli investimenti in Italia, possiamo pensare in questo senso a come le opere di compensazione facciano lievitare i prezzi delle opere pubbliche e questo possa allontanare gli investimenti.

Per fare questo occorrono senz'altro una serie di strumenti che già il nostro ordinamento prevede ma che il tempo ha dimostrato come non siano adeguatamente messi in pratica.

Ad esempio per cercare di coordinare a livello territoriale le politiche territoriali promosse dalle Regioni, in sinergia con gli Enti locali, andrebbero potenziati quelli che sono i tavoli di confronto tra le Regioni e gli Enti locali e prevedere delle regole che portino nel giro di poco tempo a prendere delle decisioni. Una delle maggiori difficoltà che sono emerse dal confronto con personalità che hanno ricoperto ruoli di Assessori in alcune regioni, è stata proprio quella di vedere che queste riunioni e tavoli di confronto spesso si risolvessero in conferenze dove ognuno

[134] "*Assi portanti di azione e reazione all'arretramento dell'economia*", Confindustria, 4 Marzo 2020.

diceva la sua ma dove il confronto terminava senza mai arrivare ad una decisione e quindi il risultato era solo una perdita di tempo.

Importante in ottica di sviluppo è anche una accelerazione dei processi di concessione di autorizzazioni per gli impianti che consentano di avviare lo sviluppo dello sfruttamento delle rinnovabili, quelli che vengono considerati gli strumenti di semplificazione come le Conferenze dei Servizi, che nella sostanza sono dei meeting tra le diverse amministrazioni coinvolte nei procedimenti amministrativi volti ad emanare dei provvedimenti[135]. Dal confronto con il professor Zollino è proprio emerso come gli obbiettivi del Green New Deal non possano essere compatibili con le tempistiche attuali del rilascio di autorizzazioni per gli impianti che servono sul territorio sia per la produzione che per la trasmissione, attraverso le infrastrutture, dell'energia che si andrebbe a produrre grazie ad un maggiore sfruttamento delle risorse ricavate dalle rinnovabili.

Questo tipo di strumento andrebbe potenziato e volto alla semplificazione e velocizzazione di tutti quei processi che servono ad operare i bilanciamenti degli interessi in gioco e ad arrivare alle decisioni finale che poi non ci si può permettere che possano essere riviste. In questo senso le Conferenze dei Servizi andrebbero potenziate con l'obbiettivo di liberalizzare il più possibile le iniziative imprenditoriali volte a creare sviluppo tecnologico ed energetico, due dei settori strategici quando parliamo di economia sostenibile e transizione energetica. Proprio in riferimento alla Conferenza dei Servizi, dai confronti avuti durante il percorso della Scuola, è emersa una critica da parte di alcuni rappresentanti delle imprese e dai policy maker riguardo al fatto che ancora l'Ordinamento permetta di poter tornare indietro sulle decisioni anche dopo aver raggiuto gli accordi in sede di Conferenza dei Servizi, e come questo rallenti e spesso blocchi il processo di avvio delle grandi opere e faccia perdere competitività al Paese, in quanto questo è tra i motivi che portano le imprese ad investire maggiormente all'estero, proprio per via delle lunghe tempistiche e delle incertezze che dominano i processi in Italia.

In Italia ci sono molte opere che non riescono a far partire i lavori nonostante i fondi ed i progetti siano già stati programmati ed approvati nelle sedi competenti. Un Caso specifico lo troviamo nella Regione Toscana che nel luglio 2019 ha firmato il "Patto per lo Sviluppo", sollecitato anche da Confidustria Toscana che aveva individuato le "5 grandi opere di urgenza nazionale[136]"

[135] "Manuale di diritto amministrativo", di Marcello Clarich, quarta edizione, pag. 260-263

[136] "*Toscana in emergenza infrastrutture*" di Alessandra Gallo, Confindustria Toscana, 25 luglio 2019.

rimaste incompiute negli anni[137], che vede un impegno della Regione con le parti sociali e le imprese stimato in 8 miliardi di euro e 110 mila posti di lavoro creati. Alla base di questo piano c'è l'esigenza di rilanciare gli investimenti nella Regione e dare impulso allo sviluppo dell'economia territoriale attraverso lo sblocco di numerose grandi infrastrutture che da molti anni sono bloccate da adempimenti burocratici, pareri, autorizzazioni, e che per anni hanno bloccato lo sviluppo e fatto arretrare l'economia del territorio. Il piano è articolato in 7 proposte e 5 filoni tra i quali rientra l'economia circolare, prevedendo il sostegno alle imprese per la chiusura delle filiere produttive ed un piano rifiuti che punta a creare prodotto grazie alla raccolta differenziata destinando sempre meno rifiuti alla discarica. Per far ciò sono già stati siglati accordi tra la Regione ed i distretti orafo, cartario, tessile e del marmo, che sono tra i principali dell'economia toscana[138].

Il ruolo giocato dalle imprese nel Rilancio dell'economia italiana in ottica sostenibile è centrale. Ormai da molti anni vediamo che imprese leader come Eni S.p.a., Enel S.p.a., Terna S.p.a. per citarne alcune, abbiano rivoluzionato il proprio modelli business incentrandoli sul tema della sostenibilità.

Eni riconosce che una delle sfide principali è quella dell'accesso alle risorse energetiche in maniera efficiente e sostenibile per le generazioni future, tenendo conto delle sfide al cambiamento climatico che sono emerse nel dibattito globale. Per fare ciò ha previsto nel suo piano industriale una serie di investimenti sul territorio, in concordato con gli stakeholder nazionali e locali. Quindi anche qui è emersa la necessità non solo di un coordinamento tra le istituzioni, ma anche tra imprese ed istituzioni.

Lo strumento principale di coordinamento è rappresentato dalla firma di protocolli d'intesa. Nel caso di Eni vediamo che il 6 novembre 2014 è stato siglato un Protocollo d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico, la Regione Sicilia, il Comune di Gela, i Sindacati e Confindustria per il rilancio delle attività industriali sul territorio. Il protocollo prevede numerosi ambiti d'intervento che permettono ad Eni di compiere passi in avanti nel proprio business e al territorio di diventare un punto di riferimento sulla Penisola e soprattutto di portare posti di

[137] La "Tirrenica", la "Due mari", il sistema aereoportuale, il potenziamento dei porti ed il nodo fiorentino dell'Alta Velocità. Ma anche la Banda Ultra larga ed un'impiantistica adeguata a sostegno dello sviluppo di un'economia circolare sul territorio, nonché la geotermia come possibile punto di forza nella corsa alle rinnovabili.

[138] "Patto per lo sviluppo, ecco le proposte per ridurre i danni dall'arretramento dell'economia italiana" di Walter Fortini, Toscana*Notizie,* 12 luglio 2019.

lavoro per i cittadini. L'impegno dell'impresa in investimenti sul territorio è stimato in 9,5 milioni di euro[139].

Sempre per quanto riguarda Eni, ed il suo ruolo centrale nello sviluppo territoriale, troviamo l'Accordo di Collaborazione con il Comune di Ravenna 2019-2020, l'ottavo accordo a testimonianza di una collaborazione dura ormai dal 1993, che prevede 4 aree di intervento sul territorio per garantire sviluppo economico territoriale e sostenibilità[140].

[139] Rapporto locale di sostenibilità Eni a Gela 2018
[140] Rapporto locale di sostenibilità Eni a Ravenna 2018

Bibliografia

"Lo Stato e l'economia post Covid, tre questioni che vanno chiarite" di Giovanni Tria, Il Sole24Ore sabato 16 maggio 2020.

"La programmazione economica italiana negli anni 60': materiali di riferimento e di sintesi per un primo approccio all'argomento", di Samuel Lucchini e Marco Rondanini.

"Manuale di diritto amministrativo", di Marcello Clarich, quarta edizione, pag. 258-260, 260-263.

"*Assi portanti di azione e reazione all'arretramento dell'economia*", Confindustria, 4 Marzo 2020.

"*Toscana in emergenza infrastrutture*" di Alessandra Gallo, Confindustria Toscana, 25 luglio 2019.

"Patto per lo sviluppo, ecco le proposte per ridurre i danni dall'arretramento dell'economia italiana" di Walter Fortini, Toscana*Notizie,* 12 luglio 2019.

Rapporto locale di sostenibilità Eni a Gela 2018.

Rapporto locale di sostenibilità Eni a Ravenna 2018.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessia Capitanio*

Il private equity come veicolo per il project financing: strumenti di PPP

A.A. 2020

*Facoltà di Economia – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione - 2. Alcune caratteristiche del nostro sistema Paese: il PPP - 3. Il project financing ed i fondi infrastrutturali di private equity - 3.1 Gli investitori istituzionali nel project financing - 4. Il futuro del project financing - 5. Analisi delle criticità connesse all'utilizzo private equity - 6. Le determinanti per il successo del private equity - 7. Possibili proposte e soluzioni: una piattaforma d'investimento per la transizione - 8. L'esempio di Cassa Depositi e Prestiti: il "FoF Private Equity Italia" - 9. Il caso: protocollo d'intesa tra CDP e Comune di Gela - 10. Conclusione

Abstract

L'elaborato analizza il project financing ed i fondi di private equity, quali strumenti di partenariato pubblico privato finalizzati al finanziamento degli investimenti infrastrutturali per i quali l'elemento determinate è la programmazione in un'ottica di integrazione e di stabilità delle scelte, con un'attenta analisi all'impatto economico-sociale ma soprattutto ambientale, perché un'economia sostenibile può fare da volano al rilancio economico e alla competitività del Paese. Il private equity potrebbe avvicinare ulteriori capitali con l'effetto di incrementare le operazioni realizzabili in Italia.

1. Introduzione

L'elaborato si propone di analizzare il project financing ed i fondi di private equity, quali strumenti di partenariato pubblico privato di tipo contrattuale finalizzati alla programmazione dell'uso delle risorse per il finanziamento degli investimenti infrastrutturali che mirano allo sviluppo economico sociale del nostro Paese in chiave sostenibile.

La crisi finanziaria conseguente la crisi economica innescata dalla pandemia di covid-19 evidenzia come il primo ruolo attivo a sostenere la ripresa dell'economia reale, nella fase successiva al "*lockdown*", sia strettamente connesso al tema della "liquidità", elemento che equivale al "tempo", perché essere liquidi vuole dire poter attendere mentre si tengono accettabilmente soddisfatti i bisogni primari della propria impresa. Se le imprese non supereranno gli attuali problemi di liquidità, anche le migliori, quelle che intravedono opportunità dietro l'angolo, non arriveranno mai a rivedere la crescita. Se sopravvivranno, dovranno affrontare le sfide future con una struttura finanziaria molto fragile caratterizzata da un eccessivo indebitamento. Le difficoltà finanziarie si riflettono sulla possibilità di approvvigionamento delle risorse necessario per la realizzazione di opere pubbliche, che costituisce, fin da sempre, uno degli obiettivi primari, nonché l'attività tipica della Pubblica Amministrazione. Serve quindi nuovo capitale di rischio che possa dare respiro alle imprese, consentir loro di programmare il futuro e realizzare quelle innovazioni che saranno necessarie per competere a livello globale nella fase post-Covid. È essenziale prepararsi per ricostruire la

nostra economia ed introdurre i necessari piani di ripresa, il tutto in un'accezione di sostenibilità, perché la crisi climatica ed ecologica perdura e lo slancio nel combattere questa battaglia deve rimanere una priorità dell'agenda politica: non si deve permettere che la pandemia comprometta o rallenti la transizione energetica. È indispensabile agire con risolutezza sul profilo finanziario: la crisi da covid-19 ci insegna che muoversi tempestivamente è essenziale.

2. Alcune caratteristiche del nostro sistema Paese: il PPP

Per introdurre questa delicata questione credo debba essere appurata la logica che la capacità di azione del nostro Stato dipenda in gran parte dalla nostra capacità di lavorare per costruire un ponte tra la lotta contro il covid-19 e quella contro la perdita di biodiversità e contro il cambiamento climatico.

Il nostro Paese[141] è caratterizzato dal lento sviluppo e dalla carenza di innovazioni infrastrutturali e tecnologiche valide. Il nostro sistema imprenditoriale ed industriale, come del resto quello di molte altre parti del mondo, sta cambiando velocemente ed inesorabilmente, e per far sì che lo Stato tenga alto il grado di competitività risulta necessario investire nei settori della mobilità sostenibile, delle energie rinnovabili, delle rigenerazioni edilizie, della ricerca e innovazione, del recupero della biodiversità e dell'economia circolare.

Il richiamato bisogno di nuove infrastrutture ha richiesto un'evoluzione operativa, oltreché ovviamente normativa, delle modalità di finanziamento degli interventi e delle modalità di aggregazione e promozione delle possibili iniziative. I rilevanti capitali necessari per il loro finanziamento, il rischio elevato e l'esigenza di coniugare esperienze imprenditoriali diverse, hanno fatto sì che, per la realizzazione di nuovi investimenti, si affermasse la formula del partenariato pubblico privato e, con esso, la tecnica del *project financing*. Un modello di sviluppo basato sulla cooperazione tra il settore pubblico e quello privato per la realizzazione delle opere infrastrutturali è potenzialmente idoneo, infatti, a consentire il perseguimento di obiettivi di sviluppo ambiziosi, senza compromettere, però, le imprescindibili istanze di contenimento dell'indebitamento pubblico[142]. Peraltro, l'utilizzo del *project financing* per il finanziamento e la gestione privata di infrastrutture e servizi economici di pubblica utilità si riflette positivamente anche sugli utenti di pubblici esercizi, cioè su tutti i cittadini che possono

[141] In particolare le regioni del Sud.

[142] Secondo una stima elaborata dall'OCSE, nel prossimo decennio le infrastrutture svilupperanno, nel mondo, un giro di affari di circa 2 miliardi di dollari all'anno.

beneficiare della maggiore efficienza e, quindi, (almeno indirettamente) di un più contenuto costo dei servizi pubblici.

3. Il project financing ed i fondi infrastrutturali di private equity

La tecnica del *project financing* è in grado, se correttamente applicata, di facilitare l'individuazione di un equilibrio fra il contenimento dell'indebitamento pubblico e l'incremento della dotazione infrastrutturale, mediante il coinvolgimento di finanziatori ed operatori privati nella realizzazione e gestione di quelle opere pubbliche, che sono in grado di produrre – autonomamente o con il supporto di una contribuzione pubblica – ritorni finanziari idonei a coprire i costi di costruzione e gestione, a servire il debito ed a remunerare convenientemente il capitale investito. Per veicolare risorse private a favore del sistema infrastrutturale si pongono come strumenti privilegiati i fondi infrastrutturali di *private equity*, che entrano nel contesto delle operazioni di *project financing* in veste di "*promotori*" o "*sponsors*" qualificati dalla pluralità di interessi che rappresentano[143].

I fondi infrastrutturali offrono, professionalmente, agli investitori interessati agli investimenti in tale settore:

(i) competenze professionali nella fase di individuazione e valutazione delle possibili operazioni;

(ii) parcellazione e regolazione del rischio di investimento, attraverso la partecipazione a più operazioni;

(iii) accesso ad iniziative e progetti con dimensioni significative, non raggiungibili singolarmente dagli investitori;

(iv) ritorni allineati a quelli dell'investimento diretto nel settore;

Di conseguenza, va evidenziata:

(i) la partecipazione attiva del settore privato in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;

[143] I fondi infrastrutturali sono stati definiti come "*soggetti imprenditoriali moderni, in grado di aggregare risorse finanziarie importanti, per sviluppare politiche industriali adeguate ad un'economia globalizzata*". Così V. Gamberale, intervento al convegno "*Pubblico e privato per il rilancio delle infrastrutture*", La Spezia, 2007, in *www.primocanale.it*.

(ii) l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (value for money), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;

(iii) il trasferimento di livelli di rischio al settore privato, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti, in funzione dell'ottimizzazione della gestione degli stessi[144].

Il risultato è rappresentato dallo sviluppo di molteplici forme di cooperazione tra Pubblica Amministrazione e privati, a seconda delle tipologie di interventi da realizzare. Sicuramente, il successo dei programmi di interventi infrastrutturali e lo sviluppo del settore delle opere pubbliche costituiscono uno dei principali fattori di crescita economica dell'Italia.

3.1 Gli investitori istituzionali nel project financing

I principali investitori dei fondi attivi nelle operazioni di *project financing* e, in particolare, nel settore delle infrastrutture sono quelli "istituzionali" che trovano, nell'*asset* infrastrutturale, caratteristiche per loro essenziali quali la stabilità dei flussi di cassa, la bassa volatilità ed i buoni rendimenti correlati all'inflazione. Molti fra questi soggetti preferiscono investire in un fondo di *private equity* specializzato, piuttosto che operare direttamente su un mercato non proprio, per una serie di ragioni piuttosto evidenti, tra cui:

(i) la mancanza di esperienza specifica;

(ii) la mancata conoscenza delle dinamiche locali per vincere eventuali gare pubbliche;

(iii) la mancanza di un *network* di relazioni settoriali tale da originare e creare nuove opportunità di investimento;

(iv) la necessità di intrattenere rapporti continui con i rappresentati, locali e nazionali, delle forze politiche e sociali.

In definitiva, la complessità dell'ambiente economico, sociale e politico che gravita attorno ad una società attiva nel settore delle infrastrutture, non lascia altra scelta se non quella di rivolgersi ad un intermediario specializzato[145]. Le ingenti risorse finanziarie in questo modo movimentabili, la credibilità derivante dalla presenza di gestori professionali e grossi investitori istituzionali (che consente un più facile accesso ai finanziamenti), nonché la professionalità dei

[144] AA.VV., *Il partenariato Pubblico Privato. Modelli applicativi: il Project Financing*, in *www.utfp.it.*, 22 ss.

[145] Ad esempio, risulta difficile ipotizzare che un fondo pensione statunitense possa direttamente investire in un interporto del Sud Italia.

team di gestione[146], consentono di affermare che i fondi infrastrutturali possono ricoprire un ruolo fondamentale nello sviluppo di nuove infrastrutture o nell'adeguamento di quelle esistenti, con potenziali benefici anche per le collettività interessate, sostenendo la crescita del sistema economico che miri alla sostenibilità e all'attenzione degli impatti sui territori. Le esigenze di investimento e diversificazione del portafoglio dei grossi investitori istituzionali e professionali si fondono, quindi, con le istanze sociali ed economiche di lungo periodo. I fondi infrastrutturali sono, in questo senso, veicoli finanziari che lavorano, con una logica di *private equity*, ma che assumono anche una connotazione di investimento ibrido, in quanto operano in un settore a forte valenza sociale.

4. Il futuro del project financing

A questo punto della trattazione, una domanda sulle prospettive future di utilizzo di uno strumento che, almeno potenzialmente, dovrebbe "alleggerire" la finanza pubblica, esigerebbe una risposta esaustiva ed articolata. Dall'analisi condotta può trarsi la conclusione che la situazione attuale non consente di effettuare previsioni sicure. Un dato è certo: secondo quanto ho potuto approfondire e comprendere durante il corso, il futuro del *project* non dipende tanto dalla remuneratività dell'investimento privato iniziale o dalla potenzialità del progetto di generare reddito, quanto dalle reali capacità degli enti locali di "adeguare" lo strumento in questione ai diversi e variegati contesti locali, cercando di rendere "appetibili" gli investimenti in opere pubbliche e di porsi quale obiettivo il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario. Quindi, nonostante l'impiego effettivo del *project financing* sia attualmente di gran lunga al di sotto delle aspettative e delle potenzialità dell'istituto, le prospettive di utilizzo sono sicuramente al centro dell'attenzione delle autorità pubbliche, considerati i vantaggi derivanti dall'apporto di capitali privati in un'epoca di crisi economico-finanziaria globale e in una visione di rilancio economico in logica sostenibile, con grande attenzione agli impatti sul territorio.

5. Analisi delle criticità connesse all'utilizzo del private equity

L'investimento in fondi infrastrutturali presenta per gli investitori (privati o istituzionali) rischi legati sia alla loro natura di veicoli gestiti da un soggetto terzo, sia alle peculiarità degli *asset* in

[146] Che svolgono un ruolo attivo sia nella governance della società veicolo (SPV) che nel controllo dell'operato del management di questa.

cui investono. L'utilizzo dello strumento del fondo[147] presenta le normali criticità connesse all'"*adverse selection*" ed al "*moral hazard*"[148] cui si aggiungono quelle del mercato sottostante. Ancora, come può accadere in qualsiasi fondo di *private equity*, sussiste il rischio che un *management team* non adeguatamente esperto e professionale possa compiere errori nella selezione e valutazione delle occasioni di investimento, non essere in grado di interloquire con le forze politiche e sociali del territorio, non riuscire ad interpretare correttamente la domanda di servizi infrastrutturali e ad interagire con le autorità che regolano i meccanismi tariffari delle infrastrutture, soprattutto nella situazione di crisi che il nostro Paese sta affrontando. Questo rischio è, ovviamente, maggiore in assenza di specializzazione settoriale o geografica del *management*. Quanto detto si traduce nella necessità di definire equilibri negli assetti di governo e di gestione del fondo, in modo da evitare che le asimmetrie informative esistenti, piuttosto che il peso specifico degli investitori che hanno promosso l'iniziativa, o ancora le vicende interne al *management* del fondo, possano portare a perseguire l'interesse primario di taluni soggetti a scapito di quello comune di tutti gli investitori o, fermo questo, a comprimere a tal punto l'interesse pubblico all'opera da generare una reazione di "rigetto" sociale o politico dell'iniziativa.

6. Le determinanti per il successo del private equity

La composizione dei diversi interessi coinvolti richiede il raggiungimento di un complesso *mix* di *governance*, di informativa, di procedure organizzative e di controllo, nonché di regole chiare in materia di gestione dei conflitti di interessi e remunerazione del management e del gestore. Nei fondi o veicoli in esame, le decisioni di investimento spettano all'intermediario professionale che si occupa della gestione. L'affiancamento di *advisors* esterni nella fase di identificazione degli investimenti, così come la definizione di una politica di remunerazione del gestore legata direttamente ai risultati del servizio prestato[149], consentono di realizzare un sostanziale allineamento degli interessi di tale gestore con quello del gruppo degli investitori. La commercializzazione (il c.d. *fund raising*) di un fondo che non rispondesse efficacemente a

[147] O meglio del veicolo, sia esso un fondo comune di investimento italiano, una *limited partnership* o una altra forma tecnica di patrimonio di pertinenza di più soggetti gestito da un operatore professionale.
[148] Che tipicamente sussistono nel caso di scissione fra investitore ed oggetto di investimento.
[149] Attraverso commissioni di *performance* variamente configurate, ma comunque tendenti a riconoscere la partecipazione di questo e del suo *management* alla parte di rendimento che eccede quello fissato come obiettivo di gestione.

queste esigenze degli investitori, pur offrendo alti rendimenti obiettivo (non garantiti, ovviamente) resterebbe, con estrema probabilità, nulla più che un tentativo destinato a potenziale fallimento. Per il successo del processo di raccolta di capitali è fondamentale che lo *sponsor* dell'iniziativa abbia una forte credibilità sui mercati finanziari e si faccia attenzione, in fase di progettazione del fondo, a rendere evidente la convergenza tra gli interessi del gestore e quelli degli investitori. I sottoscrittori delle quote di un fondo sono investitori che conferiscono capitale in virtù del rapporto di conoscenza e/o di fiducia maturato nei confronti dei gestori, nonché tenendo in considerazione le istanze di controllo dell'investimento che l'assetto di *governance* dell'iniziativa consente di mantenere ed esercitare. L'informazione periodica agli investitori sulle attività del fondo rappresenta un elemento utile a consolidare nel tempo il rapporto di fiducia tra le parti, in quanto permette agli stessi di essere al corrente sull'andamento delle partecipazioni in portafoglio e, quindi, di poter, se del caso, esercitare i diritti e le prerogative riconosciuti dal regolamento del fondo. A determinare il successo di un'iniziativa concorrerà[150] anche la circostanza che la struttura ipotizzata per raccogliere i capitali destinati alla realizzazione dei diversi investimenti risulti in grado di equilibrare le istanze delle diverse tipologie di investitori – e, quindi, di potenziali promotori, "industriali", "pubblici" o "investitori" – oggetto di coinvolgimento. La crescita del *private equity* potrebbe essere un esempio di come l'innovazione organizzativa, anche nel contesto in cui ci troviamo, di cambiamenti di carattere regolamentare e di regime fiscale, può aumentare gli investimenti in un particolare settore.

7. Possibili proposte e soluzioni: una piattaforma d'investimento per la transizione

Al di là di quanto velocemente presentato credo sia opportuno procedere ad una fase di analisi maggiormente concreta che vuole portare alla definizione di una possibile proposta diretta a trattare e dirimere quello che sarà il rapporto tra gli intermediari, gli investitori e le entità territoriali con le proprie opinioni pubbliche nel prossimo futuro. Ritengo sia necessario porsi delle domande per discutere quanto trattato, ovvero: "Quale dovrà essere la funzione degli intermediari rispetto alle entità territoriali? Come dovranno agire gli istituti di credito per promuovere gli investimenti in infrastrutture seguendo una logica di transizione ambientale? Quali dovranno essere gli atteggiamenti e i comportamenti da seguire da parte delle istituzioni per avere un ruolo maggiormente attivo nei contesti territoriali? Le istituzioni come dovranno

[150] Oltre all'esistenza di un mercato delle infrastrutture da realizzare tale da suscitare l'interesse degli operatori.

continuare a perseguire e portare avanti il loro ruolo decisivo nel sostenere i contesti territoriali, in chiave sociale, di sviluppo economico e di aiuto per la transizione ambientale?".

È ovvio che questi quesiti risultino complessi da trattare in tale sede; tuttavia posso pensare che, al netto di quanto ho avuto modo di apprendere durante il percorso di approfondimento del rapporto pubblico-privato nel contesto della transizione ambientale, sia possibile giungere a delle valide proposte. La mia analisi propone la creazione di una piattaforma di investimento diretta a finanziare *project financing* infrastrutturali finalizzati alla transizione ambientale, attraverso fondi di private equity. Tale piattaforma dovrebbe essere gestita da intermediari specializzati e dovrebbe rappresentare un punto di incontro tra potenziali investitori ed entità territoriali, alle quali si dovrebbe fornire, altresì, un supporto consulenziale nella programmazione e progettazione degli interventi infrastrutturali. Dovrebbe porsi come uno strumento per favorire, supportare, catalizzare e accelerare la commercializzazione dei fondi, l'aggregazione di diversi investitori. Inoltre credo che tale strumento possa semplificare e accelerare i processi autorizzativi per la raccolta di risorse utili finalizzate a realizzare tutte le opere necessarie così da poter fare da volano per lo sviluppo di nuovi progetti infrastrutturali finalizzati alla transizione ambientale, pilastro fondamentale della competitività e dello sviluppo economico dell'Italia.

8. L'esempio di Cassa Depositi e Prestiti: il "FoF Private Equity Italia"

Durante il corso credo sia stato un ottimo veicolo di apprendimento la serie di confronti avvenuti con Cassa Depositi e Prestiti, da cui è stato possibile capire quanto già siano attive varie soluzioni che vanno nella direzione dei temi anticipati in precedenza, su cui vertono le proposte della relazione.

Dal punto di vista delle operazioni di private equity Cassa Depositi e Prestiti ha sottoscritto per ulteriori 100 milioni di euro il fondo di investimento denominato "FOF Private Equity Italia", gestito da FII Sgr[151], grazie al quale, considerando l'attuale contesto emergenziale, potrà investire indirettamente in moltissime società, favorendone così processi di ricapitalizzazione e di crescita[152]. Uno degli obiettivi di Cdp è supportare le piccole e medie imprese innovative ad alto contenuto tecnologico con chiari piani di crescita attraverso la sottoscrizione di quote di

[151] Fondo Italiano d'Investimento Sgr, partecipata per il 68% da CDP Equity.
[152] Private Capital Today, News, 06/05/2020, www.aifi.it.

fondi di private equity, per il sostegno, dunque, dell'economia reale. Si conferma come il private equity può essere considerato un ottimo strumento di supporto per agevolare gli investimenti.

9. Il caso: protocollo d'intesa tra CDP e Comune di Gela

L'incontro avvenuto con il Presidente della Regione Siciliana Musumeci e con il Vicepresidente Armao, ha consentito di comprendere quelle che risultano essere le problematiche della Regione Siciliana e le possibili scelte strategiche necessarie per traguardare gli obiettivi posti in materia di investimenti in infrastrutture per lo sviluppo economico della Regione, integrata nel sistema Paese, in una logica di sostenibilità. A tal riguardo ho potuto apprendere e considerare come caso di studio il protocollo d'intesa firmato da Cassa Depositi e Prestiti ed il Comune di Gela volto a rafforzare la cooperazione tra le parti con l'obiettivo di identificare alcune iniziative strategiche per lo sviluppo del territorio e garantirne la concreta realizzazione. Gli esperti di Cassa Depositi e Prestiti interverranno svolgendo principalmente attività di project management, di indirizzo e di assistenza nelle procedure di appalto, revisione generale delle indicazioni, valutazioni e documenti ricevuti dal Comune, nonché un supporto di coordinamento nel lavoro da svolgere per la realizzazione delle opere. Cassa Depositi e Prestiti affiancherà il Comune di Gela agendo quasi da consulente sulla progettazione di interventi strutturali, che dovrebbero toccare diverse aree di sviluppo. Nell'intesa, si fa riferimento ad infrastrutture viarie, portuali, all'edilizia sanitaria, sportiva e scolastica ma anche ad "interventi agro-energetici, del ciclo delle acque e di quello dei rifiuti"[153].

"La collaborazione tra il Comune di Gela e Cassa Depositi e Prestiti rappresenta sicuramente un solido supporto per lo sviluppo economico e sociale del nostro territorio. In tempi straordinari come questi, diventa oltretutto una occasione irripetibile che ci potrà aiutare ad uscire da questa drammatica crisi. Bisogna, infatti, avere la consapevolezza che, per fronteggiare situazioni così complesse, si rendono necessarie la cooperazione e le specifiche professionalità di diversi soggetti", ha dichiarato **Cristoforo Greco, Sindaco di Gela.**

"In CDP abbiamo l'obiettivo di accelerare il processo di sviluppo delle infrastrutture del Paese al fianco degli Enti Locali, ampliando il nostro ruolo fino a diventare un punto di riferimento per tutte le fasi operative delle nuove iniziative, dalla pianificazione alla loro realizzazione. Il protocollo firmato oggi con il Comune di Gela concretizza e rafforza il supporto da parte di

[153] Comunicato n.55 del 26/05/2020 www.cdp.it

CDP al Mezzogiorno, confermando ulteriormente il modello di coesione con il territorio e la comunità", ha dichiarato **Tommaso Sabato, Direttore CDP Infrastrutture e Pubblica Amministrazione.**

10. Conclusione

La crisi che stiamo attraversando da un punto di vista economico richiede un intervento dello Stato che possa definire una strategia per lo sviluppo nell'economia post-Covid. Gli investimenti in infrastrutture rappresentano, soprattutto in questo momento, un vero e proprio banco di prova per il ricorso al partenariato pubblico-privato e, in particolare, al project financing. È importante, quindi, valutare le alternative di investimento, per le quali l'elemento determinate è la programmazione in un'ottica di integrazione e di stabilità delle scelte infrastrutturali, con un'attenta analisi all'impatto economico-sociale ma soprattutto ambientale, non soltanto *ex ante* ma anche *ex post*, perché un'economia sostenibile e neutrale da un punto di vista climatico può fare da volano al rilancio economico e alla competitività del sistema Paese. Il ricorso ai fondi di private equity potrebbe avvicinare ulteriori capitali per gli investimenti in *project financing* infrastrutturali, con l'effetto di incrementare le risorse disponibili e, quindi, le operazioni realizzabili in Italia. Sono strumenti che consentono di ottenere un'alta redditività non solo sotto il profilo economico ma anche sotto il profilo della qualità dello sviluppo che riescono ad innescare in territori caratterizzati da grandi potenzialità (come ad esempio la Regione Siciliana) e che, se oggetto di politiche integrate potrebbero offrire grandi risultati. Serve quindi nuovo capitale di rischio che auspico possa dare respiro al nostro paese, in modo tale da consentire di programmare il futuro e realizzare quelle innovazioni che saranno necessarie per competere a livello globale nella fase post-Covid.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Angelo Casella*

Un nuovo sistema di responsabilità. La valorizzazione del rapporto tra i livelli di governo nell'ambito di una programmazione nazionale condivisa

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Le problematiche della riforma del Titolo V - 3. Autonomia come opportunità - 4. Il circolo virtuoso legato all'inclusività delle istituzioni - 5. Le Regioni nel processo decisionale europeo - 6. I fondi strutturali e la necessità di un sistema corale italiano - 7. Conclusioni

Abstract

La mancanza di coordinamento e cooperazione tra livelli di governo in Italia rappresentano oggi un limite per le grandi potenzialità di sviluppo del nostro paese. Nel favorire l'implementazione di politiche pubbliche strategiche per lo sviluppo dei territori un ruolo fondamentale viene ricoperto dalle regioni, che in assenza di uno Stato centrale forte e presente vedono ridotte esponenzialmente le proprie possibilità di programmazione e di azione. Nella mia relazione ho approfondito alcuni elementi che ritengo di fondamentale importanza per promuovere tali processi.

1. Introduzione

Il tema sul quale ho scelto di concentrare la mia relazione riguarda l'importanza della costruzione di un sistema di responsabilità condivisa tra Stato, nel ruolo di coordinamento in sede europea ed internazionale, e di sintesi tra i diversi interessi territoriali, e le Regioni, come propulsore di politiche finalizzate ad uno sviluppo sostenibile e funzionale alle specificità dei propri territori. Nel far ciò ritengo di fondamentale importanza mettere al centro del discorso: il ruolo decisivo dell'UE, come decisore dei più ampi e generali obbiettivi da perseguire e come, soprattutto, finanziatore e sostenitore concreto della loro implementazione; lo sviluppo di partenariati pubblico-privato che coinvolgano le parti più dinamiche della società civile e del sistema economico all'interno dei territori, nell'ottica del rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale elevato a principio cardine della nostra Costituzione; un processo di riforma del sistema amministrativo che garantisca maggiore efficienza della macchina burocratica, in termini di competenze e di risorse, per permettere ai territori di aumentare il grado di attrattività nei confronti di grandi investimenti che possano portare ad uno sviluppo coerente quell'ottica di sostenibilità e transizione energetico-ambientale messa fin dall'inizio al centro del nostro corso, e strettamente necessaria per avvicinarsi al mondo che verrà.

2. Le problematiche della riforma del Titolo V

Già prima della riforma costituzionale del 2001, il processo d'integrazione europea ha rappresentato un motore propulsivo per il potenziamento e valorizzazione delle autonomie, sia per responsabilizzare i governi regionali e locali, sia per il ruolo che si riconosceva alle Regioni

quali partner indispensabili per le istituzioni europee e nazionali nell'ambito delle politiche di sviluppo e di coesione territoriale. Il progetto riformatore dello Stato italiano in senso regionalista, che ha fornito alle Regioni un grado di autonomia tale da far presagire una netta volontà di cambiamento del sistema istituzionale del nostro paese, non ha trovato piena realizzazione, anche a causa della crisi del 2008 che ha bloccato tale processo, facendo emergere la necessità di ripensare il sistema puntando su nuovi processi di centralizzazione. Dall'inizio della crisi, l'Italia ha vissuto e vive tutt'oggi una situazione economica problematica, in modo ancora più accentuato con riguardo alle Regioni meridionali, che hanno visto da un decennio a questa parte il crollo di vari indicatori economici ed una crescita del divario con il resto del paese. In questo quadro, da una parte le Regioni hanno, a causa di vari fattori, avuto grandi difficoltà nell'affrontare tale situazione, dall'altra lo Stato ha mostrato degli elementi di inadeguatezza circa il proprio ruolo di coordinamento. Alla luce di ciò, si rende necessario un ripensamento dei rapporti istituzionali tra Stato e Regioni, nell'ottica di un federalismo che non sia più solamente un'operazione di architettura costituzionale. Sarebbe possibile pensare a nuove riforme che vadano a migliorare tale sistema, ad esempio attraverso l'inclusione delle Regioni all'interno del sistema istituzionale dello Stato, con la creazione di una seconda camera delle Regioni, o Senato federale, sul modello tedesco. Tale ipotesi non viene esclusa dalla stessa riforma; non a caso l'articolo 11 della legge costituzionale del 2001 prevede già l'integrazione della commissione parlamentari per gli affari regionali con esponenti di Regioni ed enti locali, previsione comunque mai attuata.

A parte queste ipotesi di riforma, a mio parere non facilmente perseguibili nel breve periodo, risulta comunque assolutamente plausibile e quasi doveroso raggiungere gli obiettivi discussi in questa relazione a Costituzione invariata, potenziando l'elemento del coordinamento tra livelli di governo, che si rende più che mai necessario. È possibile distinguere forme di coordinamento debole, che consistono in un'interdipendenza funzionale e territoriale nella definizione delle politiche locali, che implicherebbe un'integrazione necessaria in vista della loro implementazione, e forme di coordinamento forte, cioè la disposizione di strumenti, strutture, funzioni e compiti necessari al raggiungimento di determinati obiettivi, dunque un'organica predisposizione di sedi ad hoc. Per poter instaurare un sistema basato quest'ultima forma di coordinamento è necessario che vi siano vari meccanismi di interazione tra Stato e Regioni, su tutti quello della concertazione in materia di programmazione. L'interazione tra livelli di

governo deve essere permeata dal rispetto dei principi costituzionali di cooperazione e leale collaborazione, a cui si ispira l'attuale modalità di raccordo tra i livelli di governo, e in cui si sostanzia la leale collaborazione, ovvero la Conferenza Stato-Regioni, sede privilegiata del confronto e negoziazione politica tra Governo e Regioni. Essendo ad oggi questo meccanismo l'unico momento di raccordo tra livelli di governo, sarebbe necessario potenziarlo da un punto di vista giuridico, permettendo alle Regioni di prendere parte attivamente al decision making nazionale.

3. Autonomia come opportunità

Tanto il Governo, quanto le Regioni e gli enti locali, sono responsabili del mantenimento di un delicato equilibrio istituzionale. Il riparto delle competenze introdotto con la riforma del 2001, più che aumentare il grado di cooperazione tra Stato e regioni, ha creato molte incertezze e sovrapposizioni, non solo riguardo alle competenze concorrenti ma anche a quelle esclusive dello Stato, spesso trasversali a più settori e dunque suscettibili di invadere il campo dell'autonomia regionale, generando una più accentuata contrapposizione tra centro e periferia. Il progetto di riforma non ha dunque prodotto uno Stato fondato sull'interazione tra livelli di governo in base a logiche di tipo collaborativo, ovvero uno Stato consapevole che la realizzazione di politiche pubbliche vincenti necessiti del contributo attivo e propositivo di tutti i livelli di governo, e non certamente di conflitti che abbiano come unico fine quello di difendere e rivendicare la propria autonomia.

Un sistema caratterizzato da forti autonomie deve essere accompagnato anche dal cambiamento profondo dei rapporti tra livelli di governo, nella consapevolezza che il trasferimento di competenza verso i territori non sia sempre necessariamente la scelta ottimale in termini di efficacia ed efficienza nell'elaborazione ed implementazione delle politiche pubbliche. Il punto centrale su cui costruire qualsiasi tipo di sistema istituzionale rimane sempre la qualità dell'interazione tra i soggetti, in questo caso lo Stato e le Regioni, senza la quale queste ultime non avrebbero la possibilità di sfruttare pienamente tutte le potenzialità ad esse attribuite. Le Regioni in certi casi non possiedono infatti una visione così ampia da consentire un intervento strategico per lo sviluppo del territorio, dunque si rende necessaria un'azione di regia a livello nazionale. Nonostante ciò, diamo oramai per assodato che politiche pubbliche di qualità, in termini di efficacia ed efficienza, richiedano una dimensione territoriale, soprattutto in alcuni

settori, per via delle specificità e problematiche proprie di ogni territorio, che richiedono interventi adeguatamente differenziati.

Una maggiore autonomia costituisce un'opportunità, il cui sfruttamento dipende dalle capacità e dai mezzi a disposizione. Le differenze in termini di capitale istituzionale e capacità amministrativa sono evidenti tra una Regione e l'altra, creando una distanza importante nell'esercizio della propria autonomia decisionale e nella programmazione delle politiche, la cui efficacia dipende da piani regionali di sviluppo organizzati in maniera settoriale attraverso un processo partecipativo e un iter istituzionale di programmazione consolidato e condiviso. Le condizioni di partenza differenti e la mancanza di interventi correttivi non ha fatto che favorire la crescita del divario tra le regioni italiane. Le innovazioni della riforma del 2001, per avere buon esito, avrebbero infatti dovuto essere accompagnate dalla presenza di un ceto politico-amministrativo in grado di governare e indirizzare il cambiamento, in quanto rafforzando i poteri locali, e richiedendo una maggior responsabilizzazione della classe politica locale, essa ha implicitamente preteso il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa regionale.

Uno dei problemi principali alla radice delle difficoltà legate alla riforma è stato e continua ad essere proprio lo scarso bagaglio di competenze e capacità della classe politica e amministrativa regionale, che purtroppo rappresenta oggi una condizione presente in diverse realtà, in particolare al Sud. Non a caso, una delle Regioni italiane che presentano le migliori performance di programmazione ed elaborazione di politiche pubbliche vincenti, l'Emilia-Romagna, nel suo piano di ristrutturazione regionale ha puntato in primis proprio su un grande investimento relativo alla formazione di una nuova classe dirigente burocratico-amministrativa, in grado di rispondere ai processi di transizione economica in atto, come affermato dall'assessore responsabile del coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, Patrizio Bianchi.

In molte regioni italiane le amministrazioni ed i loro componenti sono state troppo spesso legate a logiche politico-clientelari, che non ne hanno permesso l'evoluzione qualitativa, parallelamente ai nuovi processi in corso. La politica, ed in particolare quella locale, dovrebbe oggi ricercare legittimazione proprio sul piano progettuale e sulla garanzia di una buona amministrazione, adeguata ad accompagnare le esigenze di sviluppo e implementazione di politiche pubbliche innovative, in grado di rilanciare l'intero sistema economico e sociale, attuando concretamente quei principi manageriali e di autonomia della dirigenza amministrativa, già previsti dalle ultime

riforme amministrative adottate in Italia. Al di là delle competenze, l'azione amministrativa è troppe volte circoscritta all'applicazione di procedure e regole, impedendo dunque ai dirigenti di prendersi la responsabilità di decisioni e soluzioni innovative. La qualità della pubblica amministrazione, il suo grado di autonomia dalla politica, sono tutti aspetti centrali nella qualità dei processi decisionali decentrati a livello regionale e locale, e da questi dipende una buona progettazione ed implementazione di politiche pubbliche strategiche ai fini di uno sviluppo del territorio. Sarebbe necessario dunque investire su questo aspetto per avere a disposizione tra alcuni anni dei centri di competenza validi che sappiano programmare ed attuare tali politiche.

4. Il circolo virtuoso legato all'inclusività delle istituzioni

Nel loro saggio politico del 2012, intitolato "*Why nations fail*", Acemoglu e Robinson non ricollegano i motivi della ricchezza o della povertà di un paese alla cultura o alla geografia, ma ritengono che la spiegazione debba essere ricercata nella natura delle istituzioni. Le istituzioni economiche sono cruciali per determinare la povertà o la prosperità di un paese, ed esse dipendono dalla politica e dalle istituzioni politiche. Il punto centrale è la differenza tra istituzioni inclusive ed istituzioni estrattive. Le prime sono quelle che permettono e incoraggiano la partecipazione della maggioranza delle persone ad attività economiche che sfruttino nel modo migliore i loro talenti e le loro abilità, permettendo agli individui di fare le scelte che desiderano, garantendo il rispetto della proprietà privata, un sistema giuridico imparziale e una quantità di servizi che offra a tutti uguale opportunità di accesso al sistema di scambi e contrattazioni, oltre alla possibilità di aprire nuove attività e, per le persone, di scegliere liberamente un'occupazione. Le seconde, invece, hanno caratteristiche opposte e si possono definire estrattive in quanto vengono usate da determinati gruppi sociali per appropriarsi del reddito e della ricchezza prodotti da altri. Affinché si sviluppino istituzioni economiche del primo tipo, è necessario un sistema politico che distribuisca in modo più ampio il potere all'interno della società, evitando che cada nelle mani di gruppi ristretti. Insomma, quanto più la politica – che rappresenta il processo attraverso cui la società sceglie le proprie regole di governo – è pluralista, cioè gestita da molteplici gruppi sociali, tanto più possono svilupparsi istituzioni inclusive. Accanto a questo carattere, il sistema politico deve anche presentare un sufficiente grado di centralizzazione, senza il quale la situazione che si verrebbe a presentare sarebbe di certo più simile al caos. I sistemi inclusivi garantiscono la prosperità della nazione perché sono soggetti e anzi favoriscono

naturalmente quei processi che rinnovando l'economia, la società, la cultura e la stessa politica consentono al paese di evolversi e arricchirsi. Quelli estrattivi, invece, in quanto basati sul parassitismo di pochi, sono contrari e portati ad ostacolare ogni cambiamento che possa mettere in discussione lo status quo, ponendo in pericolo il potere costituito e i suoi detentori. È il conflitto politico che consente il cambiamento delle istituzioni ed è la storia, con i suoi momenti di congiuntura che fa emergere le differenze tra le nazioni.

Le istituzioni economiche inclusive necessitano e si servono dei poteri pubblici; la garanzia dei diritti di proprietà, la legislazione, i servizi pubblici, la libertà negli scambi e nella stipula dei contratti sono tutte condizioni che dipendono dai poteri pubblici, il complesso delle istituzioni politiche che detengono il potere coercitivo. Ad ogni modo, per quanto tali elementi siano necessari, per Acemoglu e Robinson essi non sono ancora sufficienti a spiegare la qualità inclusiva delle istituzioni economiche. Affinché una comunità civile possa prosperare e funzionare nel migliore dei modi, sono altrettanto necessari alcuni servizi pubblici: le strade e le più avanzate reti di comunicazione, le infrastrutture e tutto ciò che consenta alle persone, alle merci e alle idee di circolare e alle attività economiche di emergere e di prosperare. Da questo punto di vista risulta particolarmente calzante la testimonianza del Presidente della raffineria di Gela, Francesco Franchi, il quale, durante uno dei seminari del corso, ha affermato quanto sia limitante per una realtà che voglia proiettarsi verso il futuro, con progetti importanti a livello territoriale, come quelli portati avanti da Eni in Sicilia, la carenza di infrastrutture e servizi adeguati, che agevolino il raggiungimento dei siti d'interesse. Uno dei fattori chiave che contribuisce all'emergere di istituzioni economiche inclusive è il contesto politico. Per contesto politico intendiamo il sistema politico istituzionale a cui spetta di stabilire le regole del gioco, che determinano come registrare la rappresentanza politica, come articolare la distribuzione del potere e delle competenze all'interno dello Stato; sono le regole che stabiliscono chi detiene il potere, come è detenuto, per quali fini ed entro quali limiti esso possa essere esercitato. Sono le regole che ci dicono se il potere è concentrato nelle mani di pochi, i quali operano senza limiti, ovvero se lo stesso è distribuito, diffuso e ordinatamente posto entro limiti costituzionali. Quando il potere è distribuito, non concentrato e soggetto a regole certe, allora abbiamo a che fare con un assetto politico istituzionale di tipo pluralista. Un assetto politico istituzionale è inclusivo nella misura in cui presenta i caratteri di sufficiente centralizzazione e di massima pluralità possibile, mediante un'articolazione sussidiaria del regime di governance poliarchica;

qualora dovesse venir meno almeno uno di questi due elementi, avremmo a che fare con istituzioni politiche di tipo estrattivo. Tra istituzioni politiche e istituzioni economiche esiste un rapporto sinergico. La reciproca interferenza tra istituzioni politiche estrattive e istituzioni economiche estrattive è all'origine di quel "circolo vizioso", in forza del quale un determinato sistema politico istituzionale offre all'élite che detiene il potere gli strumenti per modellare a proprio uso e consumo le istituzioni economiche. Una classe politica che si nutre di un sistema istituzionale che non pone limiti alla sua volontà di potenza e che, in tal modo, ipoteca il proprio futuro, autodefinendosi necessaria e finendo per essere inamovibile. Così come le istituzioni estrattive sono il reciproco di quelle inclusive, anche il "circolo vizioso" appena descritto non è altro che il reciproco del cosiddetto "circolo virtuoso" delle istituzioni inclusive. Le istituzioni economiche inclusive sono il risultato di istituzioni politiche altrettanto inclusive, che consentono il continuo ricambio della classe dirigente e la massima distribuzione del potere, ponendolo entro limiti certi che ne impediscano l'esercizio arbitrario.

Riconducendo l'analisi dei due autori alla mia relazione, credo che i suggerimenti relativi alla qualità delle istituzioni sia riferibile tanto a quelle politiche in senso stretto che a quelle amministrative, le quali necessiterebbero proprio di un ripensamento in termini soprattutto di ricambio generazionale e di proiezione verso il futuro, andando di pari passo con l'evoluzione del sistema economico rappresentato da grandi imprese, propense ad investire e farsi carico dello sviluppo dei territori e del sistema paese, ricercando però un adeguato retroterra da parte delle istituzioni, tenute a mettere in campo una serie di processi e un quadro normativo e regolamentare semplice e stabile nel tempo. Un esempio di semplificazione e di concretezza riferite alla realizzazione delle grandi opere è sicuramente rappresentato dalla costruzione del nuovo ponte Morandi a Genova, che ha introdotto un nuovo modello, che in molti auspicano possa diventare il modello Italia, il quale, in controtendenza con le criticità sempre mostrate dal nostro paese, soprattutto a livello di tempistiche, ha introdotto uno snellimento delle procedure e il superamento di quella burocrazia che frena la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali.

5. Le Regioni nel processo decisionale Europeo

La valorizzazione del ruolo delle Regioni all'interno dei processi decisionali europei deriva da una parte dall'importanza che fin da sempre si è voluta dare a entità extra-istituzionali appartenenti alla sfera economico-sociale, ovvero i gruppi d'interesse, che da sempre hanno

assunto il ruolo di antenne della democrazia all'interno dell'esperienza europea, dato che le stesse Regioni o entità territoriali degli Stati membri hanno cominciato a comportarsi proprio come gruppi d'interesse, portando le loro sedi di rappresentanza direttamente a Bruxelles per promuovere i propri interessi presso le istituzioni europee, dall'altra dal forte sviluppo quantitativo della politica di coesione economica e sociale, che insieme alla politica agricola comune rappresenta oggi la maggiore fonte di spesa dell'UE.

Il regionalismo all'interno del processo decisionale europeo seguì inizialmente un'impostazione top-down, portando avanti politiche di sviluppo per le aree depresse, ma senza la partecipazione di queste e dei propri rappresentanti politici. Solo con l'Atto Unico Europeo, che andava a riformare i fondi strutturali, l'Europa definisce un rapporto di partnership vera e propria con le Regioni, e proprio su di esse è ricaduto il compito di definire obiettivi e strumenti d'intervento. Nonostante ciò, i Governi nazionali hanno sempre mostrato una certa tendenza a centralizzare i processi decisionali. Solo dopo Maastricht il principio di sussidiarietà assume il ruolo di principio cardine dell'UE, e un altro elemento a dimostrazione della sempre crescente importanza data alle entità territoriali è stata anche la creazione del Comitato delle Regioni (CDR). Tale organismo, che avrebbe le potenzialità per diventare una sorta di seconda camera alla tedesca da affiancare al Parlamento Europeo, è stato relegato, dai Governi timorosi della nascita di un nuovo potere ad essi contrapposto, a mero organo consultivo. Il salto di qualità del CDR potrebbe rappresentare un passaggio fondamentale per chiamare le Regioni a partecipare concretamente al processo decisionale europeo nella sua fase ascendente (dunque nella fase di elaborazione delle politiche) anche dal punto di vista propriamente istituzionale.

In ogni caso, l'affermazione dei principi di sussidiarietà e di partenariato, ha conferito alle Regioni l'opportunità di diventare soggetti rilevanti all'interno del processo decisionale europeo, partecipando, almeno in teoria, sia a livello nazionale che europeo, alla programmazione e gestione degli interventi legati ai fondi strutturali. Le forme di partecipazione sono molteplici; il CDR rappresenta una forma di partecipazione diretta, mentre la Conferenza Stato-Regioni (principale meccanismo di coordinamento e confronto tra i due livelli di governo nel nostro paese) può essere considerata una forma indiretta, in quanto vi è un ruolo di mediazione da parte del Governo. Un'altra distinzione è tra le forme di partecipazione istituzionale, in cui rientrano le due tipologie prima descritte, e non istituzionale, ovvero quelle che si sostanziano in vere e proprie azioni di lobbying istituzionale, le quali si sviluppano attraverso contatti informali e

attività di pressione sulle istituzioni europee e nazionali. Esiste dunque a Bruxelles una rete non istituzionale della rappresentanza degli interessi territoriali, che si pone come obiettivo principale quello di svolgere un'attività lobbistica all'interno dei processi decisionali europei.

Le Regioni, soprattutto quelle più forti, si sono affidate da tempo ad un'azione di rappresentanza diretta e informale dei propri interessi, attraverso i propri uffici di rappresentanza, la cui creazione ha visto una crescita esponenziale nel tempo. Attraverso questa rete non istituzionale consolidata in Europa, i rappresentanti regionali, responsabili della programmazione degli interventi, si confrontano con attori non solo appartenenti al mondo istituzionale, ma anche della società civile, instaurando veri e propri rapporti di partenariato pubblico-privato, coinvolgendo attivamente nella propria azione forze economiche e sociali che contribuiscano alla realizzazione di progetti che rispondano effettivamente alle necessità del territorio. Rispetto ad altri paesi come Germania e Spagna, il modello italiano di rappresentanza territoriale appare indietro, in particolare per le Regioni del Sud, che sarebbero le più bisognose di stabilire dei rapporti diretti e duraturi con le istituzioni europee, al fine di ottenere tutto il sostegno possibile alla realizzazione di politiche strategiche di sviluppo. In un contesto in cui è evidente la mancanza di risorse umane ed economiche necessarie al finanziamento delle attività che dovrebbero rendere questi uffici un'arma in più dalle grandi potenzialità, questi uffici rischiano invece di rappresentare più che altro dei costi inutili per i conti già in difficoltà delle nostre amministrazioni. Oltre alla carenza di risorse fisiche e finanziarie di alcune Regioni, la difficoltà principale sta nella mancanza di coordinamento e collaborazione tra queste e l'amministrazione centrale dello Stato.

In un contesto estremamente eterogeneo come quello dell'UE, un'opportunità importante da considerare è anche quella delle reti associative regionali, come la conferenza delle regioni periferiche e marittime (CRPM), che già nel 2000 contava varie regioni di diversi Stati membri. Riguardo alle politiche di maggior impatto a livello di sviluppo sostenibile, come quelle relative all'ambiente, all'energia e alle infrastrutture, la cooperazione fra diverse aggregazioni territoriali ha trovato fortuna, facendo emergere quello che è il valore aggiunto delle reti di macroregioni, come è avvenuto per le regioni del Baltico o del Danubio. Attraverso l'aggregazione di interessi simili tra diverse aree territoriali, è infatti possibile incidere maggiormente sul processo decisionale europeo, portando avanti progetti di sviluppo che difficilmente potrebbero avere successo individualmente. Altro esempio da portare in questo caso è quello delle Province autonome di Trento e Bolzano, che fin dall'inizio hanno deciso di insediare a Bruxelles la

rappresentanza dei propri interessi attraverso un ufficio congiunto con la regione austriaca del Tirolo. Emerge dunque l'esigenza di adottare una logica interregionale di costruzione delle politiche, facendo rete con territori che abbiano interessi affini per incidere maggiormente all'interno del processo decisionale europeo.

Da questo punto di vista, sia a livello nazionale che europeo, potrebbe essere di fondamentale importanza, al fine della risoluzione della questione nazionale, e non meridionale, che rappresenta il freno principale al pieno ed effettivo sviluppo del paese, valutare la creazione da parte del Governo nazionale di un tavolo di discussione dove disegnare in maniera coordinata i progetti di sviluppo delle Regioni meridionali e più in generale delle Regioni mediterranee, puntando proprio sulla vocazione mediterranea di gran parte dell'Italia, ad esempio attraverso la costruzione di grandi hub portuali, come affermato dal Presidente della Regione Siciliana Nello Musumeci, così che il sistema paese nel suo complesso e in particolare le Regioni meridionali, geograficamente penalizzate rispetto al centro economico europeo, possano acquistare un peso rilevante all'interno dei flussi economici internazionali.

Lo sfruttamento di tutte queste opportunità che si presentano in relazione al panorama europeo per le nostre Regioni, è dunque limitato dalla presenza di diversi fattori problematici. L'elemento fondamentale è sempre riscontrabile in una classe dirigente illuminata. Parte del problema risiede infatti nell'assenza di una leadership politica regionale in grado di esercitare pressioni all'interno dei tavoli comunitari, il che fa sì che le lobby economiche e sociali trovino in Europa maggior voce in capitolo rispetto agli interessi territoriali. Una scarsa mobilitazione politica non consente il rafforzamento degli uffici di rappresentanza, che dovrebbero fungere da avanguardia regionale in Europa, in grado di operare da vicino con le istituzioni europee per la programmazione dei fondi strutturali messi a disposizione. Un altro problema è rappresentato dalla difficoltà di molte amministrazioni regionali di adeguarsi ad una rete di interazioni e di collegamento tra sistema produttivo ed UE. Una mossa strategica non indifferente potrebbe essere quella di reclutare e formare personale tecnico capace di guidare anche l'azione politica lungo i processi decisionali europei, rinomatamente molto tecnici, sbloccando così le macchine burocratiche regionali. Tutto ciò sarebbe comunque insufficiente in assenza di un Governo nazionale in grado di intervenire a sostegno dell'attività delle Regioni nello svolgimento di queste attività e nella partecipazione a questi processi.

6. I fondi strutturali e la necessità di un sistema corale italiano

La sempre maggiore importanza che le entità territoriali hanno assunto dipende molto dal fatto che nel mondo contemporaneo l'unità economica naturale per sfruttare al massimo le potenzialità di un mondo globalizzato e per produrre ricchezza sono proprio le Regioni, che dovrebbero essere messe nelle condizioni di prendere in mano le proprie sorti, elaborando le migliori politiche di sviluppo possibili in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche. Nonostante ciò, la crisi economico-finanziaria del 2008, sommata ad una crisi corruttivo-clientelare che ha messo in luce i deficit di varie amministrazioni regionali, ha dato luogo in Italia ad un processo di neo-centralizzazione, legato soprattutto all'aspetto finanziario, che ha in parte ridotto gli spazi di autonomia delle Regioni.

Ma come affermato precedentemente, non esiste alcuna correlazione diretta tra maggiore autonomia e maggiore efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche, o responsabilizzazione della classe dirigente locale. Scegliere la dimensione territoriale per l'elaborazione e l'attuazione di una politica dipende da una serie di valutazioni che è necessario siano fatte in maniera del tutto trasparente: la specificità della materia, i costi da sostenere, le competenze necessarie. In alcuni settori strategici, come quelli già citati e collegati ad un processo di transizione economica ed ambientale, su tutti l'energia, l'ambiente, l'infrastrutturazione sostenibile, è infatti necessaria una programmazione condivisa tra Stato, nel ruolo di coordinamento e di sostegno materiale, e Regioni, le quali conoscendo le specificità del proprio territorio avrebbero modo di elaborare una progettazione più adeguata alle proprie esigenze. Come affermato dal Presidente Musumeci, l'autonomia delle Regioni deve essere sicuramente fatta valere, ma il primo passo deve venire dal Governo nazionale, che garantisca una possibilità di differenziazione che faccia assumere alle Regioni ruolo primario nell'elaborazione dei progetti da sottoporre poi ai tavoli nazionali ed europei per essere perfezionati, in quanto le Regioni da sole non possono riuscire a confrontarsi con il raggiungimento di determinati obiettivi di sviluppo.

I rapporti con l'UE nella programmazione dei fondi strutturali hanno assunto un ruolo cruciale per lo sviluppo regionale. Nel panorama italiano è evidente come alcune Regioni siano dotate di una classe dirigente attenta alla pianificazione dello sviluppo del territorio, e anche di una maggiore capacità di organizzazione di uffici prettamente dedicati alla programmazione comunitaria, oltre che una maggiore competenza tecnica nel rapportarsi con le istituzioni europee, altre meno. Gli elementi che aumentano esponenzialmente la possibilità delle Regioni

di portare avanti politiche di successo sfruttando al massimo il canale europeo, e di cui alcune Regioni italiane sono ancora carenti, sono dunque:

- Figure tecniche qualificate nel settore della programmazione comunitaria
- Competenze specializzate nell'uso strategico dei fondi europei
- Abilità nelle procedure di progettazione
- Qualità dei rapporti di rappresentanza presso le istituzioni europee, in particolare nei confronti della Commissione Europea

Bisognerebbe puntare proprio su questi elementi e sul rafforzamento dei rapporti diretti tra Regioni e UE, il che implicherebbe una maggiore possibilità d'investimenti a livello regionale. Diventa necessario per le Regioni riuscire a confrontarsi in seno all'UE con un peso specifico nella fase di elaborazione di proposte e temi strategici, ma ciò può avvenire solo in presenza di uno Stato che riconosca in pieno le istanze regionali. Il Governo dovrebbe adempiere al compito fondamentale di coordinare l'azione delle Regioni a livello europeo, e supportarle nello svolgimento del proprio ruolo di motore dello sviluppo territoriale.

Stato e Regioni dovrebbero dunque operare in primis nell'elaborazione di una posizione nazionale da presentare in Europa, creando un sistema corale del paese, che spesso è viene a mancare a causa del perseguimento egoistico dei propri interessi particolari. Si pone come fondamentale un lavoro in sinergia per acquisire competenze e forza interlocutoria ai tavoli europei, anche potenziando l'attività di lobbying portata avanti dalle stesse Regioni direttamente in Europa, insieme ad un coordinamento, rispettoso delle differenze, ma che vada alla ricerca di punti di contatto che riescano a potenziare l'azione del paese nel suo complesso.

Nel 2013, onde evitare la dispersione di quella parte dei fondi ricevuti e non spesi dalle Regioni a causa di inefficienze interne, il Governo nazionale ha varato il cd. Piano di azione e coesione, per la riprogrammazione dei fondi relativi al ciclo di programmazione europea 2007-2013, individuando delle macroaree e delle priorità su cui concentrare tale riprogrammazione, redistribuendo i fondi disponibili sulla base di queste priorità. Questa riprogrammazione top-down dei fondi comunitari ha dato vita ad attriti non indifferenti tra i due livelli di governo, nonostante il Piano sia riuscito a trattenere, anche se parzialmente, sui territori le risorse finanziarie non spese, nazionalizzando finanziamenti che altrimenti sarebbero tornati indietro al mittente, cercando, nel far ciò, di tener conto della realizzazione di alcuni obiettivi strategici atti

a ridurre il problema principale che affligge le possibilità di sviluppo del nostro paese, il divario nord-sud.

Si può dire che la centralizzazione della programmazione dei fondi europei non sia un male nel momento in cui essa consista nella definizione di obiettivi di spesa e di performance o in una concertazione interistituzionale più forte, me è fondamentale che siano le Regioni a prendersi la responsabilità di raggiungere degli obiettivi legati alle proprie specificità, supportate dal Governo ove ne abbiano bisogno. Il rispetto dei tempi d'impegno e di spesa delle risorse non sempre si concilia con le difficoltà presenti all'interno delle macchine amministrative regionali, motivo per il quale l'omogeneizzazione temporale nell'esercizio pianificatorio andrebbe superato, considerando le differenze e le difficoltà delle regioni coinvolte, puntando più che sul rispetto dei tempi e dei meccanismi richiesti in sede europea sulla qualità delle attività progettuali.

Da questo punto di vista, un possibile rimedio nei confronti delle inadeguatezze spesso presenti all'interno delle macchine amministrative di molte Regioni o enti locali, che pongono un freno alla possibilità di realizzare importanti progetti di sviluppo territoriale, può essere individuato nell'azione di una delle maggiori istituzioni finanziarie italiane, Cassa depositi e prestiti, la quale negli ultimi anni ha focalizzato la propria attività su un supporto a novanta trecentosessanta gradi, che va dalla progettazione all'assistenza fornita alle stazioni appaltanti interessate nell'elaborazione di grandi progetti di sviluppo, attraverso proprie competenze tecniche, fino alle modalità di finanziamento. Inoltre, Cassa depositi e prestiti, attraverso la costituzione di partenariati e convenzioni stipulate con le Regioni italiane e altri partner industriali, si pone come ente proponente di progetti e delle soluzioni maggiormente ottimali alla loro realizzazione, come nel caso del protocollo stipulato di recente con la Regione Siciliana e Terna S.p.A. La qualità delle istituzioni è ravvisabile anche nella capacità di saper incanalare l'attività di queste grandi aziende nei processi di sviluppo del proprio territorio.

7. Conclusioni

Alla luce sia di quanto analizzato in questa relazione, sia alla luce della situazione recente che il mondo sta fronteggiando, è arrivato il momento che si remi dalla stessa parte, con il fine ultimo del bene comune, che è necessario individuare nonostante spesso non facilmente oggettivabile. Non è più possibile basare i rapporti istituzionali interni ed esterni tra livelli di governo su un'architettura istituzionale che lascia troppe incertezze sulle modalità di azione comune, e che

rappresenta un freno alle grandissime potenzialità di crescita e sviluppo che i nostri territori presentano. A dimostrazione di ciò, è sufficiente andare ad osservare le innumerevoli difficoltà di gestione dell'ultima delle grandi emergenze che il nostro paese sta dovendo fronteggiare, quella contro la diffusione del virus Covid-19, le quali hanno messo in luce in maniera molto evidente le inadeguatezze del nostro sistema istituzionale, ed il costante conflitto di attribuzioni tra Governo, Regioni ed in qualche caso anche singoli enti locali.

A livello di politiche pubbliche di sviluppo, è impensabile che non si riescano a sfruttare le possibilità che l'UE con i propri finanziamenti o le grandi aziende attive nel panorama economico italiano ed internazionale, semplicemente per la mancanza di capacità interne di competenza e di coordinamento nell'ambito della programmazione congiunta. Le possibilità di sviluppo ci sono e vanno sfruttate, costi quel che costi.

Come affermato in precedenza, il primo degli interventi da operare sarebbe sicuramente un forte investimento in termini di innovazione delle macchine burocratico-amministrative locali e regionali, che sappiano stare al passo con i processi di cambiamento in atto. Un ruolo fondamentale deve poi essere assunto dalla classe politica regionale, la quale ha il compito di predisporre tutti gli strumenti idonei a garantire in tutte le sedi un'efficace rappresentanza degli interessi territoriali, riconducibili alla volontà generale di attuare sul territorio politiche di sviluppo sostenibile.

Infine, è superfluo affermare che senza il coordinamento di uno Stato tanto forte quanto disponibile a supportare Regioni ed enti locali nel loro processo di crescita e responsabilizzazione, non sarà facile instaurare un circolo virtuoso di crescita comune che dal territorio si propaghi all'intero sistema paese, nell'ottica di acquisire tutti insieme sempre maggior peso specifico all'interno di un quadro che oramai appare sempre più europeo e globale.

Per queste ragioni si rende necessario ed auspicabile l'avvento di una grande stagione di cambiamento e di riforme che rendano le nostre istituzioni e le dinamiche che governano i rapporti tra di esse maggiormente coerenti con le nuove esigenze della collettività.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Fiammetta Casprini*

Sostenibilità e digitalizzazione: l'emergenza che diventa opportunità

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Un paradigma sostenibile - 3. Patto tra Stato, Imprese e Cittadini - 4. Attuazione del Piano AGID 2025 - 5. Un green deal digitale: innovazione e sviluppo. I benefici per l'agenda 2030 - 6. Verso una città sostenibile - 6.1 Reti 5G - 6.2 Mobilità elettrica - 6.3 Innovazione e industria 4.0 - 7. La formazione digitale ed il digital divide.

Abstract

L'idea che ispira la stesura della relazione è la valorizzazione della rivoluzione digitale collegata alla problematica della transizione ambientale. Sostenibilità e digitalizzazione devono andare di pari passo e richiedono un cambio di paradigma: la sostenibilità socioeconomica e ambientale deve guidare le nostre azioni. Il trattato muove da l'analisi di strumenti già previsti e studia lo sviluppo di nuove linee programmatiche: legalità, de-burocratizzazione, reti 5G, mobilità elettrica, industria 4.0 e formazione digitale. Facce diverse della stessa medaglia: un futuro sostenibile.

1. Introduzione

Il corso 2019 della Scuola per le Politiche Pubbliche, promosso da Italia Decide ha offerto l'opportunità di approfondire la tematica della transizione ambientale e dell'economia territoriale attraverso diversi punti di vista e di riflessione. Attraverso un confronto diretto tra i rappresentanti delle istituzioni e delle imprese è stato possibile discutere sul ruolo della Regione, come ente intermedio tra territorio, Stato ed Unione Europea. La regione, in virtù del principio costituzionale di sussidiarietà, può essere concepita come l'ente in grado di cogliere al meglio le istanze e le esigenze del territorio. Le politiche di sostenibilità devono essere frutto di una concertazione tra i vari livelli istituzionali e tra i rappresentanti delle imprese. L'elevata complessità del tema richiede uno sforzo congiunto e una condivisione delle conoscenze tecniche e teoriche delle parti in gioco.

In questa cornice di pensiero che ha guidato lo svolgimento del corso, si colloca la presente relazione finale.

L'idea ispiratrice la stesura della relazione conclusiva è come valorizzare la rivoluzione digitale, la quale è arrivata in un paese impreparato, collegandola alla problematica della transizione ambientale. Da anni i singoli cercano di rincorrere le opportunità che la digitalizzazione può offrire. La mancanza di un'azione organica e di un intervento a sistema non solo implica il pericolo che il paese complessivo non riesca a sfruttare le nuove tecnologie, ma comporta anche il rischio che il paese ne rimanga schiacciato.

Le emergenze che l'Italia oggi deve affrontare sono totalizzanti e prepotenti. L'emergenza climatica e l'emergenza sanitaria hanno bisogno di una risposta concreta ed immediata. Non c'è

più tempo da perdere e quindi, pragmaticamente, possiamo sfruttare l'emergenza per farne un'opportunità di rinascita. La digitalizzazione può essere una delle soluzioni alle nostre immediate esigenze e il trampolino di lancio per un futuro che dovrebbe già essere presente.
I tre grandi target protagonisti di tale rivoluzione sono i cittadini, le imprese e la Pubblica Amministrazione; le modalità di intervento nell'organizzazione della digitalizzazione delle tre categorie dovranno articolarsi in maniera differente a seconda delle esigenze.
Sostenibilità e digitalizzazione devono andare di pari passo ed è proprio in questa ottica che si richiede un cambio di paradigma: la sostenibilità economica, sociale e ambientale deve guidare le nostre azioni.

2. Un paradigma sostenibile

Il concetto di sviluppo sostenibile non è di recente ideazione. La prima volta che la sostenibilità venne concepita in senso ampio, senza implicare una connotazione esplicitamente ambientale, si ha nel 1987. In tale anno la Commissione mondiale sull'ambientale e lo sviluppo introdusse per la prima volta d'idea di sviluppo sostenibile, definendolo come un processo che consente "il soddisfacimento dei bisogni della presente generazione senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri". La presente definizione lega maggiormente la sostenibilità all'etica, alla responsabilità verso il prossimo. Per molto tempo si è pensato alla sostenibilità come una prerogativa ambientale, in realtà essa è la somma di più elementi. Tale idea venne espressa all'interno del Rapporto Brundtland, il quale individua nell'ambiente, nell'economia, nelle questioni sociali e nelle istituzioni i pilastri fondanti della sostenibilità.
La digitalizzazione si lega ad ogni pilastro ed in tal senso si auspica ad una digitalizzazione sostenibile.
La teoria dei flussi multipli di John Kingdon, illustre politologo statunitense, evidenzia come una finestra di policy si apre quando tre flussi convergono simultaneamente. Il flusso dei problemi si sostanzia in condizioni sociali, quali eventi critici, mutamente repentini; il flusso delle politiche o flusso delle soluzioni, consiste in strumenti, riconosciuti dai policy makers come accettabili e fattibili tecnicamente e finanziariamente; ed infine il flusso della politica consta mutamenti che riguardano la politics. L'ingresso di una problematica all'intero dell'agenda avviene quando questi tre flussi si incontrano e quando un imprenditore di policy sfrutta tale convergenza sfruttando un frangente politicamente favorevole per promuovere il risolvimento di una

problematica. Tale concezione appare meno teorica se applicata al problema della transizione sostenibile. Il flusso dei problemi è chiaramente l'emergenza climatica, a cui si aggiunge l'emergenza sanitaria, ed in tale prospettiva la digitalizzazione può essere il flusso delle politiche, quale una delle soluzioni da attuare. Il flusso della politica in tale caso si articola su vari livelli da quello territoriale, fino a quello statale ed europeo.

3. Patto tra Stato, Imprese e Cittadini

Affinché un percorso di digitalizzazione sostenibile possa essere attuato è necessario che si ristabilisca una componente fondamentale che per lungo tempo si è persa: la fiducia. Essa non solo deve essere alla base di ogni policy ma, oggi più che mai, deve permeare e modellare il rapporto tra le istituzioni, le imprese ed i cittadini. In Italia il tema della fiducia è fortemente legato al tema della legalità. Lo spettro dell'illegalità influenza le scelte che ogni giorno vengono effettuate in ambito di policy, di regolamentazione, di investimento. La paura della cattura del regolatore, del danno erariale, dell'abuso di ufficio, della disonestà del cittadino e dell'impresa porta a promuovere normative e regolamentazioni composite e articolate, le quali anziché favorire la libera iniziativa, la complicano e la limitano. Il cittadino e l'imprenditore devono poter essere messi nelle condizioni di agire e lo Stato deve essere fautore di mezzi di controllo e strumenti agili. Affinché questo avvenga è quindi necessaria una fiducia circolare. Ristabilita la fiducia, come diretta conseguenza di un impianto legal-razionale, è possibile attuare una semplificazione e uno snellimento delle normative.

La semplificazione amministrativa risulta essere un passaggio obbligato, una sorta di prerequisito, per attuare una digitalizzazione dell'amministrazione. L'articolo 15 del Codice dell'amministrazione digitale è molto chiaro in tale senso: prima si semplifica e poi si digitalizza. La semplificazione, a sua volta, garantirebbe un maggior rispetto della legalità, attraverso piani di anticorruzione e di trasparenza più efficienti e snelli. Ancora se non si semplifica non è possibile garantire il diritto di informazione e di accesso, non è possibile una riorganizzazione del lavoro. È necessario quindi un piano di nazionale di semplificazione, attraverso il quale la Pubblica Amministrazione, che oggi conta circa 30.000 enti, sia spogliata da complessità superflue che riguardano: iter delle attività, modulistica, tempistica, modalità di presentazione delle istanze. Regole tecniche chiare, aggiornate e semplici. Il passo successivo può essere la digitalizzazione dei processi e procedimenti delle Pubbliche amministrazioni, la quale si

concretizza non solo attraverso la creazione di piattaforme digitali unitarie che consentano l'integrazione il dialogo delle banche dati, ma anche attraverso atti, procedure, documenti, dati digitali e comuni. L'utilizzo di strumenti innovativi, quale ad esempio l'autocertificazione digitale utilizzando l'identificazione attraverso Sistema Pubblico di Identità Digitale. L'esempio della autocertificazione digitale è calzante anche per la fase di emergenza sanitaria che il nostro paese sta vivendo. Attraverso questo strumento sarebbe possibile centralizzare la conoscenza del flusso degli spostamenti, affinché le autorità possano comprenderle al meglio. Al di la del periodo emergenziale, la certificazione digitale potrebbe diventare uno strumento ordinario, il quale potrebbe essere utilizzato per garantire, attraverso banche dati comuni, procedure snelle senza la necessità che queste vengano mediate dall'autorizzazione ed intervento della pubblica amministrazione. Inoltre il già citato SPID, Sistema Pubblico di Identità Digitale, dovrebbe permettere di accedere a tutti i servizi della Pubblica Amministrazione a tutti soggetti privati con un'unica Identità Digitale, ovvero user e password.

4. Attuazione del Piano AGID 2025

"L'innovazione e la digitalizzazione devono far parte di una riforma strutturale dello Stato che promuova la democrazia, l'uguaglianza, l'etica, la giustizia, e lo sviluppo incentrato sul rispetto dell'essere umano e del nostro pianeta." Sono queste le idee ed i valori che guidano il Piano Nazionale Innovazione per la crescita digitale dell'Italia fino al 2025, illustrati dal Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione, Paola Pisano. Si tratta di un piano di azione di lungo termine che consentirebbe uno sviluppo digitale inclusivo. Il piano è composto da venti azioni di innovazione e digitalizzazione che reagiscono a tre "sfide" principali.

La prima sfida è creazione di una società digitale, con tre obiettivi da perseguire:

l'accesso online ai servizi della Pubblica Amministrazione da parte di cittadini e imprese;

la digitalizzazione del settore privato trainata dal settore Pubblico;

la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e l'incentivo all'utilizzo e alla condivisione dei dati da parte delle amministrazioni e dei privati.

La seconda sfida mira alla realizzazione di un Paese innovativo, produttore di tecnologie e innovazioni Made in Italy per rilanciare i settori produttivi del Paese. Affinché questo avvenga è necessario garantire infrastrutture tecnologiche per l'Italia capillari, affidabili, innovative e green; accelerare l'innovazione nell'ecosistema.

Tra le azioni decisive a sostegno di questa sfida vi è la promozione di hub, borghi del futuro, completamento dei piani bandaultralarga e cloud, la costruzione di "infrastrutture digitali" all'avanguardia, soluzioni di intelligenza artificiale.
La terza sfida riguarda infine uno sviluppo inclusivo e sostenibile. L'obiettivo cardinale di questa sfida è che l'innovazione sia inclusiva e non lasci indietro nessuno. Tra le azioni, l'iniziativa Repubblica Digitale porterà alla creazione di un hub di formazione contro il digital divide.

5. Un green deal digitale: innovazione e sviluppo. I benefici per l'agenda 2030

Il processo di digitalizzazione è profondamente connesso con tutti i diciassette sustainable development goals: la rivoluzione digitale può essere infatti considerata uno dei mezzi principali per garantire e facilitare una transizione verde su scala globale. I 17 goals risultano essere: Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; Raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'empowerment di tutte le donne e le ragazze; Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie; Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni; Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le sue conseguenze; Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica; Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli; Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Il processo di digitalizzazione è intrinsecamente legato ad ognuno di questi obiettivi. Per favore degli esempi concreti, l'obiettivo 11 si pone l'obiettivo di rendere le città pià sicure e sostenibili. L'investimento in trasporti a guida automatica consentirà di limitare il traffico urbano con una successiva ottimizzazione della mobilità. Investimenti in strutture smart che utilizzino tecnologie digitali permetteranno di ottimizzare l'uso di energia. Tali edifici potranno essere in grado di adattarsi alle condizioni climatiche esterne ed utilizzare le energie rinnovabili, senza alcun intervento umano.

6. Verso una città sostenibile

Una città sostenibile è un nuovo esempio di polo urbano che mette a sistema trasporti, flessibile uso del terreno e consumo di ogni tipo di energia.

Una città per essere definita sostenibile deve avere quartieri e case basate sull'IoT;

orti urbani e spazi verdi; gestione delle code tramite app per assicurare servizi efficienti ai cittadini; possibilità di effettuare smart working per ridurre l'inquinamento e il traffico delle città e spazi di co-working presenti ovunque; una pubblica amministrazione che utilizza solo documenti digitali per interrompere il disboscamento e produrre più inutili cartacei; scuole e luoghi di aggregazione culturale per i giovani aperti anche nel pomeriggio; collaborazione tra cittadini, pubbliche amministrazioni e forze dell'ordine per mantenere il decoro urbano e garantire il pieno rispetto delle regole; utilizzare ogni tipo di tecnologia applicata al risparmio energetico come i sistemi fotovoltaici, i microeolici e il solare termico; premiare i cittadini virtuosi che svolgono correttamente la raccolta differenziata e multare invece chi non la fa; cassonetti smart che avvisano la centrale territoriale quando sono pieni, per ottimizzare anche la mobilità del servizio di raccolta; incentivi per chi sceglie la mobilità sostenibile; regolamentare il consumo del suolo riqualificando strutture già esistenti e mettendo a disposizione dei costruttori tutte le ultime tecnologie nell'ambito edile per ridisegnare le città in chiave green.

Per favorire il raggiungimento di questo obiettivi cruciali, la digitalizzazione ricopre una posizione di spicco. Le potenzialità delle tecnologie digitali possono perseguire azioni che vanno in parallelo con il consolidamento di città sostenibili.

6.1 Reti 5G

Le città sostenibili del futuro saranno necessariamente costruite sulla connettività.

Intelligenza artificiale, blockchain, pagamenti digitali e digitalizzazione del paese richiedono la costruzione di linee di comunicazione sempre più performanti. Ecco quindi che il 5G diventa fondamentale per l'economia, la tecnologia ed ogni tassello che comporrà la smart city. Il 5G costituisce la piattaforma per l'applicazione delle nuove tecnologie digitali.

Il 5G non consentirà solo per navigare su internet, ma permetterà di realizzare una rete veloce a cui ogni singola aspetto verrà collegato. Gestione del traffico, servizi per il cittadino, sensori di sicurezza, ogni aspetto sarà connesso e gestibile mediante rete veloce. Le auto a guida autonoma riceveranno grandi benefici. Le auto dialogheranno tra loro scambiandosi informazioni sul traffico. Anche la smart home beneficeranno del 5G perché tutti gli oggetti della casa potranno comunicare tra loro, ricevere informazioni dall'esterno ed essere gestiti da remoto.

Nel quadro dell'IoT e dell'industria 4.0 la comunicazione e lo scambio dei dati tra persone, macchine e dispositivi richiede uno scambio di dati costante.

Appare quindi evidente come il 5G sia alla base di una digitalizzazione sostenibile.

6.2 Mobilità elettrica

Nelle città sostenibili sono attese importanti innovazioni nel distretto dei trasporti.

La digitalizzazione dei trasporti è indirizzata a mutare la natura della mobilità urbana, con riguardo alle persone e all'ambiente. L'intero processo si basa sull'affermazione di veicoli automatizzati e funzionanti in rete. Se usate in modo mirato, le nuove tecnologie possono contribuire a un trasporto efficiente dal punto di vista energetico e più rispettoso delle risorse e dell'ambiente.

Alcuni esempi di mobilità elettrica digitale possono essere la guida autonoma, mobilità condivisa, semafori e segnaletica intelligenti, sistemi energetici basati sull'uso di energia solare ed eolica, sensori ambientali.

Lo sviluppo di una mobilità elettrica richiede importanti investimenti infrastrutturali: reti ferroviarie, tramvie, colonnine elettriche.

6.3 Innovazione e industria 4.0

Superare la frammentazione e la scarsa capacità di investimento delle piccole medie imprese tramite la costituzione giuridica delle "reti d'impresa". La rete di impresa è un contratto che

permette ai membri di condividere attività e risorse per potenziare l'andamento aziendale e rafforzare la competitività delle aziende che ne fanno parte.

Ulteriore strumento innovativo è il "digital innovation hub", un ecosistema su base territoriale, generalmente regionale o interregionale, che ha il ruolo di stimolare la conoscenza e l'adozione di tecnologie 4.0 da parte del sistema produttivo. Il DIH permette di mettere a sistema le competenze e conoscenze di Università, Regioni, grandi imprese, Competence Center, Cluster, Test Lab/Centri di Player Industriali/Servizi ICT, Centri di Ricerca; parchi scientifici e poli tecnologici, Incubatori di Start up, Fab Lab, Investitori, Enti Locali.

Accelerare l'introduzione nei processi industriali, pubblici e domestici di intelligenza artificiale, internet delle cose e cyber security.

Lo smartworking aumenta la produttività, riduce i costi e aumenta la qualità della vita. Il lavoro agile è sostenibile per l'ambiente: eliminando o riducendo drasticamente l'uso di mezzi privati o pubblici per recarsi in ufficio questo si traduce in una notevole riduzione di emissioni di CO_2 nell'ambiente.

7. La formazione digitale ed il digital divide

In quest'ultimo paragrafo è necessario effettuare una precisazione che forse potrà apparire scontata ma che purtroppo non lo è. L'opportunità della digitalizzazione, per essere realmente tale, richiede a monte una formazione e l'accessibilità alle risorse digitali. I temi dell'accessibilità e dell'uguaglianza digitale ricoprono una rilevante importanza nella società odierna, ed aprono un dibattito riguardante il bisogno di riconoscere il diritto di accesso ad Internet come un valore universale all'interno di un ordinamento giuridico avanzato e attuale. Digital divide significa "divario digitale", cioè una condizione che suddivide la popolazione tra chi ha accesso a internet e chi no. Tale situazione rischia di evolversi, e non positivamente, in digital divide 2.0 se oltre al mancato accesso ad internet, si aggiungerà l'incapacità di usufruire degli strumenti, dei diritti e delle opportunità lavorative digitali. Se non accompagnato da politiche di formazione ad hoc e da una alfabetizzazione digitale anziché essere un'opportunità la digitalizzazione rischia di essere sempre più una disparità di altra natura: sociole, economico e culturale.

Secondo alcuni dati forniti da Agenda Digitale, riferiti al 2018, circa un italiano su cinque può utilizzare una connessione a banda larga. Inoltre la percentuale di popolazione italiana che ha accessibilità a Internet sarebbe circa il 69%, una percentuale particolarmente bassa se si esamina

la media europea dell'81% e ancor più della Danimarca in cui il 95% della popolazione risulta essere connessa.

In un mondo sempre più interconnesso le politiche non possono più essere a compartimenti stagni, e che una visione del paese non può più trascendere un approccio multidisciplinare e multi-strumentale.

Se il futuro è nella sostenibilità, appare evidente come questa non possa più prescindere dalla digitalizzazione.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Anna Flavia Cimmino*

Il ruolo delle imprese nella transizione energetica

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. La transizione energetica: una panoramica generale - 3. Il contributo delle imprese italiane alla transizione energetica - 4. Quali gli ostacoli nel percorso? - 5. Conclusioni

Abstract

La transizione energetica rappresenta ormai una realtà che procede spedita in Italia e nel mondo. Importanti studi hanno dimostrato come, ad oggi, risulti più conveniente investire nell'energia pulita piuttosto che nelle energie fossili. Questo importante processo, in Italia, viene portato avanti soprattutto dai colossi dell'energia, Eni e Enel, che vantano esperienze innovative nel settore. In questo quadro apparentemente positivo non bisogna però dimenticare gli ostacoli presenti sul cammino, per poter trovare quelle soluzioni che possano renderlo più spedito.

1. Introduzione

In Medio Oriente esiste un detto popolare, attribuito allo sceicco Rashid bin Sa'id Al Maktum, che è stato vicepresidente e secondo primo ministro degli Emirati Arabi Uniti. Il detto recita ''Mio nonno andava in cammello, mio padre andava in cammello, io guido una Mercedes, mio figlio guidava una Land Rover, suo figlio guiderà una Land Rover, ma *suo* figlio andrà in cammello''. Lo sceicco era infatti spaventato dalla possibilità, che oggi sappiamo essere inevitabile, che il Paese avrebbe esaurito tutte le sue risorse di petrolio in poche generazioni. A correre questo rischio non sono solo gli Emirati, ma anche quei paesi ricchi di carbonio le cui economie sono totalmente dipendenti dall'estrazione, raffinazione e vendita di petrolio, gas e carbone.

Da questi elementi emerge chiaramente la forte spinta alla transizione energetica che ha alla base, oltre che una necessità ambientale imminente, una motivazione di tipo economico e strategico.

Nel giugno del 2018 la rivista scientifica Nature Climate Change ha pubblicato uno studio condotto da scienziati del Centro di ricerca sulla gestione dell'ambiente, dell'energia e delle risorse naturali dell'università di Cambridge dove si ipotizzava che la competitività dei prezzi dell'energia solare ed eolica avrebbe potuto costringere l'industria petrolifera a far scendere il prezzo del petrolio. In effetti, gli ultimi anni hanno registrato un calo notevole del prezzo delle energie rinnovabili dovuto all'ondata di innovazioni nel campo della tecnologia solare ed eolica.

L'incredulità di alcuni potrebbe portare a porre una questione: ''Com'è possibile che la civiltà dei combustibili fossili sia prossima alla fine a causa dell'energia solare ed eolica, quando queste ultime hanno rappresentato nel 2017 solo il 3% della capacità energetica mondiale?'' La risposta è semplice: gli investitori non sono infatti influenzati dalla dimensione di un settore, ma dalle sue

possibilità di crescita: nel momento in cui in un settore economico emerge uno sfidante, per quanto piccolo e apparentemente innocuo, però dalla crescita accelerata, gli investitori inizieranno ad interessarsene.

Anche quando può vantare percentuali bassissime all'interno di un settore, se lo sfidante emergente vanta un alto tasso di crescita è probabile che aumenterà esponenzialmente nell'arco di dieci anni.

Per avere un'idea più chiara del punto a cui stanno le cose può essere utile guardare a come il sistema bancario e quello assicurativo si stiano muovendo relativamente a questo settore. A questo proposito nel novembre 2018 Lazard, importante banca d'affari americana, ha comparato in un proprio rapporto il costo delle energie da combustibili fossili con quello delle nuove energie rinnovabili. Lo studio mostra un dato fondamentale: in alcuni scenari i costi delle energie alternative sono diminuiti al punto da essere ora pari o inferiori al costo marginale della produzione di energia convenzionale''. George Bilicic, vicepresidente e responsabile globale del Power, Energy and Infrastructure Group di Lazard ha dichiarato ''Abbiamo raggiunto un punto in cui, in alcuni casi, è economicamente più vantaggioso realizzare e gestire nuovi progetti nel campo delle energie alternative che mantenere gli impianti convenzionali di produzione di energia esistenti. Il costo di generazione elettrica da impianti di grande taglia fotovoltaici ed eolici a terra (onshore, attualmente i più diffusi) è infatti diminuito rispettivamente del 72 per cento (da 0,360 2016 $/kWh a 0,100 2016 $/kWh) e del 25 per cento (da 0,080 2016 $/kWh a 0,060 2016 $/kWh).

Non a caso, la Prudential Regulation Authority della Bank of England ha scoperto che il 70% delle banche del paese riconosce che il cambiamento climatico rappresenta un rischio per una vasta gamma di attività e ha iniziato a valutare come la transizione energetica possa influire sul business delle imprese con le quali le banche sono esposte.

Secondo la Carbon Tracker Initiative, il momento della transizione sarà quello in cui il 14% dell'elettricità globale sarà fornito dall'energia eolica e solare. L'Europa ha superato questa soglia già nel 2017, quando il 15% della produzione di elettricità era dovuto a energia solare ed eolica. Nel 2017, infatti, il solare e l'eolico fornivano il 6% dell'elettricità globale. In quell'anno gli Stati Uniti erano solo l'8%, la Cina il 6%, l'America Latina il 5%, l'India il 5%, l'Africa il 2% e il Medio Oriente, enclave del petrolio, meno dell'1%.

2. La transizione energetica: una panoramica generale

La transizione energetica può essere definita come lo spostamento verso un mix di fonti primarie di energia marcatamente differente rispetto a quelle che hanno dominato l'economia mondiale fino a oggi. Ad oggi, la transizione energetica che il mondo sta attraversando ha come protagoniste le energie rinnovabili. In anni recenti queste ultime sono passate dall'occupare un ruolo minore e complementare nel mix energetico globale a uno potenzialmente centrale negli anni a venire. Le fonti rinnovabili sono definite dall'Agenzia internazionale per l'energia come un'energia che deriva da processi naturali che si ricreano a una velocità più alta di quanto vengano consumati.

Negli ultimi anni le fonti rinnovabili sono cresciute a tassi elevati (in media +12 per cento l'anno nel 2006 – 2017), assumendo l'andamento tipico di una crescita esponenziale. Tale andamento viene considerato come il segnale di rapida e continua espansione di queste che potrebbe essere portare, nei prossimi anni, alla sostituzione di quantità significative di combustibili fossili. Il solare è, ad oggi, la tecnologia che insieme all'eolico rappresenta il cuore della transizione energetica: secondo l'IRENA, infatti, negli ultimi cinque anni è la risorsa che è cresciuta più velocemente di qualsiasi altra. Anche la capacità installata di energia eolica è decuplicata tra il 2000 ed il 2015.

Tra il 2005 e il 2015 la capacità di generare energia elettrica solare nel mondo è aumentata di quasi 100 volte, mentre quella eolica di dieci. Le rinnovabili stanno infatti passando dall'essere un'alternativa marginale rispetto ai combustibili fossili, a quella che potrebbe essere la fonte di energia dominante in futuro, tant'è che paesi come Svezia, Danimarca o Portogallo stanno pensando ad un mix energetico completamente rinnovabile.

Ad oggi il nostro Paese mostra caratteristiche avanzate nello sviluppo delle rinnovabili, grazie ad un mix di fattori che vanno dalla forte spinta alla produzione elettrica da parte di centrali a gas a seguito delle crisi petrolifere degli anni '70, la posizione geografica che facilità la produzione di energia solare, l'ampio utilizzo di incentivi governativi per l'utilizzo di pannelli fotovoltaici a partire dall'inizio del secolo, e, infine, le ampie possibilità di sfruttamento del vento nella produzione elettrica.

L'Italia vanta un grande impegno nel passaggio alle fonti rinnovabili: è infatti avanzata nella decarbonizzazione rispetto a diversi paesi europei, classificandosi come seconda solo alla Svezia per il proprio impegno. Ha infatti raggiunto tutti i propri obiettivi, aumentando la percentuale di

rinnovabili sul proprio consumo lordo dal 6,3% nel 2004 al 17,4% nel 2016 (a fronte di un obiettivo per il 2020 del 17%). Rimane però indietro sui trasporti come, del resto, il resto dell'UE.

I trasporti avranno però un ruolo cruciale nella transizione, poiché la domanda di energia del settore rappresenta circa il 30% del totale della domanda globale e oggi è quasi del tutto alimentata dal petrolio. Il settore è inoltre il primo responsabile delle emissioni energetiche. In particolare sarà molto rilevante il ruolo dei trasporti su strada, una volta che sarà avviato il cambiamento di alimentazione dei veicoli, dato il peso dominante di questo comparto nel settore.

Per rendere completa questa transizione, è necessario volgere un rapido sguardo anche alla dimensione globale del fenomeno. Infatti, seppur si potrebbe pensare che il fenomeno riguardi soltanto il continente europeo, in realtà si sta estendendo a tutto il mondo, e potrebbe portare con sé risvolti geopolitici importanti.

Per capire come e perché la transizione energetica si stia evolvendo è necessario volgere lo sguardo ai mega-trend, ovvero ai fattori che orientano l'intera organizzazione sociale e il sistema di produzione, nonché le scelte del legislatore, delle imprese e dei consumatori. Uno di questi mega-trend è rappresentato dalla sicurezza energetica, ovvero dalla garanzia di avere a disposizione un flusso stabile e sicuro nel tempo di energia adeguato a sostenere la crescita della domanda e a garantire il livello di benessere raggiunto fino ad oggi. Un ulteriore mega-trend, o motivazione alla base dell'innesco del sistema è costituito dall'esigenza di ridurre le emissioni di inquinanti a impatto locale causate dalla produzione e dall'utilizzo delle fonti di energia. Questo fattore guida il sistema energetico già da molti decenni e ha portato all'introduzione di standard emissivi sempre più severi, come quelli che hanno riguardato il settore dei trasporti.

La spinta più potente è rappresentata dalle scelte dei consumatori: nei paesi più ricchi si sta infatti affermando una crescente coscienza sociale, stimolata anche da fenomeni come Greta Thunberg, riguardo il problema del riscaldamento globale. Questa rinnovata coscienza ambientale è uno dei principali parametri decisionali delle scelte energetiche di imprese e consumatori, che sta spingendo anche i governi all'adozione di soluzioni e fonti di energia che consentano di ridurre le emissioni di gas serra.

3. Il contributo delle imprese italiane alla transizione energetica

Nel corso degli incontri organizzati dalla Scuola per le Politiche Pubbliche abbiamo avuto l'occasione di confrontarci con i rappresentanti delle principali imprese italiane, che hanno illustrato l'esperienza del proprio gruppo nell'ambito del complesso processo della transizione energetica. In particolare, i "campioni nazionali" Enel ed Eni sono all'avanguardia in questi aspetti.

Enel avanza a grandi passi per centrare gli obiettivi posti dalla sua strategia, che prevede la completa decarbonizzazione entro il 2050, l'uscita dal carbone entro il 2030 ed un aumento del peso delle energie rinnovabili a 60GW al 2022.

Enel ha recentemente annunciato due importantissime operazioni per affrancarsi dal carbone, una in Italia a Brindisi (con la chiusura dell'impianto a carbone riconvertendolo a gas – e sta contemporaneamente sviluppando progetti per l'installazione di capacità fotovoltaica all'interno del sito), l'altra in Cile, dove ha annunciato la chiusura dell'ultimo impianto a carbone di Bocamina.

Lo scorso anno, la compagnia ha raggiunto il 64% della produzione green, generata senza emissioni di gas serra, sul totale della generazione.

È un risultato importante, frutto di un cammino iniziato nel 2008 con la nascita di Enel Green Power (EGP), la società del Gruppo dedicata allo sviluppo delle rinnovabili. Credo che il contributo dato da questa compagnia a quella che potrebbe essere definita l'impresa delle energie rinnovabili abbia valore anche perché, all'epoca, la concezione generale in merito alle energie rinnovabili era destinata a rimanere marginale: crederci, scommettere su quelle che si stanno rilevando essere le energie del futuro (e del presente) ha significato assumere un rischio di cui è valsa la pena, saper guardare oltre quello che era il modello di business imperante. Il cammino non è destinato ad arrestarsi: Enel ha infatti programmato, nel settore delle energie rinnovabili circa 28,7 miliardi di euro di investimenti complessivi nel triennio 2020-2022 (+11% rispetto al precedente piano)

Ad oggi, con 46 GW di capacità installata Enel è il primo operatore privato nelle rinnovabili al mondo ed è attivo in tutte le principali fonti rinnovabili che integra anche tra loro, con innovazioni tecnologiche all'avanguardia. Un esempio è dato dalla costruzione della prima centrale ibrida tripla, a Stillwater, in Nevada, in cui vengono adoperate tre diverse tecnologie, tutte alimentate da fonti rinnovabili.

Tra le iniziative messe in campo in Italia, Futur-e, progetto di economia circolare in piena ottica Open Power, favorisce un percorso di riconversione di 23 siti che ospitano impianti di generazione termoelettrica non più operativi e un'area ex mineraria.

Sono molti i progetti realizzati da Enel nel campo delle energie pulite, ma credo valga la pena soffermarsi su uno in particolare, che riguarda il territorio del nostro paese. Si tratta di Enel X, che mira a promuovere la mobilità elettrica con lo sviluppo di una rete capillare di infrastrutture per la ricarica: nel novembre 2017 è stato lanciato il Piano nazionale per l'installazione delle infrastrutture di ricarica che prevede una copertura capillare di tutte le Regioni italiane: entro il 2020 Enel X installerà 14mila punti di ricarica, 28mila entro il 2022. Si tratta di colonnine per la ricarica che saranno dislocate nei centri urbani ma anche sulle principali strade extraurbane per consentire l'utilizzo dei veicoli elettrici anche fuori città per lunghi percorsi, contribuendo così alla crescita del numero di veicoli elettrici circolanti. Un ulteriore passo in questa direzione è rappresentato dalla riduzione del prezzo, a partire dal primo giugno: una riduzione di 5 centesimi a kWh, che incrementerà l'accessibilità dei veicoli elettrici.

Nell'ambito della mobilità elettrica, Enel ha avviato anche una collaborazione con l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale e Caremar per la realizzazione di un'infrastruttura per l'alimentazione elettrica delle navi. Un accordo - grazie al quale l'area portuale di Napoli diventerà il primo porto verde del Sud - con il quale i tre soggetti hanno siglato un'intesa che consente alle imbarcazioni Caremar in arrivo a Napoli di usare l'energia elettrica spegnendo i generatori di bordo, così da abbattere le emissioni nell' atmosfera, migliorando la qualità dell'aria in città.

Guardando invece all'esperienza di Eni nel percorso della transizione energetica, la compagnia ha di recente pubblicato Eni for – A just transition 2019, il proprio report di sostenibilità, che illustra i più recenti risultati della trasformazione avviata dalla compagnia negli ultimi 6 anni. Quali sono i risultati raggiunti finora?

Innanzitutto, le emissioni di gas a effetto serra, la cui intensità nelle operazioni upstream si è ridotta del 27% rispetto al 2014 ed è in linea con l'obiettivo al 2025, che prevede una riduzione del 43% rispetto al 2014. Le emissioni fuggitive di metano invece mostrano un calo del 44% rispetto al 2018 mentre la riduzione conseguita ha permesso il raggiungimento con sei anni di anticipo del target al 2025 di riduzione dell'80% rispetto al 2014.

Inoltre, nell'ambito Ricerca e Sviluppo, sono state depositate 34 nuove domande di brevetto, di cui 15 mirate direttamente allo sviluppo di tecnologie nel settore delle fonti rinnovabili (biocarburanti e solare).

Nel corso delle conferenze seguite, abbiamo avuto l'occasione di ascoltare la testimonianza del dott. Francesco Franchi, presidente del consiglio di amministrazione della Raffineria di Gela, percorso appena iniziato sul quale ho poi concentrato la mia attenzione.

La raffineria di Gela costituisce infatti il più importante progetto italiano di trasformazione di una raffineria oly in bioraffineria: produce, tra le altre, biodiesel e bionafta, permettendo alla realtà di Gela di mantenere un'importanza sul territorio, salvaguardando l'industrializzazione della città e il lavoro della comunità: la raffineria continua infatti a dare lavoro a 1000 dipendenti di Eni.

Se volessimo identificare un luogo dal quale è simbolicamente partita la sfida di Eni nel campo dello sviluppo sostenibile, questo sarebbe senza alcun dubbio Gela, sito che da sempre è stato al centro delle strategie di sviluppo industriale e di innovazione di Eni. È qui infatti che la società ambientale di Eni ha realizzato nel 2013 un impianto fotovoltaico da 5mwp per la produzione di energia rinnovabile sulla messa in sicurezza permanente della discarica fosfogessi dell'ISAF. Quest' intervento, all'epoca considerato pionieristico, ogni anno consente di risparmiare circa 1.600 tonnellate di petrolio. Ed è sempre a Gela che Eni con la sua società ambientale, ha dato vita all'impianto pilota per la produzione di bio-olio dal recupero della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) grazie alla tecnologia proprietaria Waste to Fuel.

4. Quali gli ostacoli nel percorso?

È indubbio che il processo della transizione energetica sia un cammino lungo e ambizioso, nel quale spesso possono incontrarsi delle insidie, specialmente di carattere tecnico ed economico-finanziario.

Gli ostacoli incontrati finora dalle imprese hanno, però, anche natura burocratica: in particolare, alcuni esponenti delle imprese presenti alle conferenze della Scuola hanno manifestato l'esigenza di una maggiore semplificazione del processo, onde evitare che i progetti restino impantanati nelle lungaggini burocratiche e che si prediligano paesi esteri per effettuare gli investimenti del settore. Per la competitività del sistema paese è necessaria un'azione congiunta e programmata, in un'ottica di lungo periodo, evitando la costruzione di cattedrali nel deserto.

Una ‘’chiave’’ su tutte è emersa dalle conferenze ed è quella della semplificazione del processo.
D’altro canto, bisogna però dire che per i singoli consumatori e produttori di energia e per le imprese che vogliano avviarsi sul cammino dell’uso delle rinnovabili è prevista un’ampia serie di incentivi. Tra questi possiamo citare il Fondo Nazionale Efficienza Energetica, istituto dal Ministero dello Sviluppo Economico e che supporta economicamente gli interventi di efficienza energetica portati a termine dalle imprese e dalla pubblica amministrazione su immobili, impianti e processi produttivi.
Il Decreto Rilancio, pubblicato in Gazzetta ufficiale lo scorso 19 maggio ed emanato nell’ottica di favorire la ripresa economica del sistema-Paese a seguito degli stravolgimenti prodotti dalla crisi del COVID, ha introdotto delle misure specifiche in questo senso. Innanzitutto l’art 119 (Incentivi per l’efficientamento energetico, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici) ha disposto un incremento al 110% della detrazione spettante a fronte di specifici interventi in ambito di efficienza energetica, installazione di impianti fotovoltaici e sistemi di accumolo e installazione di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici, con riferimento alle spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021. Ha inoltre previsto, all’art. 229, apposite misure per incentivare la mobilità sostenibile: innanzitutto l’istituzione di un ‘’buono mobilità’’,
in favore dei residenti nei capoluoghi di Regione, nei capoluoghi di Provincia e nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, pari al 60% della spesa sostenuta a partire dal 4 maggio 2020 e fino al 31 dicembre 2020, per l’acquisto di biciclette e di veicoli per la mobilità personale a propulsione elettrica, nonché per l’utilizzo dei servizi di mobilità condivisa esclusi quelli mediante autovetture.
Le barriere tecniche che si possono incontrare attengono principalmente alle specificità tecnologiche della generazione rinnovabile (in primo luogo quelle riguardanti l’intermittenza di solare ed eolico). Le barriere economico-finanziarie invece attengono alla disponibilità di investimenti pubblici e privati. Altri punti di domanda riguardano invece l’impatto paesaggistico delle fonti rinnovabili e l’assenza di un’industria dello smaltimento e del riciclo dei materiali esausti.
Per quanto attiene all’intermittenza di queste fonti energetiche, bisogna tener presente che condizioni di assenza di vento o di vento troppo forte possono azzerare o diminuire la produzione di energia eolica, così come la generazione del fotovoltaico non produce energia di

notte (fatta eccezione per alcuni tipi di pannelli). In queste condizioni, la generazione rinnovabile dovrebbe essere sostituita da quella fossile o da fonti non intermittenti per garantire la fornitura di elettricità. L'opzione più adatta al momento per compensare le energie rinnovabili nelle fasi di intermittenza è data dal gas, ma anche le stesse energie pulite possono essere combinate tra loro: ad esempio è possibile utilizzare l'energia solare quando manca quella eolica, e viceversa, essendo queste due fonti di energie rispettivamente adatte a condizioni metereologiche tipiche dell'estate e dell'inverno o di alcuni momenti del giorno. Un ulteriore soluzione è rappresentata dallo stoccaggio dell'energia, in modo che l'eccesso di energia prodotto nei momenti di disponibilità di sole e vento possa essere utilizzato quando queste mancano.

Altri rischi rilevanti sono i cosiddetti rischi di investimento, tra cui i principali sono il rischio tecnologico, associato all'uso di una tecnologia nascente, il rischio legato alla risorsa, dato dall'incertezza sulla disponibilità e sul prezzo futuro della risorsa e il rischio regolatorio, associato alla possibilità che si verifichino cambiamenti nella normativa tali da avere un impatto avverso sullo sviluppo dei progetti legati alle energie rinnovabili.

Infine, un impatto importante nel processo della transizione energetica sarà dato dal digitale, in particolare relativamente al nuovo ruolo del consumatore, che potrebbe diventare produttore di energia tramite l'abbattimento dei costi per i cosiddetti solar home systems, che hanno costi di produzione molto più alti rispetto ai grandi impianti fotovoltaici, insieme a innovative soluzioni come le solar tiles di Tesla, tegole di vetro che sono anche pannelli solari, e all'avanzamento dello stoccaggio di energia a livello domestico.

5. Conclusioni

Stiamo assistendo ad un cambio di paradigma epocale. L'uscita, seppur graduale, dalla dipendenza dei combustili fossili modificherà l'approccio stesso fra uomo e natura. Porre al centro non solamente l'uomo ma il suo rapporto con le altre specie viventi è una sfida che tocca diversi settori. Questa sfida può essere l'occasione giusta per mettere in movimento l'Italia, l'Europa e il mondo in nome di un futuro migliore in cui si riescano a coniugare qualità, bellezza, efficienza e storia delle singole realtà - come rilanciato anche da Papa Francesco con l'enciclica Laudato Sì – sia con le esigenze degli attori economici.

Come abbiamo visto, non necessariamente le fonti energetiche fossili hanno il vantaggio di offrire un rendita elevata a costi relativamente bassi e le politiche “verdi” allo stato attuale possono offrire ritorni di investimento maggiori rispetto alle politiche “maggiormente inquinanti”.

Le imprese stanno offrendo esempi importanti, come Enel ed Eni. Avrebbe dell’inverosimile pensare di sviluppare un’economia verde senza tenere dentro la componente industriale e finanziaria. La gradualità del passaggio a un’economia sostenibile, e quindi al realismo di una riduzione graduale delle emissioni carbonifere, non può essere sottostimata ma, anzi, deve essere la risposta corretta al tema, bilanciando le esigenze dei gruppi sociali più attenti alla questione e le necessità economiche delle aziende.

Il legislatore, negli anni a venire, dovrà, con urgenza, migliorare l’infrastruttura pubblica di sostegno ai processi di transizione energetica, garantendo, in particolare, la semplificazione legislativa e amministrativa.

Le aziende si trovano di fronte procedure bizantine che vanno velocizzate e digitalizzate, così da accelerare i processi e diminuire i costi.

E’ inoltre necessario introdurre sistemi fiscali che possano incentivare i processi di transizione energetica, in particolare per le piccole e medie imprese. Il riscaldamento globale, i danni ambientali, la nascita di un nuovo "continente" di plastica nei nostri mari, sono fatti quotidiani. Per questo, l'ecologia non può ridursi a dibattiti tra esperti o a grandi conferenze internazionali.

La crisi epocale che oggi ci troviamo davanti deve essere aggredita con la massima determinazione, nella convinzione che, se non saranno invertite le attuali tendenze, la situazione del nostro pianeta potrebbe diventare davvero drammatica. Viviamo in tempi di emergenza e di cambiamento che richiedono una politica e un ecosistema imprenditoriale all'altezza delle sfide in atto. La storia, del resto, dimostra che i cambiamenti più duraturi non si verificano nei periodi di boom economico ma in quelli di crisi e incertezza.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alice Fabriani*

Il capitale naturale e la capacità produttiva degli ecosistemi: strumenti-presupposto per una programmazione efficiente e dialogata del processo di transizione energetica

A.A. 2020

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione. Il ruolo del capitale naturale (CN) nel processo di transizione energetica e nello sviluppo dell'economia territoriale secondo il modello dell'economia circolare - 2. Definizione di capitale naturale e servizi ecosistemici; l'approccio ecosistemico di legislazione ed economia - 3. La proposta. Cosa fare per rendere il CN e l'approccio ecosistemico strumenti di programmazione dell'azione pubblica, in dialogo con le imprese e la società civile - 3.1. Segue. Una proposta per il settore pubblico: verso lo statuto dei "beni comuni" per una concezione produttiva degli ecosistemi. I SE come "Servizi ecosistemici di Pubblica utilità" (SEPU) - 3.2. Segue. Il ruolo delle imprese - 4. Conclusioni

Abstract

Il presente elaborato analizza il ruolo della *natura in salute* nel processo di transizione energetica, mediante l'approccio ecosistemico di legislazione ed economia, che si rivela essere strumento efficiente di programmazione. Ne deriva che il capitale naturale è ottenibile con la conservazione della capacità produttiva degli ecosistemi, ma soprattutto mediante l'utilizzo economico e razionale delle risorse ecosistemiche. Si propone una riforma dello statuto giuridico degli ecosistemi, che stabilisca le condizioni, i diritti e i doveri dei soggetti privati in ordine all'utilizzo del CN.

1. Introduzione. Il ruolo del capitale naturale (CN) nel processo di transizione energetica e nello sviluppo dell'economia territoriale secondo il modello dell'economia circolare

1. La transizione energetica e lo sviluppo dell'economia territoriale sono questioni che si inseriscono nel processo del cd. Sviluppo sostenibile[154], del quale ne costituiscono tappe intermedie di realizzazione. Il macro obiettivo di sviluppo sostenibile (che vive nella triplice dimensione economica, sociale ed ambientale) è dunque la cornice di riferimento del processo di transizione energetica e comporta che in esso vi sia il coinvolgimento di una molteplicità d'interessi, di soggetti e di strumenti. Il processo di transizione energetica tende per sua natura a formare oggetto di decisioni e politiche pubbliche, che per essere realizzate in modo efficiente devono essere supportate dall'iniziativa economica privata. Per tale ragione si ritiene che la fase logistica e di programmazione di dette politiche ed iniziative debba essere impostata in modo tale da consentire il dialogo e il confronto delle volontà e degli interessi di tutti i soggetti coinvolti nel processo. Ne risulterà un piano d'azione rivolto al raggiungimento di obiettivi condivisi, in cui il confronto dei soggetti chiamati ad attuarlo permette di determinare ruoli e competenze e d'individuare gli strumenti e i mezzi di cui si dispone. In via generale, nel dialogo tra imprese ed Istituzioni è emerso che il problema dell'inefficienza delle politiche pubbliche è inscindibilmente legato ad una programmazione incapace di stabilire *ex-ante* compiti, ruoli, competenze e di

[154] ONU Assemblea Generale Ris.70/1, 25 Settembre 2015 - *Agenda ONU 2030.*

localizzare in modo chiaro gli investimenti. Nel caso delle politiche pubbliche atte a realizzare il processo di transizione energetica l'investimento del settore privato è irrinunciabile e l'assenza di un chiaro quadro normativo di riferimento ne rappresenta la più intima ragione d'inefficienza. Infatti, si tratta di strategie ed investimenti produttivi di benefici apprezzabili sul medio-lungo periodo che quindi, per essere stimolati nella predisposizione, necessitano di una cornice normativa e progettuale durevole nel tempo, resistente all'instabilità dei governi nell'amministrazione di territorio e cittadinanza.

In questa sede si sostiene che la programmazione di politiche pubbliche e strategie di sviluppo efficienti per stimolare il processo di transizione energetica siano quelle che nella suddetta fase dialogata di programmazione considerino, come strumento di cui dispongono per essere realizzate, il ruolo del capitale naturale (CN), il quale è apprezzabile nella dimensione *statica* delle risorse naturali, ma soprattutto in quella *dinamica*, cioè nella capacità di queste di produrre i cd. beni e servizi ecosistemici (BSE).[155] La *natura in salute* e la considerazione del CN di cui dispone un territorio, sono strumenti-presupposto per la riuscita del detto processo. La considerazione di fondo è che un ambiente salubre produce benefici per il genere umano in modo automatico. *Automatico* non è sinonimo di *gratuito*: paradossalmente, non attribuire un valore economico alla natura non la rende "accessibile a tutti", anzi; non attribuirle un valore significa ignorare che debba essere "remunerata, retribuita", per mezzo di investimenti, affinché venga mantenuta la sua capacità produttiva. Lo sviluppo *green* dell'economia territoriale può essere raggiunto solo se tutte le componenti della ricchezza e del benessere di un territorio sono considerate e razionalmente utilizzate. Una di queste componenti, per troppo tempo trascurata, è proprio il CN: non incluso nella definizione del PIL, il CN deve essere valorizzato per mezzo di investimenti che consentano un uso razionale delle risorse naturali. Nel contesto della transizione energetica, che è anche quello dell'economia circolare, programmare investimenti e politiche pubbliche misurandoci solo con il PIL non è più sufficiente e anzi, risulta una scelta programmatica socialmente ed economicamente fallimentare.[156]

[155] Vedi tra gli altri: Rapporto della Commissione Europea, *Beni e Servizi Ecosistemici*, Ufficio Pubblicazioni UE, 2010; Ministero dell'Ambiente per la tutela del territorio e delle risorse marine, *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia*. (2017).

[156] Sul punto si veda anche: A. Lalli, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale (Anno 50 – N.195-196, 1°-2° Trimestre 2017) (Roma, EDISTUDIO s.r.l.).

Sintetizzando i concetti sopra esposti, si ritiene che un processo di transizione energetica non fallimentare debba poter contare su di una concezione giuridica del *bene ambiente* nella sua accezione dinamica e su di un quadro normativo che stabilisca le condizioni di una convivenza costruttiva tra interessi tradizionalmente contrapposti (quali l'ambiente e gli interessi economici del settore privato) e ponga le basi per una dimensione sociale dell'attività economica privata. Il CN diventa strumento di programmazione efficiente, incluso nei piani strategici di un'impresa coinvolta nel processo di transizione energetica che considera i benefici economici derivanti da un corretto uso della natura; il CN assurge a parametro di valutazione della correttezza dell'attività economica che sfrutta beni o servizi essenziali per l'intera collettività, favorendo anche l'adesione dell'opinione pubblica al fenomeno delle cd. privatizzazioni dei beni e servizi pubblici. In via astratta, si pensi alla realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti: avere uno statuto giuridico della dimensione dinamica del bene ambiente, che stabilisce diritti e doveri dei soggetti che esercitano la propria attività economica grazie alla capacità produttiva dell'ambiente, significherebbe per la P.A. contare su criteri di selezione dell'impresa idonea a costruire l'impianto che guardano principalmente alla capacità dell'attività economica dell'impresa di implementare il CN, come sua diretta conseguenza.[157]

2. La transizione energetica è occasione di sviluppo dell'economia territoriale se si attua secondo il modello dell'economia circolare. Questo modello economico richiede l'interazione tra operatori economici pubblici e privati e fa dell'*ambiente in salute* un presupposto del loro agire razionale e non un'esternalità che influisce negativamente sul mercato.[158] Affinché tale modello possa concretamente funzionare e le politiche pubbliche del processo di transizione energetica non essere considerate fallimentari quando hanno come scopo il benessere della natura, è necessario rinnovare la concezione giuridica, economica e sociale dell'ambiente e del rapporto uomo-natura. Il processo di sviluppo sostenibile non ammette una tutela ambientale di tipo statico e meramente protezionistico, perché l'ambiente è un fattore che deve necessariamente interagire con quello economico e sociale all'interno di un sistema circolare. Una visione produttiva del bene ambiente consentirebbe di programmare e orientare l'azione di Istituzioni,

[157] Si osservi l'iniziativa dell'impresa ENI, che consapevole di utilizzare le risorse ambientali per svolgere la propria attività d'impresa, sceglie di compensare le emissioni residuali di Co2 del *buisness* tramite un progetto di riforestazione (8 milioni di ettari di suolo in Africa).

[158] Per approfondire sul tema dell'"economia ecologica" si veda: Ministero dell'Ambiente per la tutela del territorio e delle risorse marine, *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia*. *Allegati Tecnici. Allegato A: "Il capitale naturale, origini e riconoscimento"; A.1: "Teoria ecologica ed economica: il riconoscimento del valore del capitale naturale come asset fondamentale per lo sviluppo e il benessere delle società umane"* (2017) pag.94.

imprese e cittadini all'uso razionale della natura, che significa consentirne lo sfruttamento economico, ma al tempo stesso, per mezzo di investimenti, conservarne lo *status quo* e implementarne le capacità produttive. In questo senso avremmo politiche pubbliche capaci di contrastare, ad esempio, il fenomeno della scarsità delle risorse naturali, la cui esistenza è il presupposto di qualunque iniziativa intrapresa nel settore energetico. Questo fenomeno, secondo i modelli economici tradizionali, influisce negativamente sui meccanismi di formazione del prezzo. Con l'adozione di un nuovo modello economico, dove il benessere della natura è presupposto di funzionamento, l'uso delle risorse naturali diviene lo strumento per aumentarne l'offerta. Alla luce di quanto detto, se è vero che il processo di transizione energetica richiede infrastrutture ed investimenti, è altrettanto vero che la natura è la prima infrastruttura che deve funzionare, la prima infrastruttura su cui investire: l'efficienza del processo di transizione si misura sulla capacità della natura di produrre benefici, grazie e nonostante l'intervento antropico di sviluppo di nuove infrastrutture e tecnologie. Il degrado ambientale rappresenta un'enorme perdita in termini economici e di benessere sociale. La resilienza della natura, tramite il diritto, deve poter entrare nelle logiche dell'agire degli operatori del mercato, poiché ne costituisce il presupposto fisiologico.[159]

3. L'attuale contesto socio-economico, caratterizzato dall'emergenza COVID-19, non scalfisce la premessa della proposta, anzi, la rafforza e la sostiene. Per esemplificare, uno dei pochi settori produttivi che non ha subito un arresto di fronte all'emergenza sanitaria è stato proprio il settore agricolo, in diretto contatto con la capacità della natura di offrire il cd. servizio ecosistemico di approvvigionamento. Senza voler affermare l'esclusiva rilevanza del CN rispetto ad altre tipologie di capitale, questa situazione offre l'occasione per riflettere non solo sull'innegabile ruolo primario che spetta alla corretta considerazione giuridica, economica e sociale della natura per la ripartenza del Paese e la programmazione di politiche pubbliche efficienti nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, ma anche sulla capacità della stessa di sopravvivere alle crisi economiche e sociali.

2. Definizione di capitale naturale e servizi ecosistemici; l'approccio ecosistemico di legislazione ed economia

[159] In via esemplificativa, se un Comune chiede a CDP un investimento per la riqualificazione di un parco cittadino, dovrà fare i conti con il fatto che CDP è un'impresa che opera gestendo razionalmente i risparmi dei cittadini e che investirà solo se prospetta un "ritorno economico e finanziario" dell'operazione. Si ritiene che CDP debba poter includere nel discorso del "ritorno economico" anche i benefici economici che può produrre un *parco in salute*.

Il capitale naturale (CN) è definito come "l'intero stock di beni naturali (organismi viventi, aria, acqua, suolo, risorse geologiche) che contribuiscono a fornire beni e servizi di valore, diretto e indiretto, per l'uomo e che sono necessari per la sopravvivenza dell'ambiente stesso da cui sono generati"[160], mentre i servizi ecosistemici (SE) sono definiti come "l'insieme dei benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano"[161]. Gli ecosistemi forniscono beni e servizi di carattere vitale per l'essere umano; con particolare riferimento ai SE, questi sono stati classificati in 4 categorie, in base alla funzione da essi svolta rispetto ai bisogni dell'uomo: approvvigionamento, regolazione, supporto e culturale. I SE sono definiti come "benefici multipli", il cui valore è economicamente e socialmente apprezzabile: essi si traducono, per esempio, nella possibilità per l'uomo di servirsi di acqua potabile, di utilizzare le montagne per godere di una giornata di trekking, nell'impercettibile servizio di regolazione dei gas, che gestisce immissione ed emissione nell'atmosfera di elementi chimici (l'anidride carbonica, strato di ozono, ecc.) che permettono all'uomo di respirare aria pulita e vivere grazie a un clima bilanciato. Se è vero che questi benefici sono offerti dagli ecosistemi al genere umano, non è altrettanto vero che sono forniti senza un prezzo e in modo illimitato. La conservazione degli ecosistemi e della biodiversità è necessaria per mantenere l'offerta di tali beni e servizi. Come non è pensabile fornire un servizio di trasporto pubblico senza disporre di apposite autovetture, o senza operare su di esse la giusta manutenzione, così non è pensabile che l'ecosistema eroghi beni e servizi in modo duraturo se è alterato, distrutto e non manutenuto. In questo senso, si guarda con favore il recente *approccio ecosistemico* che permea la legislazione e i modelli economici odierni, fondato sul riconoscimento dell'ecosistema come *unità-base* da cui prendere le mosse perché l'ambiente sia considerato nella sua dimensione produttiva. È un approccio normativo che, integrandosi con nuovi modelli economici, ammette una modalità di conservazione delle risorse naturali che passi per la possibilità di sfruttare economicamente l'ecosistema.[162] I concetti di CN e BSE sono in uso nella terminologia giuridica ed economica e

[160] Ministero dell'Ambiente per la tutela del territorio e delle risorse marine, *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia. Capitale Naturale e Servizi Ecosistemici: definizioni e classificazioni* (2017) parte I: Introduzione, p.15.

[161] MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington D.C.

162 Fra gli altri: MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington D.C; TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity (2007-2011), in http://www.teebweb.org; Assemblea Generale - ONU, Ris.70/1, 25 settembre 2015, *Agenda 2030* (2015); Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), (Rio de Janeiro, 5 giugno 1992); TUE, TFUE, Direttiva 92/43/CEE, Direttiva 79/409/CEE, Decisione 93/626/CEE, Comunicazione della Commissione (Bruxelles, 3.5.2011, COM(2011) 244), *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale; strategia*

questo li rende strumenti concretamente utilizzabili per programmare le politiche pubbliche nel processo di transizione energetica.

3. La proposta. Cosa fare per rendere l'approccio ecosistemico e il CN strumenti di programmazione dell'azione pubblica, in dialogo con le imprese e la società civile

Il processo di transizione energetica costringe il decisore pubblico e l'operatore economico privato a confrontarsi fra loro e, soprattutto, a confrontarsi con nuovi strumenti d'azione. Per la riuscita del processo si ritiene che settore pubblico e privato debbano abbandonare, rispettivamente, i ruoli tradizionalmente ricoperti di "custode" dei beni naturali e di soggetto chiamato alla sola massimizzazione del profitto, agendo in modo concordato. L'esperienza ha mostrato che gli investimenti del settore privato rivolti (anche indirettamente) alla valorizzazione del CN, hanno formato oggetto dei piani industriali solo in costanza di un comportamento collaborativo e premiale delle Istituzioni. Questo sforzo di comprensione dell'importanza della natura e del CN non può essere sporadico, ma deve essere posto in essere con una certa sistematicità e con la maggiore responsabilità e consapevolezza di tutti i soggetti coinvolti nel processo di transizione energetica. Infatti, il passato disinteresse giuridico ed economico nei confronti del profilo economico dei beni comuni, quali sono le risorse ambientali e gli ecosistemi, è alla base del degrado ambientale e dell'ingente perdita di capitale naturale. Lo stesso capitale che si ritiene essenziale per la riuscita del processo di transizione energetica. Si tratta di beni caratterizzati dalla *non rivalità* e *non escludibilità* nella fruizione da parte della collettività, caratteristiche che hanno motivato la scelta di attribuirli "in proprietà"[163] ad enti pubblici; questa scelta garantista ha costituito un enorme ostacolo alla definizione di politiche rivolte ad un uso razionale delle risorse naturali, alla possibilità di costruire per esse un mercato capace di generare investimenti che ne sostengano il funzionamento. Per correggere tali inefficienze appare opportuno leggere le categorie giuridiche ed economiche esistenti in armonia con la logica sottesa al processo di transizione energetica e allo sviluppo sostenibile. Ad

dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. Allegato; L. 28 dicembre 2015, n.221G.U. n.13 del 18 gennaio 2016 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali"; SNIB – Strategia Italiana per la Biodiversità in https://www.minambiente.it/pagina/la-sfida-2011-2020-la-biodiversità; D.P.R. n.34 del 2018, "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali".

[163] Nel senso in cui un bene è di proprietà quand'è imputabile a un soggetto di diritto – secondo lo schema di un diritto soggettivo sacro e inviolabile, il quale ha anche il potere di godere e disporre del bene in questione. Sul punto si veda: A. Lalli, *Beni Pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività* (Napoli, Jovene Editore, 2015) Prefazione, p. XIII.

esempio, i servizi ecosistemici (SE) potrebbero costituire un veicolo di monetizzazione dei benefici derivanti dalla natura, uno strumento per individuarne il valore di scambio, rendendo possibile la costruzione di uno mercato regolamentato, in cui avviene lo scambio di detti servizi. Il CN, in quanto possibile strumento di programmazione del processo di transizione energetica, è capace di incentivare le iniziative del settore privato, perché quando il CN è oggetto d'investimento razionale e sistematico è capace di generare a sua volta capitale, non solo naturale, il quale potrà essere preso in considerazione per la programmazione di ulteriori azioni ed iniziative, pubbliche e private: perché possa svolgere questa funzione, la metodologia predisposta dal TEEB[164] per la valorizzazione del CN, suggerisce alle Istituzioni un approccio concreto e dialogato con il settore privato per "cogliere, inserire il valore economico (in termini monetari e di benefici) nelle decisioni politiche" del CN, quale fase ultima del processo di valorizzazione della natura. Un esempio di quanto detto è offerto dalla politica pubblica integrata tra ENI e le Istituzioni Siciliane, che ha permesso la costruzione dell'impianto di bioraffineria di Gela, un impianto che fra gli altri, ha l'effetto di ridurre l'impatto dell'attività antropica sulla natura e l'effetto di generare capitale, non solo naturale: l'utilizzo di scarti alimentari per produrre materie prime genera capitale naturale, poiché un ambiente meno inquinato potrà produrre un quantitativo maggiore di beni e servizi a loro volta sfruttabili nell'espletamento di ulteriori attività economiche; crea occupazione; incide su una realtà "a sviluppo ritardato" accelerando il processo di sviluppo tecnologico e la creazione di infrastrutture utili alla *dimensione green* dello sviluppo economico territoriale.

La proposta di questo elaborato è costruita intorno a due ordini d'intervento, di cui sono coprotagonisti lo Stato, le Regioni e le imprese in dialogo fra loro.

Il primo consiste nella definizione dello statuto giuridico degli ecosistemi, considerati "beni comuni"[165]; questi beni sono attribuiti in "proprietà" ad un soggetto pubblico che, in quanto

[164] Si fa riferimento alle fasi di lavoro del programma TEEB, indirizzate agli Stati Nazionali, per come vengono descritte dal Comitato per il Capitale Naturale – MATTM, nel *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia. Allegati Tecnici. Allegato B.2: TEEB -The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (2017), p.99: "[…] La principale finalità è fornire un apparato metodologico utile per integrare il valore economico della biodiversità e dei servizi ecosistemici, tradizionalmente trascurato, nelle scelte politiche a tutti i livelli. A tal fine viene proposto un approccio strutturato, basato su tre principi: **riconoscere, dimostrare/quantificare economicamente, cogliere/inserire nelle scelte politiche** il valore economico e dunque i benefici per l'umanità connessi agli ecosistemi ed alla biodiversità.".

[165] Per la definizione di bene comune si veda Cass., 16 Febbraio 2011, n.3811 e nello specifico p.14 in cui si legge: "[…] *Tuttavia dagli artt. 2, 9 e 42 Cost. , e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela dell'umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del*

esponente degli interessi della collettività, è proprietario *perché* garante della loro gestione razionale e sostenibile, consistente nel diritto di offrire tali beni sul mercato e il dovere di farlo a determinate condizioni. Il secondo riguarda la costruzione di una disciplina giuridica per i servizi ecosistemici, sulla falsariga della disciplina dei "Servizi di pubblica utilità", che in questa sede chiameremo "Servizi ecosistemici di pubblica utilità" (SEPU); tale disciplina risponderebbe al fine di stabilire le condizioni di un mercato per i BSE, che potranno essere scambiati compatibilmente con la funzione e conseguente proprietà pubblica di essi. È una disciplina che permette alle imprese, tramite concessione da parte dell'ente pubblico, di utilizzare economicamente un ecosistema e che pertanto deve stabilire qual è la parte del servizio che è pubblica (che ammette fondi di finanziamento esterni al mercato, quali sono le compensazioni o il rispetto di obblighi di diritto pubblico) e qual è privata/d'impresa (che si finanzia tramite il mercato, quindi tramite transazioni volontarie): in entrambi i casi il pagamento dei servizi ecosistemici diventa il principale strumento di finanziamento della natura. Ricordiamo, in questa sede, che il cd. Collegato ambientale (2015), fra le altre misure aveva introdotto la delega al Governo di emanare "schemi di remunerazione dei servizi ecosistemici", i cd. PSE. Il Governo, per mezzo di decreti attuativi dell'art. 70 del citato decreto, avrebbe dovuto stabilire dei criteri standard per effettuare compensazioni e transazioni di mercato aventi ad oggetto i servizi ecosistemici. Questi decreti non sono mai pervenuti, forse proprio in ragione dell'assenza di una considerazione giuridica delle "cose ecosistemiche" come beni dotati di particolari caratteristiche, che necessitano un particolare regime giuridico, in assenza del quale non è possibile costruire un mercato per detti beni (secondo gli schemi ex art. 70). L'intervento riformatore del legislatore servirebbe a regolamentare le modalità attraverso cui la natura può essere commerciabile, ovviamente secondo criteri di sostenibilità ed evitando comportamenti opportunistici delle imprese concessionarie dell'ecosistema. Si tratterebbe di stabilire giuridicamente dei doveri in capo a chi è dato il diritto di sfruttare economicamente la natura, che è bene comune. In questo senso non è vero che più Stato equivale a meno mercato, perché la necessità di un quadro giuridico di riferimenti è avvertita nell'esperienza concreta di molte imprese coinvolte nel processo di transizione energetica; fra le altre, il caso di ENI, che nel

'paesaggio', con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della 'proprietà' dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.".

raccontare l'esperienza di partenariato con la città di Venezia (che ha permesso di riciclare l'olio domestico di scarto come combustibile per la mobilità dei vaporetti), ha considerato favorevolmente la possibilità che ci fosse una cornice giuridica in cui inquadrare sistematicamente iniziative simili, garantendo all'impresa la sostenibilità economica dell'iniziativa.

3.1 Segue. Una proposta per il settore pubblico: verso lo statuto dei "beni comuni" per una concezione produttiva degli ecosistemi. I SE come "Servizi ecosistemici di Pubblica utilità" (SEPU)

In ordine ai suddetti interventi, per quanto riguarda il settore pubblico, alla legge dello Stato spetterebbe ridefinire lo statuto giuridico degli ecosistemi (ex. Art. 117, c. 2°, lett. s)), qualificandoli come beni comuni.[166] Secondo questo statuto, la Regione dovrebbe essere il soggetto proprietario degli ecosistemi presenti sul proprio territorio, che nella prospettiva di un utilizzo razionale delle risorse ambientali, si considera il soggetto più idoneo a dialogare con le imprese investite nel processo di transizione energetica. La Regione, in dialogo con le imprese, deve prima di tutto determinare lo stato di salute degli ecosistemi (nel senso di mappare il CN e i SE principali offerti dal proprio territorio) e stabilire in seconda battuta quali ecosistemi producono i servizi ecosistemici principali per il processo di transizione energetica, perché su detti ecosistemi occorre investire per dare impulso allo sviluppo dell'economia territoriale. La Regione potrà dare in gestione l'utilizzo degli ecosistemi, tramite accordi di natura non solo pubblica, a quelle imprese che dimostrino di saperne sfruttare il potenziale in un'ottica di sostenibilità, che potrà evincersi dalle proposte di concessione che esse presentano all'ente. Il diritto di sfruttare le capacità produttive delle risorse naturali è speculare al dovere delle Regioni, e in generale delle Istituzioni, di coinvolgere i cittadini nelle proprie decisioni, mediante un dibatto pubblico volto ad educare e informare la collettività sui benefici che si possono trarre da una gestione sostenibile delle risorse naturali e sul ruolo di produttore di detti benefici che spetta anche al consumatore nel suo piccolo. Proporre un investimento sulla natura che si sostanzi in

[166] Sullo statuto giuridico dei beni comuni si veda: Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo, Rel. N. 132 del 10 Novembre 2010 – Ricorsi nn. 18429, 18431, 18551, 18560 e 20371 del 2009; U. Mattei e F. Capra, *Ecologia del Diritto. Scienza, politica e beni comuni. (*Aboca, 2012, prima ristampa 2017); A. Di Porto, *I "beni comuni" in cerca di identità e tutela*, in G. Conte, A. Fusaro, A. Somma, V. Zeno-Zenovich, *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno* (Roma, RomaTrE-Press, Novembre 2018).

azioni intese a sfruttarla e proteggerla al medesimo tempo potrebbe ridurre l'ostruzionismo della collettività alla realizzazione di grandi opere, infrastrutture e riconversioni industriali.

L'ecosistema deve assurgere giuridicamente a "bene comune" perché quelle caratteristiche di *non rivalità* e *non escludibilità* nell'utilizzo da parte della collettività possano essere mantenute nel tempo proprio grazie alla sua dimensione produttiva: implementare la resilienza della natura e la sua capacità di fornire beni e servizi, quindi capitale naturale, tramite lo sfruttamento economico accompagnato da investimenti. A tal proposito, si ritiene che l'ecosistema possa divenire oggetto di investimenti proprio per mezzo dei SE, i cui benefici prodotti per l'uomo sono economicamente valutabili. E qui si segnala il secondo intervento del settore pubblico.

Si propone la creazione delle condizioni di un mercato per i BSE, al cui fine si considera utile la somiglianza ontologica tra SE e SPU: a) presentano le stesse caratteristiche essenziali perché, al pari delle prestazioni pubbliche, anche le prestazioni offerte dalla natura devono poter essere fornite in modo concreto, costante nel tempo, secondo criteri di accessibilità universale; b) hanno la stessa finalità e rilevanza fondamentale per il benessere degli individui (se si riconosce la pubblica utilità del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, come può non riconoscersi la stessa pubblica utilità al servizio di approvvigionamento offerto dagli alberi da frutto o alla capacità del mare di produrre energia attraverso il moto ondoso?); c) l'erogazione può essere sostenuta da soggetti privati, purché vengano stabiliti a monte obblighi di diritto pubblico. Il modello di regolamentazione dei "Servizi ecosistemici di pubblica utilità" (SEPU) presenterà le seguenti caratteristiche.

Dato l'*interesse pubblico* alla loro erogazione (possibile solo grazie al mantenimento dello stato di salute degli ecosistemi) si giustifica la creazione di un mercato regolamentato dalle autorità indipendenti e l'utilizzo dello strumento della concessione dell'ecosistema da parte della Regione proprietaria in favore dell'impresa che dimostri di avere un piano strategico sostenibile, che svolge un'azione che non è solo *rispettosa dell'ambiente*, ma che *sfrutta sostenibilmente l'ambiente* permettendo che questo continui a produrre CN; le regole del mercato sono stabilite ex-ante dal legislatore affinché i SE siano scambiati con il fine specifico di mantenerne le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità nell'utilizzo. La regolamentazione giuridica dei SEPU potrebbe risolvere il problema della sostenibilità degli investimenti nelle risorse naturali, perché capace di stabilire le condizioni giuridiche per "invertire la rotta" nei classici meccanismi di fissazione del prezzo dei beni e servizi scambiati in regime di concorrenza; il prezzo pagato

per l'uso sostenibile di una risorsa naturale sarà commisurato proprio all'uso sostenibile della stessa, con lo scopo di aumentarne l'offerta, cosicché l'utilizzo della natura diventa il principale strumento per investire sul mantenimento della stessa. Il prezzo pagato per tali servizi, che chiameremo *prezzo ecologico*, risponderà all'esigenza di mantenimento dei beni e servizi ecosistemici e non a ragioni di esclusiva massimizzazione dei profitti dell'operatore economico che li gestisce.

3.2 Segue. Il ruolo delle imprese.

Avere un mercato per i BSE, seppur regolamentato, è funzionale non solo al fine di monitorare il CN di cui dispone il nostro Paese, ma anche al fine di considerare il profilo economico dei benefici che l'uomo trae dalla natura e che le imprese chiamate a collaborare al processo di transizione ambientale traggono dal buon funzionamento degli ecosistemi. Quest'ultime acquisiscono un ruolo di grande responsabilità, perché nell'utilizzare gli ecosistemi secondo criteri di sostenibilità offrono un servizio alla collettività presente e futura e contribuiscono a generare benefici in termini di resilienza delle infrastrutture verdi, con l'effetto di implementare anche le altre tipologie di capitale. Al diritto dell'impresa socialmente responsabile di sfruttare la capacità produttiva degli ecosistemi, corrispondono dei doveri specifici. Nella proposta di riformare la concezione giuridica ed economica del bene ecosistema, e nella conseguente creazione di una disciplina *ad hoc* per i cd. SEPU, è intrinseca una logica d'azione integrata tra settore pubblico e privato; nell'utilizzo economico di un bene non escludibile e non rivale, deve potersi evincere la volontà delle imprese, nei rispettivi piani strategici, di assumersi l'impegno di contribuire al mantenimento di un ambiente salubre. Al diritto di sfruttare l'ambiente per poter espletare la propria attività d'impresa, deve corrispondere necessariamente il dovere di mantenere sostenibile la capacità produttiva degli ecosistemi. È richiesto uno sforzo nell'andare oltre le logiche del profitto economico di breve termine e di adottare modelli "socialmente accettabili nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile": la *natura in salute* deve essere il presupposto dell'agire razionale dei soggetti che operano nel processo di transizione energetica, considerando che ad essi si dà la possibilità di trarre profitto da beni (quali gli ecosistemi) da cui tutta la collettività non deve essere esclusa nell'utilizzo. Il processo di transizione energetica si attua in un contesto economico che è "sociale" nel fine, ma ancora "capitalista nei mezzi" e per essere realizzato ha bisogno di imprese responsabili nei confronti della collettività. Quanto detto

è vero soprattutto se si ammette che le imprese possano sfruttare la capacità produttiva degli ecosistemi; queste possono essere concessionarie degli ecosistemi solo a determinate condizioni, fra cui il pagamento di un *prezzo ecologico*, che in astratto è il dovere di retribuire la natura e in concreto è il modo per investire su di essa affinché non smetta di produrre beni e servizi funzionali al benessere di tutta la collettività. Detto prezzo può assumere diverse forme: dalle compensazioni, alla previsione di una tassazione (pensando anche all'istituzione di appositi bilanci ambientali regionali, che raccolgono i proventi di detta tassazione, vincolati ad essere reinvestiti nelle infrastrutture *green*), finanche al pagamento diretto da parte del consumatore che sceglie l'impresa remunerativa della natura che sfrutta (nonostante questa offra beni e servizi a prezzi meno competitivi di altre imprese che non considerano nella propria strategia il ruolo del CN). Per stimolare lo sforzo del settore privato si ritiene che al di là della possibilità di sfruttamento economico degli ecosistemi per mezzo dello strumento delle concessioni a cui segua la pratica delle cd. compensazioni (utilizzabile per lo più per grandi imprese come Eni, Enel, Terna), debba darsi spazio al sistema delle transazioni volontarie di mercato. Infatti, quanto emerge dal dialogo con le imprese è che, allo stato dei fatti, il ruolo del CN assume importanza solo per le imprese che operano su scala nazionale e che hanno la possibilità d'investire sul CN, compensando tali investimenti con il profitto derivante dall'attività d'impresa stessa. Per questo il legislatore deve stabilire *ex ante* le condizioni di utilizzo del CN, in modo tale da fornire un riferimento stabile anche per le piccole e medie imprese. Solo con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* il processo di transizione ambientale assume le vesti di un processo di transizione sociale.

4. Conclusioni

Il processo di transizione energetica e lo sviluppo dell'economia territoriale devono essere oggetto di politiche pubbliche attenta al ruolo che gioca la natura in detto processo, non nel senso di ostacolare la creazione di nuove infrastrutture, ma di bilanciarne la creazione di nuove con il rispetto, mantenimento e uso sostenibile delle infrastrutture verdi esistenti, quali sono gli ecosistemi. Secondo il modello proposto, le suddette politiche dovrebbero avere come scopo primario quello dell'aumento costante dell'offerta delle risorse naturali, permettendone a tal fine un uso razionale. Non è impensabile pagare la natura, se il prezzo pagato da chi usufruisce dei beni e servizi da essa offerta (tanto il cittadino, quanto l'impresa che sulla base del

funzionamento ottimale della natura sviluppa la propria strategia) è commisurato all'uso sostenibile delle risorse naturali. La natura, per mezzo degli ecosistemi, produce beni e servizi a cui deve accedere tutta la collettività. L'impresa coinvolta nel processo di transizione energetica può usare in modo esclusivo l'ecosistema, a patto che l'utilizzo dello stesso sia razionale e sostenibile: l'impresa garantisce la continuità nella capacità dell'ecosistema di fornire beni e servizi elaborando una strategia in cui è presente anche l'obiettivo di "investire/retribuire" la natura, includendo la capacità produttiva della natura in quei fattori che giovano al profitto dell'impresa. Al pagamento di quello che viene definito *prezzo ecologico* contribuiranno anche i consumatori finali, i cittadini, per i quali l'impresa rappresenta il soggetto che mantiene costante e universale l'offerta dei SEPU. Si tratta di un modello che si giova dell'utilità sociale dell'economia privata. La proposta di elaborare uno statuto giuridico degli ecosistemi quali beni comuni e, conseguentemente, una disciplina dei cd. SEPU è complessa, ma animata da una *cultura della cooperazione* nel dare una lettura diversa di strumenti e categorie esistenti nell'ordinamento. Una riforma dello statuto dei beni pubblici è stata già proposta,[167] ma oggi (a scongiurarne il fallimento nell'adozione) ha un obiettivo ben preciso: stabilire ruoli, compiti e competenze dei soggetti pubblici e privati in ordine alla gestione degli ecosistemi quali beni comuni certo, ma anche beni produttivi. I soggetti pubblici e segnatamente le Regioni, sono *proprietari* di detti beni perché, *intermediari* naturali tra questi e la collettività che amministrano, possano decidere le modalità di concessione dell'ecosistema all'impresa, imponendo obblighi di diritto pubblico proporzionati agli interessi del territorio che amministrano, garantendone l'uso sostenibile e con esso l'erogazione universale, non rivale e non escludibile dei SE; i soggetti privati, dal canto loro, coopererebbero con le Regioni, sulla base di un modello normativo prestabilito, per essere protagoniste della gestione sostenibile, ancorché economica, degli ecosistemi.

[167] Si veda sul punto il Disegno di legge delega redatto dalla Commissione, istituita presso il Ministero della giustizia con D.M. 21 giugno 2007, presieduta dal prof. Rodotà per la riforma della disciplina dei beni pubblici.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Davide Emanuele Greco*

Un nuovo ruolo della partecipazione democratica nella transizione ambientale? Prospettive per un'amministrazione più responsabile

A.A. 2020

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Deliberazioni e procedimenti, spunti critici sullo stato dell'arte - 2. Proposta per una rinnovata partecipazione territoriale - 3. Il soggetto pubblico chiamato a mediare le posizioni pubblico-privato - 4. Una conclusione in divenire

Abstract

Il lavoro muove dal rapporto tra enti pubblici, imprese e cittadinanza all'interno dei programmi di investimento e di programmazione volti verso la transazione ambientale. Ci si sofferma sugli spazi insufficienti di ascolto e partecipazione pubblici. Il lavoro presenta quindi le metodologie che si propongono per un'implementazione adeguata di questi rapporti. Ma si cerca anche di individuare gli attori su cui ricade l'onere di una maggiore attività di mediazione. Si chiude nella prospettiva di quali benefici è adeguato aspettarsi da un cambio di paradigma in questa direzione.

1. Deliberazioni e procedimenti, spunti critici sullo stato dell'arte

Uno sviluppo sostenibile è solo quello che è ambientale ma anche economico e sociale. Questo significa che le problematiche a cui è legato uno sviluppo sostenibile di un Paese triplicano e triplicano anche gli stakeholders.

Proprio la complessità e la necessità di un deciso cambio di paradigma nelle nostre vie di produzione, necessita che chi detenga posizioni apicali assuma decisioni assumendone le responsabilità. Sia che operi nello stato, ai livelli governativi, nelle funzioni di amministrazione o di gestione di fondi strutturali

Ma il momento della decisione - che in uno stato di diritto spesso si edifica nella forma della deliberazione - perché possa svolgere la sua funzione sociale di propulsione e di indirizzo deve essere il momento epifanico di un procedimento. E proprio il procedimento è un momento essenziale, perché costituisce le basi su cui si fonda la decisione; non vi è e non vi potrebbe essere decisione sana e stabile che non venga fuori da un adeguato procedimento legale.

E a denotare la presenza di carenze nei nostri procedimenti[168] e la consequenziale caducità delle decisioni pubbliche assunte, basti pensare alle difficoltà territoriali e amministrative, con le quali ci si scontra nelle fasi di progettazione e attuazione degli investimenti. Questo non esclude che ci sia anche la necessità di uno sviluppo sostenibile che passi per l'implementazione dell'innovazione e degli investimenti in infrastrutture, accompagnate da un sostegno all'attività di ricerca come si avrà modo di esplicare tra poco.

[168] Nel testo si parlerà di procedimenti di investimento perché sono quelli più delicati e sui quali le problematiche di rapporti con la cittadinanza si fanno più vividi.

Per quanto riguarda le problematiche territoriali, che qui maggiormente interessano, vengono in risalto allorché si incrini il rapporto eletto-elettorato, diventando conflittuale un rapporto che può essere massimamente efficiente solo in forma cooperativa e di reciproca fiducia. Si crea così il circolo vizioso per cui la mancata mediazione con la popolazione rende la stessa decisione caducante perché succube di pressioni sociali che possono trasformarsi in pressioni politiche, non sempre facili da ricomporre negli schemi degli impegni politici assunti. Sicché la realizzabilità di opere anche di importanza strategica per l'intero paese ne esce indebolita. Ulteriore effetto; una simile instabilità colpisce la nostra capacità di attrarre capitali – e non solo esteri ma anche nazionali, che nel contesto europeo ben possono muoversi verso paesi dotati di maggior attrattività -.

Queste preoccupazioni sono ancora più attuali vista la possibilità, in chiave di ripartenza post emergenziale, che si possa godere del fondo europeo Next Generation UE – c.d. Recovery Fund – che sarebbe dotato di 40 miliardi a sostegno della transizione energetica a cui si aggiungerebbe una dotazione supplementare di 15 miliardi per lo sviluppo rurale per azioni in linea con il Green Deal (raggiungendo per i PSR quasi i 100 miliardi nel complesso del piano 2021-2027). E si pensi che queste cifre fanno riferimento solo ai fondi direttamente legati alla transizione energetica, ma che il piano sarà prevedibilmente di molto superiore.

Lo Stato dovrà essere allora pronto ad intercettare e allocare adeguatamente questi fondi, ma soprattutto giocherà una partita importante nella capacità di indirizzare gli investimenti in una prospettiva programmatica che permetta di massimizzarne i benefici. Questa potrebbe esse una perfetta occasione per procedere con una progettata e ordinata conversione ambientale e quindi con investimenti sulla ricerca, sulla produzione, sull'energia, ma finanche sul ripensamento delle città che soffrono fortemente un immobilismo dovuto alla generica incapacità finanziaria in bilancio.

Su questo è appunto essenziale evidenziare che un ruolo centrale lo giocherà la capacità di programmazione, in quanto solo ad essa è connaturata un'allocazione veramente efficiente delle risorse. In questo l'esempio più vicino, sono i fondi strutturali dell'Unione Europea, da cui si rileva[169] come il loro utilizzo sia stato attuato "a pioggia". Con un non insignificante margine di spesa, generalmente sostenuto sugli ultimi due mesi dell'anno, con una media per regione che va

[169] I dati sono di IFEL, fondazione ANCI, e possono essere riscontrati nella II ed. 2019, del report "Le politiche dell'Unione Europea per lo sviluppo rurale".

dal 12 al 34 % - percentuale ricavata tra la spesa sostenuta in novembre/dicembre rispetto al totale di spesa annuale –. Si pensi che la Regione Calabria, che è la più efficiente sotto questo aspetto, colloca solo il 9 % della spesa in fine d'anno. Questo dato può essere rappresentativo del rischio di dispersione dei fondi a cui ci si espone e consequenzialmente della logica che sembra muovere un simile utilizzo dei fondi e cioè il fare di tutto per non dover restituire l'inutilizzato. Più difficile è credere che ci sia un'adeguata programmazione di base. Forse individuando così la più acuta problematica dell'ente Regione, l'assenza di un'adeguata programmazione.

Dunque, se si volesse guardare ad una reale prospettiva di transizione ambientale sarebbe chiara la necessità di ripensare i nostri procedimenti decisori e affiancare una seria riflessione sul ruolo e sulla capacità della politica nell'interfacciarsi con la cittadinanza, con i comuni, con l'UE e nel regolare adeguatamente il rapporto tra di loro. Due sarebbero allora le direttrici necessarie in questa prospettiva; un maggior coordinamento inteso come miglior sintesi possibile degli interessi, e un maggior ruolo politico dei decisori pubblici che si esplichi sia tramite la fermezza nella decisione ma anche con la responsabilità che deriva dal potere politico.

2. Proposta per una rinnovata partecipazione territoriale.

Se questo è lo stato delle cose non ci si può certo fermare su una asettica critica.

Viste le problematiche enunciate sarebbe auspicabile un procedimento che permetta di far sedere al tavolo insieme al decisore pubblico anche i soggetti minori, garantendo così una sussidiarietà orizzontale. Questo è tanto più importante dove le opere possano essere ricondotte alla politica ambientale del Paese, infatti seppur i problemi esposti sono propri di ogni intervento che incida sul territorio sono tanto più connaturati ad opere che sono volte alla riconversione sostenibile. Proprio perché esse possono richiedere un considerevole aumento delle infrastrutture oppure possono richiedere - prima di entrare a regime - un lasso di tempo affinché cambino le abitudini della cittadinanza o che comunque ci si adegui socialmente. Non di rado anche investimenti sostenibili non vengono recepiti come tali dai destinatari finali o in generale non sono favorevolmente visti. Si pensi, come mero esempio, al rapporto tra i parchi eolici e il loro impatto sul territorio o ancora al tragico rapporto tra riconversione di impianti di produzione energetica e il mantenimento dei precedenti livelli occupazionali. Ma ancora si può evidenziare come per offrire una svolta "green" ad un determinato settore spesso è necessario investire in

infrastrutture tradizionali e di per sé non ecologiche, come dimostra la vicenda del TAP *(Trans-Adriatic Pipeline)* in Puglia.

Ritornando al discorso della partecipazione democratica, un interessante spunto è offerto in ambito anglosassone dall'esistenza di una differenziazione tra *stakeholders* e *stockholders,* dove il primo termine riguarda i portatori di interesse locali, cioè coloro i quali vedono intaccati i propri interessi per la loro prossimità con l'opera, i secondi invece sono i classici portatori di interesse; qualificati in quanto detentori del capitale o coloro che sopportano il rischio di impresa. Come sempre avviene nella linguistica, questa separazione terminologica porta con sé la necessità di rappresentare due situazioni che già esistono nel mondo reale ed è evidente che per suo tramite si esprima l'esigenza di un dialogo ampliato. Non è un caso che infatti questa terminologia nasca proprio in ambito edilizio.

Quando si propone una modifica in senso di maggior partecipazione la prima critica nella quale si incorre è quella che l'appesantimento della burocrazia è l'ultima cosa che serve alle procedure amministrative italiane. Si deve però evidenziare come la partecipazione democratica in una fase embrionale del procedimento funga da catalizzatore di un conflitto sociale che comunque sorgerebbe in fasi più delicate come quelle attuative. Proprio in questa direzione si può sottolineare come la partecipazione diretta sia uno dei migliori strumenti che si possano usare per prevenire la c.d. sindrome NIMBY *(Not In My Back Yard).*

Va da sé che l'investimento di tempo e spazio all'interno delle procedure di investimento o di programmazione deve essere necessariamente controbilanciato da una partecipazione attiva e volta a portare dei contributi concreti alla realizzabilità se non alla progettazione dell'opera. E su questo è necessario che ci sia un'adeguata riflessione sulle forme e sugli interlocutori con cui si voglia procedere. Diversi tipi di investimento hanno bisogno di diversi tipi di partecipazione pubblica. Così evitando anche esperienze negative che hanno dimostrato una quasi totale inefficacia, come le semplici assemblee nella quali spesso i fronti contrapposti non fanno altro che arroccarsi sulle proprie posizioni senza mediazioni ed anzi portando ad un rispettivo allontanamento e ad un irrigidimento complessivo degli interessi in gioco.

Volendo solo dare conto della letteratura più avanzata in materia; si opta generalmente per un triplo livello; sul piano più basso della "piramide" c'è l'informazione, essa è diretta a tutta la cittadinanza direttamente interessata all'investimento e nelle situazioni di minor conflitto può essere sufficiente al fine di trovare una pacificazione delle parti. Il secondo livello è invece

quello della consultazione, qui l'interlocuzione sarà necessariamente più ristretta e l'attività volta a raccogliere pareri e rilievi critici o talora nell'indicare la predilezione tra due o più proposte di progetti. Infine, il terzo livello è quello della partecipazione popolare, evidentemente quello più complesso, che richiede una partecipazione diretta nella fase progettuale e che richiede un livello tecnico adeguato delle personalità che rappresentino i players in campo, anche tenuto conto che si dovranno mediare gli interessi direttamente nella fase progettuale-preparatoria del programma di investimento. In quest'ultimo caso ad esempio sarebbe centrale l'attività di c.d. corpi intermedi, quali associazioni o organizzazioni appositamente qualificate.

Un ultimo appunto obbliga a sottolineare come la cooperazione pubblico-privato non mette mai in discussione la necessità che la P.A. si doti di competenze tecniche adeguate. Sul punto non si può condividere la teoria dominante per cui la P.A. debba operare con il capitale umano di cui dispone. Invece, dove si evidenzino delle carenze di competenze in specifici settori si dovrebbe dare la possibilità all'Amministrazione di integrare il suo organico. Per fare ciò si potrebbe anche iniziare un serio ripensamento delle contrazioni alla capacità di assunzione della P.A.

Neppure si deve pensare che la cooperazione P.A. – imprese - cittadini funga poi da valvola di sfogo per le responsabilità concernenti le decisioni politiche, che sono connaturate ai progetti di investimento, e più in generale all'attività politica. Questa responsabilità, si ripete connaturata al decidere, finirebbe anzi per godere di una maggiore legittimazione democratica che salderebbe il rapporto tra eletto e cittadini offrendo così un maggior peso alla componente politica, che sembra oggi invece perdere spazio.

3. Il soggetto pubblico chiamato a mediare le posizioni pubblico-privato

Partendo da questa analisi si vuole individuare il livello al quale la cooperazione tra l'ente pubblico e la cittadinanza debba concretizzarsi.

Il soggetto che si ritiene maggiormente qualificato sono le regioni – troppi e troppo piccoli i comuni e al limite si potrebbe discutere sulle città metropolitane -.

L'individuazione delle regioni come ente più qualificato viene fuori principalmente da due riferimenti; in primis le regioni sono dotate di competenze tali da poter garantire un completo sviluppo sostenibile del loro territorio, e comunque è difficile che mezzi e procedimenti a ciò destinati non passino già ora per il tramite della regione. Questo non può che sottolineare il ruolo politico centrale che svolgono le regioni e come questo ruolo sia aumentato, senza alcun

bilanciamento effettivo, nel momento di soppressione delle provincie. In secundis deve essere qui evidenziato che proprio le regioni sono portatrici già ora di una discreta esperienza nel frangente della mediazione tra le parti. Gli esempi possono essere tanti - anche se si può criticare che il confronto si sia spesso mosso nel segno del rapporto tra istituzione e società private -. In ogni caso è interessante su questa linea, l'Emilia-Romagna con il suo programma di investimenti che ha portato a Bologna un importante polo di ricerca internazionale come il *Centro Europeo per il Cambiamento Climatico*, attraverso una vera e propria progettazione bottom-up. Ancora, in Sicilia, con la raffineria di Gela, cattedrale verde nel deserto, nata dal simposio tra Regione Sicilia ed Eni. Ma gli esempi sarebbero tanti e sarebbe di poco interesse qui la semplice elencazione, non potendo entrare nelle specifiche di ognuno.

Il ruolo di una procedura maggiormente partecipata esplica anche un forte potere verso il decisore pubblico dissuadendolo nel fare passi indietro e con ciò immobilizzare la realizzazione delle opere. Su ciò deve anche rilevarsi come proprio le regioni siano delle istituzioni dotate di una generale stabilità politica. Ciò permette ai rappresentanti di governare per intere legislature e spesso attraverso numerose esperienze di positiva continuità nelle politiche di investimento anche nel passaggio da una legislatura all'altra.

In questo quadro la partecipazione delle regioni ai procedimenti decisori che le riguardano dev'essere effettivo, e questo come si è visto è già presente in tante realtà. Ma l'attività regionale deve essere anche rappresentativa della voce della cittadinanza, e per fare ciò sarà necessaria una capacità di raccogliere le istanze dal basso in maniera proporzionale al loro presentarsi sul territorio, anche attraverso quei mezzi esplicitati poco sopra.

Sarà necessario assicurare anche un ritorno di informazioni, con un impegno da parte delle regioni nel riportare sul territorio le difficoltà e le istanze delle parti contrattuali, arricchendo così la discussione intorno al procedimento. Una maggiore circolazione di informazioni e delle problematiche dei vari progetti sarebbe anche un passo nella direzione di mettere a sistema le eccellenze presenti sul territorio nazionale, che oggi invece rimangono delle realtà autonome ma isolate e così facendo perdendo una parte delle loro reali potenzialità. Questo avviene dove le nostre imprese messe a sistema potrebbero svolgere delle funzioni essenziali di agevolazione dei processi di transizione ambientale. Tanto più rilevante è la questione per il tessuto delle medio-piccole imprese che in Italia hanno eccellenti competenze che potrebbero così essere maggiormente evidenziate sullo scacchiere internazionale.

Ma ne gioverebbe anche la cittadinanza attraverso il contrasto all'asimmetria informativa che si verifica quando le ragioni scientifiche e tecniche degli investimenti, per la loro complessità non vengono filtrate alla popolazione, o comunque non lo sono adeguatamente. Gap che porta alla nascita tra i cittadini di un senso di frustrazione dovuto ad una situazione di minorità informativa, nella quale facilmente possono nascere fenomeni di rigetto delle decisioni politiche assunte e di disconoscimento di interessi alieni da quelli propri, o ritenuti tali, della cittadinanza stessa. La questione assume un rilievo particolare nella nostra ottica per la possibilità di essere genesi di criticità nelle fasi di attuazione degli investimenti.

Lo sforzo di maggior cooperazione deve essere diretto a cementare la deliberazione su una legittimazione democratica che vada oltre il rapporto elettore-eletto ma sorga dalla partecipazione, dalla conoscenza delle motivazioni della decisione, che si ripete, deve comunque consistere in una scelta politica. Sul punto è necessaria una breve disgressione. Il rapporto elettore-eletto è alla base del funzionamento democratico ed è quindi un valore da tutelare. Ma esso è anche produttivo di interessi particolari, si pensi alle opere compensative e soprattutto al loro utilizzo - ma sarebbe corretto anche il termine sfruttamento - in chiave politica, che spesso diviene una gara a chi riesce ad ottenere di più. Un tale atteggiamento porta a rallentare e appesantire le procedure e contestualmente ad aumentare i costi delle opere. Si può quindi implementare il nesso tra elettore-eletto in un più stretto rapporto basato sulla condivisione dei reali interessi in gioco tentando per questo tramite il superamento delle ottiche più campanilistiche. Ottiche che possono appartenere sia alla cittadinanza quanto alla classe politica. In questo è essenziale che il procedimento e la decisione siano il più trasparente possibile[170].

4. Una conclusione in divenire

Volendo lanciare alcune conclusioni e limitandosi a presentarle; a sistema, una tale intermediazione potrebbe anche aiutare il ripensamento, comunque necessario, di procedure di garanzia (antimafia, anticorruzione) che spesso appesantiscono il procedimento decisionale fino ad arrivare nei casi più estremi all'eterogenesi dei fini; sicché finiscano per produrre ulteriori occasioni al verificarsi di fatti alla cui prevenzione sarebbero poste.

[170] La trasparenza deve investire la decisione in connubio con il procedimento che la fonda sicché non si ha una P. A. trasparente se non sono esplicitati, per quanto possibile, entrambi i due momenti e da ché risulti, nel modo più chiaro possibile, la motivazione per cui si sia assunta quella specifica decisione.

Inoltre, si potrebbe anche prospettare una minore esposizione dei funzionari pubblici alle responsabilità penali (l'abuso d'ufficio su tutte).

Viene da sé che un eventuale miglioramento di tutte queste condizioni di cui si è trattato, comporterebbe nelle normali dinamiche di mercato anche un abbassamento dei prezzi delle grandi opere con conseguente risparmio per le casse dello Stato. Oltre ad una sua maggior capacità di attrazione di capitali da parte del Sistema Italia.

Ciò porterebbe, in un'elencazione che non ha brama di completezza, benefici sia territoriali; maggior consapevolezza dei cittadini, la creazione di infrastrutture capaci a traghettare l'Italia lungo lo sviluppo e con una forte impronta sostenibile. Benefici in ambito politico, perché permetterebbe di mantenere fruttuosi rapporti con le basi elettorali, oltre alla spendibilità politica delle stesse opere. Sul livello politico infine un rilievo, forse ideale ma reale, per cui si tratterebbe semplicemente di realizzare una politica migliore.

Quanto, infine, ne beneficerebbero anche le imprese e gli investitori perché si abbatterebbe il rischio dell'investimento, si permetterebbe un aumento quantitativo ma anche qualitativo dei progetti. Ne deve essere sottovalutato che il prestigio delle grandi imprese nazionali passa per la qualità delle opere attuate e che per loro tramite si espande il prestigio stesso dello Stato.

La proposta che in queste poche pagine è stata esposta non si distanzia da un mero intervento di massimizzazione dell'efficienza delle procedure. Il costo da pagare sarebbe quasi esclusivamente in una maggiore durata del procedimento, perché l'ascolto delle parti sociali non può che aggiungersi all'ascolto di tutti gli altri interlocutori qualificati. Lungaggini che, oltre al discorso iniziale sulla loro relatività, però si potrebbe tentare di recuperare mediante una semplificazione della burocrazia. Un esempio può essere anche il ripensamento dei poteri di veto, i quali sono un privilegio che deve essere attentamente vagliato. In questa ottica, ancora una volta appare chiara la necessità di implementare i rapporti tra gli interlocutori, perché il veto serve nell'ottica di trasformare l'interlocutore in una parte essenziale con la quale si deve dialogare. Ma sarebbe positivo pensare a procedure, come è stato esposto, dove la linea di dialogo sia aperta per tenere conto di tutti gli interessi e non solo perché dovuto dalle qualificazioni che sorgono dalla legge.

E non si può essere dimentichi di come l'emergenza COVID-19 stia dimostrando che la burocrazia italiana sia – in parte – superflua o comunque talvolta inutilmente[171] contorta.

Questi rilievi vorrebbero porre le basi per iniziare a pensare a procedure centrate sul dialogo tra le parti e a deliberazioni che siano sintesi efficienti degli interessi in gioco, anche laddove conflittuali. Non dimenticando mai però, che la decisione è sempre un atto di politica e tale deve rimanere, con il suo pieno portato in termini di responsabilità davanti alla cittadinanza.

[171] Si ritiene che la burocrazia contenga dei passaggi e degli atti inutili dal rilievo che dove è stato necessario intervenire in modo immediato e rapido, si sia deciso di farne a meno per decreto. E questo perfino dove urgente ma non propriamente emergenziale come nel caso del Ponte di Genova.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Davide Manzoni*

Verso la Formalizzazione di un Meccanismo di Individuazione della Miglior Forma di Governance Infrastrutturale

A.A. 2020

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Infrastructure Governance e delivery mode - 3. Rilevanza dello studio
4. Delivery mode: dal servizio pubblico alla privatizzazione - 5. Criteri di selezione della delivery mode - 6. Tre direttrici per scegliere la miglior delivery mode

Abstract

La capacità economica di un paese si impernia nell'insieme di processi, strumenti e norme usate dallo Stato e dagli enti territoriali per assicurare la realizzazione di infrastrutture e servizi nel settore pubblico. Le diverse forme di *governace* di tali processi danno vita ad un vasto numero di modalità tramite cui un servizio infrastrutturale può essere fornito. In Italia vi è la tendenza a favorire le più tradizionali gare d'appalto, e recentemente il trend europeo è quello di privilegiare il PPP. Tuttavia, spesso una scelta non viene neanche presa, è fatta per abitudine, o è frutto della mancanza di criteri formalizzati. L'adozione di modalità che non siano aderenti ai progetti specifici, ai soggetti ed agli ambienti può essere una delle principali cause di performance negativa. La definizione di criteri e modelli adeguati per guidare questa scelta può invece avere un'incidenza altamente positiva.

1. Introduzione

La recente crisi sanitaria ha messo duramente alla prova la resilienza del nostro Paese e aggiunge all'agenda climatica l'urgenza di ricostruire - se non addirittura ripensare - il sistema economico-sociale italiano. L'impellenza di dare una risposta sistemico-olistica a queste sfide si scontra, tuttavia, con le criticità del sistema stesso, ossia: a) un quadro istituzionale-normativo che invece di essere guida ostacola i soggetti che vi operano, b) l'inefficacia e a volte perfino la mancanza di coordinazione e dialogo tra i soggetti (enti territoriali, soggetti privati), c) l'eccesso di autotutela e l'elevata propensione al sindacalismo istituzionale, d) la dilatazione temporale delle procedure, ed e) la scarsa qualità dei risultati.

Queste problematiche sono il risultato di un prolungato disinteresse per i *processi* (e per il loro fluido ed efficace dispiegarsi) a cui invece le attuali sfide nazionali e globali richiamano l'attenzione. Esse impongono un ridisegno delle strategie di crescita e di investimento sia in termini quantitativi che qualitativi. Tuttavia, gli investimenti in senso infrastrutturale, che saranno la base della ricrescita, richiedono l'effettivo funzionamento di *processi verticali* di programmazione, attuazione e valutazione ed *orizzontali* di dialogo, coordinamento e cooperazione (tra Stato e Regioni, Pubblico e Privato). Questi processi nel loro insieme danno origine alla c.d. *infrastructure governance* che si può considerare - senza esagerare - la spina dorsale della capacità economia di un Paese.

I dibattiti a riguardo si focalizzano spesso sul come migliorare i processi o i soggetti agenti, e più raramente sul quando sia meglio adottare un processo, o l'altro, a seconda dei soggetti, dei contesti e dei progetti specifici. Il seguente lavoro parte invece dall'assunto che nonostante non sia sempre possibile adattare le peculiarità e le caratteristiche di un sistema alle specificità di un processo, eppure è sempre possibile - e consigliabile - individuare ed implementare quei processi che si adattano al meglio alle caratteristiche del sistema. D'altronde, in numerose conferenze è emersa l'impellenza di spostare il focus da obiettivi a *processi.* Lo stesso Presidente Musumeci, riferendosi alla Regione Sicilia, sottolinea la necessità di identificare un modello di sviluppo che sia *context-specific* e tenga quindi conto delle peculiarità del territorio e degli enti che vi operano. Assumere questo approccio significa accettare che, se efficientare ad ogni costo dialogo e cooperazione in determinati territori per implementare alcuni modelli di sviluppo non è sempre la strada migliore, cambiare il modello di *governance* può esserlo.

Pertanto, il fine ultimo di questa relazione è impostare le basi di quella che sarà una ricerca futura volta a individuare i criteri più adatti a identificare la migliora forma di *governance* (c.d. *delivery mode*) a seconda del contesto (variabili esterne), delle tipicità del progetto (dimensioni, specificità, R&D intensity, etc.) e del soggetto operante (e delle sue competenze in termini di programmazione e attuazione). In seconda battuta, una volta individuati i criteri, si potrà pensare ad un modello vero e proprio che permetta di operare scelte consapevoli che troppo spesso sono comandate dall'abitudine.

Quando si fornisce un servizio infrastrutturale, *su quali basi si predilige una forma di governance rispetto ad un'altra? Vi è un processo adeguato di valutazione ex ante che consenta ai soggetti di operare scelte razionali (riguardo alle delivery mode dei servizi infrastrutturali) dettate da specificità ed obiettivi?* Affinché questo processo funzioni è necessario che si identifichino i criteri di scelta più appropriati, *quali criteri di giudizio dovrebbero essere adottati? Questi criteri sono sufficientemente fluidi e adattabili ai contesti e progetti specifici? Qual'è l'impatto - a livello di fattibilità, sostenibilità (economica, sociale, ambientale) ed economicità - di una forma di governare rispetto ad un'altra?* Perché queste - ed altre importanti questioni - trovino risposta, è essenziale innanzitutto definire dettagliatamente l'ambito di interesse e, dunque, indagare cosa si intende per i*nfrastructure governance* e quali sfide essa impone in termini di *delivery mode.*

2. Infrastructure Governance e delivery mode

Quando parliamo di *governance* delle infrastrutture ci riferiamo a quell'insieme di processi, strumenti e norme usate dallo Stato e dagli enti territoriali per assicurare la realizzazione di infrastrutture e servizi nel settore pubblico. Il termine si riferisce quindi non solo alle interazioni interne tra istituzioni, ma anche a quelle esterne con il settore privato e la società civile, andando quindi a comprendere tutti quei processi che - come uscito dalle Conferenze - investono il ciclo di vita di questi asset.

Una *governance* scadente è il motivo per cui questi progetti incorrono in ritardi, costi aggiuntivi, performance negative, o rimangono incastrati nei labirinti autorizzativi. Tuttavia, ipotizzando che le condizioni attuali siano invariabili così come le capacità dei soggetti in campo, quali sono i modelli di governance più adatti, di settore in settore, a seconda di contesto, obiettivo e livello territoriale? Ci sono dei modelli che potrebbero essere più adatti ma non vengono presi in considerazione per *path dependence*?

Scegliere i migliori processi è essenziale per aumentare complessivamente l'efficienza dei risultati, infatti, il processo di identificazione della migliore forma di *governance* (da qui in avanti *delivery mode*), se non sufficientemente formalizzato, può avere effetti altamente controproducenti[172]. La scelta della *delivery mode* ha grosse implicazioni sulla fattibilità del progetto, sul rapporto qualità/prezzo, sull'allocazione dei rischi e sul controllo esercitato dal settore pubblico (ex ante, in itinere ed ex post). Tuttavia, frequentemente la scelta di un modello si basa sull'abitudine o è frutto della mancanza di criteri specifici che permettano di operare le scelte migliori tra uno spettro di opzioni che va dagli investimenti infrastrutturali tradizionali ai casi di finanziamento privato[173]. È essenziale che si superi l'idea che un processo possa in assoluto essere migliore di un altro e che sia applicabile in qualsivoglia situazione. Le analisi costi-benefici che ad oggi sono operate per scegliere tra un progetto e le sue alternative, potrebbero dare enormi furti se applicate per identificare la miglior forma di *governance*, dall'appalto pubblico al partenariato pubblico privato e alle numerose misure ibride.

3. Rilevanza dello studio

[172] OECD (2016), *Getting Infrastructure Right: The Ten Key Governance Challenges and Policy Options*.
[173] Ibidem.

Dare un idea in termini quantitativi dell'impatto che la scelta della *delivery mode* ha sul risultato finale è altamente complesso. Questo è riconducibile principalmente a tre fattori: a) mancano studi accademici o analisi specifiche che si focalizzino unicamente su questa variabile; b) molti nuovi *delivery model* (vedi l'ECI, e l'Alliancing) devono ancora essere testati ampiamente per comprenderne benefici e svantaggi; e infine c) anche se sono presenti dei dati a livello europeo, la scelta della migliore *delivery mode* è specifica a contesti, progetti e soggetti, e quindi tali dati hanno un livello di significatività intrinsecamente inadeguato; per questo l'urgenza di uno studio che affronti questo aspetto a livello specificatamente italiano.

Tuttavia, l'OECD ha sottolineato la rilevanza che la forma di *infrastructure governance* ha sull'efficienza ed efficacia del progetto finale in vari studi, alcuni anche specifici per l'Italia (vedi Italy Survey 2019)[174]. Proprio in quest'ultimo, la *delivery mode* dei progetti infrastrutturali viene indicata come uno dei 10 punti chiave per migliorare la qualità della spesa pubblica e l'*infrastructure governance*[175]. Purtroppo mancano dei criteri chiari e solidi per distinguere quando e come utilizzare un modello rispetto ad un altro e quali sono i modelli effettivamente a disposizione. Se si prende come esempio le Linee Guida per la Valutazione degli Investimenti in Opere Pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si potrà notare che nelle sezioni dedicate alle valutazione ex ante degli investimenti pubblici nulla si dice riguardo ai criteri da prendere in considerazione quando si decide come offrire un servizio infrastrutturale, e più in generale, nulla su come e su quali basi prendere questa decisione[176]. Urge, pertanto, individuare quei criteri che permettano allo Stato, agli enti territoriali, e alle istituzioni competenti di operare con consapevolezza quando scelgono come fornire un servizio infrastrutturale.

4. Delivery mode: dal servizio pubblico alla privatizzazione

Vi è un vasto numero di modalità tramite cui un servizio infrastrutturale può essere fornito. In Italia vi è la tendenza a favorire le più tradizionali gare d'appalto, e recentemente il trend europeo è quello di privilegiare il PPP; tuttavia i dati sembrano indicare che queste scelte

[174] OECD (2019), OECD Economic Surveys: Italy 2019, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/369ec0f2-en

[175] Ibidem.

[176] Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2017), *Linee Guida per la Valutazione degli Investimenti in Opere Pubbliche: nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*.

raramente vengono prese a seguito di un effettiva analisi dei costi/benefici delle diverse delivery mode. Prima di andare a individuare i criteri su cui queste scelte dovrebbero fondarsi, può essere utile fare una rassegna delle principali forme di governance.

Ci sono numerosissime classificazioni che a seconda degli studi - e degli studiosi - adottano diversi criteri di categorizzazione; sarà utile vederne alcune per avere un'idea più chiara dell'oggetto della relazione ma è importate considerare che il concetto di *infrastructure governance* è intrinsecamente fluido e forme ibride spesso non vengono indicate. Un prima tipologia è quella che distingue le varie *delivery mode* sulla base di due caratteristiche: la natura degli investimenti e il grado di integrazione delle varie fasi del processo di governance[177]. La natura degli investimenti rappresenta essenzialmente il grado di rischio finanziario che la parte pubblica si assume (dunque anche il livello di controllo), mentre la seconda categoria misura il livello di "separazione" tra diverse fasi del progetto (design, costruzione, operazioni, etc.). Questa tipologia comprende più di 10 modelli diversi di governare infrastrutturale. Una seconda, più tradizionale, individua 5 principali modalità di fornire un servizio infrastrutturale: il servizio pubblico, la gara d'appalto, la società partecipata, il partenariato pubblico privato e la privatizzazione con regolazioni. Quest'ultima tipologia può essere utile a scopo riassuntivo ma non deve essere considerata come sufficientemente rappresentativa della varietà esistente. L'analisi dettagliata di queste diverse modalità non rientra nelle finalità del seguente lavoro; ciò che preme sottolineare è che spesso tali modalità sono scelte da esperti e consulenti interni privi di una conoscenza profonda dei vantaggi e svantaggi di ciascun metodo o delle sinergie e diseconomie tra modalità e caratteristiche dei progetti, contesti e soggetti. I progetti infrastrutturali sono sempre più complessi e variegati, rendendo essenziale lo sviluppo di un modello sistematico che permetta di selezionare la *delivery mode* più sostenibile. Questo significa concentrarsi sui criteri necessari per operare tale selezione. Difatti, è indispensabile identificare i vantaggi e svantaggi di ciascun modello e i rapporti sinergici che ciascuna *delivery mode* può sviluppare di volta in volta con ciascun progetto.

[177] Hosseini, A., Lædre, O., Andersen, B., Torp, O., Olsson, N., & Lohne, J. (2016). Selection criteria for delivery methods for infrastructure projects. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, *226*, 260-268.

5. Criteri di selezione della delivery mode

Lo sviluppo di un modello sistematico di selezione della miglior *delivery mode* deve partire dalla definizione dei criteri più appropriati per ogni progetto singolarmente. Come è stato già accennato in precedenza, ciò che è necessario sapere prima di definire la *delivery mode* più appropriata sono:

a) le caratteristiche del progetto,
b) gli obiettivi (e caratteristiche) del/i soggetto/i,
c) e infine i fattori contestuali e ambientali.

Per ognuna di queste categorie possiamo elencare alcuni criteri generali che spesso debbono essere considerati; tuttavia per ogni singolo progetto è necessario che si adotti un approccio fluido e dinamico, aperto all'identificazione delle linee d'azione - di volta in volta - più aderenti al contesto. Riguardo alle caratteristiche del progetto, gli aspetti che potrebbero influenzare la scelta della *delivery mode* sono:

1. Programmazione temporale,
2. Scala del progetto,
3. Tipo di progetto,
4. Grado di complessità,
5. Livello di multisettorialità del progetto,
6. Livello di equifinalità del progetto,
7. R&D intensity,
8. Certezza dei costi,
9. Crescita dei costi,
10. Qualità.

Analisi quantitative di questo tipo, che abbracciano complessivamente tutti i vari aspetti di un progetto, sono già ampiamente adottate (anche in vista delle direttive europee), tuttavia per fini differenti e non vengono mai qualitativamente interpretate per indagare quale sia la *delivery mode* più appropriata e compatibile. Passando a obiettivi (e caratteristiche) del/i soggetto/i, alcuni dei parametri di riferimento sono:

1. Controllo
2. Allocazione dei rischi
3. Disponibilità di risorse umane
4. Network

Infine, considerando l'ultima variabile - fattori contestuali e ambientali - alcuni dei criteri solitamente presi in analisi sono:

1. Le capacità contrattuali dei contraenti
2. Disponibilità del mercato
3. Tecnologia
4. Impatto politico
5. Necessità politica
6. Network informali
7. Corruzione

Una politica infrastrutturale efficace deve fondarsi su un processo volto prima di tutto a identificare singolarmente per ciascun progetto i criteri essenziali di giudizio, dargli una priorità e infine valutare forze e debolezze delle diverse *delivery mode* sulla base dei criteri selezionati. È indispensabile che il nostro Paese sia più audace nell'utilizzare le numerosissime modalità di governance a sua disposizione e che si permetta di testare nuove sinergie fra forme ibride e i diversi progetti, soggetti e contesti.

6. Tre direttrici per scegliere la miglior delivery mode

Nel paragrafo precedente sono stati presentati alcuni dei criteri che dovrebbero essere tenuti in considerazione per operare una scelta efficace tra i vari modelli di *governance* infrastrutturale, tuttavia, al di la dei parametri contestuali anche le necessità del cliente (PA o governo centrale) sono di primaria importanza. Un modello efficace di identificazione della miglior modalità di *governance* deve seguire tre direttrici teoriche: il contesto istituzionale, il livello di controllo e monitoraggio (TCT) e la specificità del servizio infrastrutturale/disponibilità di risorse (tecnologiche, umane, materiali).

1. Con contesto istituzionale, ci si riferisce alle variabili spiegate nelle sezioni precedenti, ossia le specificità del progetto, del cliente (e.g., PA), e dell'ambiente. Queste sono di primaria importanza e la scelta della miglior *delivery mode* non può prescindervi.
2. Il livello di controllo e monitoraggio riflette gli insegnamenti della *Transaction Cost Theory*. Nello scegliere la *delivery mode*, il soggetto operante deve tenere in debita considerazione non solo il livello di incertezza del settore, del mercato di riferimento, e del progetto ma sopratutto il rischio di 'estorsione' (hold-up) da parte del soggetto contraente. Quest'ultimo ad esempio risulta essere particolarmente elevato nelle modalità più tradizionali di *governance*.
3. Infine, la scelta della delivery mode deve comprendere una valutazione della specificità del servizio infrastrutturale richiesto, del grado di competenze e risorse (tecniche e manageriali) necessarie, della disponibilità o meno di tali competenze e risorse internamente (nelle PA), e delle risorse finanziarie necessarie per il progetto.

Un'analisi ex ante che si muova su queste tre direttrici consentirebbe di massimizzare il rendimento dei processi di *governance* infrastrutturale, non migliorando gli stessi ma semplicemente imparando ad adottarli contestualmente e in base alle necessità estemporanee di soggetti e progetti.

Decidere quale *delivery mode* si adatti meglio al singolo progetto infrastrutturale è un operazione altamente complessa in vista delle numerosissime variabili rilevanti disponibili al

committente, degli obiettivi incrociati e delle necessità dell'appaltatore. Tuttavia, maggiori saranno le variabili tenute in considerazione e più sofisticato il processo di analisi, più evidenti saranno i risultati in termini di fattibilità del progetto ed efficacia/efficienza del processo. Attualmente, si da scarsa rilevanza alla varietà di *delivery mode* disponibili e all'impatto che la scelta dell'una o dell'altra ha sul risultato finale. Spesso una scelta non viene neanche presa, è fatta per abitudine, o è frutto della mancanza di criteri di giudizio. Eppure, parte delle informazioni necessarie perché questa scelta si svolga in piena consapevolezza sono già a nostra disposizione (analisi di individuazione delle soluzioni progettuali, stima dei costi e tempi di realizzazione, analisi finanziaria, analisi costi-benefici, etc.), ma vengono redatte per fini diversi. Risignificare questi dati anche verso la comprensione qualitativa che la *delivery mode* ha sulla riuscita dei progetti infrastrutturali è di primaria importanza. La scelta - oramai erroneamente automatizzata - della forma di *governance* infrastrutturale deve tornare consapevole e basarsi su criteri chiari e obiettivi che abbraccino le proprietà intrinseche dei progetti, dei soggetti e dell'ambiente di riferimento e che si interroghino sull'impatto che la gestione dei rischi e dell'incertezza insieme al tipo di risorse (finanziarie, tecnologiche e umane) hanno sulla scelta della *delivery mode.*

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Marco Novelli*

I Sustainable Development Goals come "laboratorio" di concertazione nel sistema italiano

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Cenni sull'Agenda 2030 - 3. I deficit riscontrati - 3.1 Rapporto Stato-Regioni - 3.2 Rapporto Pubblico-Privato - 3.3 L'importanza del cittadino - 4. Le mie proposte - 5. Conclusioni

Abstract

Lo sviluppo sostenibile è un elemento divenuto di fondamentale importanza nella nostra vita quotidiana e parte integrante delle più importanti politiche pubbliche di ogni paese. L'Italia non può essere da meno e pur con alcuni dei deficit che presenta deve essere al passo con gli altri. Si analizzeranno i problemi più importanti della nostra nazione ponendosi come guida i *Sustainable Development Goals* varati dall'Onu provando a vedere come gli stessi possano essere un laboratorio per tentare di superare ciò che frena il nostro paese nel raggiungimento di un pieno sviluppo sostenibile. Cambiare si può, ma c'è bisogno di vera cooperazione.

1. Introduzione

La mia relazione si è delineata sulla base dei diversi temi che durante il corso sono stati affrontati attraverso il dialogo con istituzioni e imprese. Nelle varie discussioni è emerso come l'attenzione verso la transizione ambientale ed energetica sia diventato il veicolo verso cui guidare le politiche pubbliche attuali e future. Non si può immaginare uno sviluppo economico se non nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Ciò è oramai consolidato, ma gli ampi deficit presenti soprattutto nel nostro paese ci rendono consapevoli che la transizione sarà un processo più complesso di quello che già è.

Programmazione, fiducia, comunicazione, informazione sono le parole chiave su cui istituzioni, imprese e cittadini devono fondare il totale passaggio alla sostenibilità.

Infatti, la confusione delle competenze, la frammentazione dei campi di intervento, il caotico coinvolgimento degli stakeholders hanno prodotto un eccessivo contenzioso, un forte spreco di risorse e di conseguenza un allungamento dei tempi con ripercussioni in termini di costi e di competitività per il nostro Paese, senza dimenticare la mancanza di concreta sensibilizzazione dei cittadini riguardo temi così importanti.

Gli obiettivi prefissati a livello internazionale sono molteplici e per raggiungerli si ha bisogno di cooperazione tra i vari paesi e tra istituzioni e stakeholders facenti parte del singolo paese.

L'Agenda 2030 è uno dei tanti programmi messi in atto per raggiungere obiettivi ambiziosi guardando al benessere completo della popolazione e di conseguenza passando inevitabilmente attraverso target riguardanti ambiente e sviluppo sostenibile.

Durante i vari incontri e soprattutto nei singoli seminari con le imprese, Eni, Enel, Terna, Leonardo, hanno evidenziato come gli SDGs fanno da linee guida alle scelte strategiche di lungo periodo nelle loro politiche, per raggiungere risultati sempre più legati al tema della sostenibilità e della transizione energetica.

Il programma d'azione per la sua importanza potrebbe essere un "laboratorio" per poter provare ad eliminare i deficit - accennati ora e che analizzeremo in seguito - presenti nel nostro paese e allo stesso tempo raggiungere risultati notevoli in materia ambientale ed energetica.

2. Cenni sull'Agenda 2030

Alla luce dei risultati raggiunti, sulla scia dei Millennium Development Goals, i governi dei 193 Paesi membri dell'Onu, alla scadenza degli 8 obiettivi, hanno continuato a muoversi nella stessa direzione e il 25 settembre 2015 hanno adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità mirando a rafforzare anche la pace universale e la libertà, che individua 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs nell'acronimo inglese) articolati in 169 target da raggiungere entro il 2030 e che racchiude oltre 240 indicatori.

L'importanza del progetto e la volontà di raggiungere traguardi in maniera cooperativa è molto chiara, infatti mai prima d'ora i leader mondiali si erano impegnati in un programma politico così grande e universale.

L'Agenda 2030 con i suoi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile deve e dovrà essere in grado di:

- rivolgersi a tutti, senza distinzioni, facendo leva su un mutuo scambio tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, attraverso una visione del mondo totalmente interconnessa;
- avere una visione trasversale delle tre dimensioni, molto spesso considerate separate, quella ambientale, quella sociale e quella economica, riuscendo a comprendere la difficoltà di queste tematiche e il rapporto fra di loro;
- individuare i problemi ma andare anche verso la loro soluzione, con la collaborazione anche di organizzazione private;
- collaborare con attori molto spesso esclusi anche se potevano ricoprire una primaria importanza, percorrere quindi una strada di condivisione di idee e risorse sinergicamente, come una "rete".

Tutti i 17 obiettivi si collocano nell'ambito dello sviluppo sostenibile, ma tra questi alcuni riguardano specificamente l'ambiente e la transizione energetica:

- N.6 - Acqua pulita e servizi igienicosanitari, garantendo a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienico-sanitari;
- N.7 - Energia pulita e accessibile, assicurando la disponibilità di servizi energetici accessibili, moderni, affidabili e sostenibili, per tutti;

- N.8 - Lavoro dignitoso e crescita economica, promuovendo una crescita economica inclusiva, sostenuta e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti;
- N. 9 - Industria, innovazione e infrastruttura, costruendo infrastrutture resilienti, promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e favorire l'innovazione;
- N.11 - Città e comunità sostenibili, rendendo le città e gli insediamenti urbani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili;
- N.12 - Consumo e produzione responsabile, garantendo modelli sostenibili di produzione e di consumo.

Per raggiungere ciò che è stato prefissato, la collaborazione per lo sviluppo sostenibile a livello internazionale deve avvenire a tutti i piani e in tutte le istituzioni, sia nel settore privato che nel settore pubblico. Deve essere rafforzata la solidarietà tra paesi più ricchi e paesi più poveri e devono essere tutelati i paesi più vulnerabili. Bisognerà lavorare in un clima di cooperazione, unione e sostegno reciproco.

Non solo a livello internazionale questa è una grande sfida da dover vincere, ma anche guardando al nostro paese. L'Agenda 2030 e gli obiettivi che si pone, specificatamente quelli riguardanti l'ambiente e la transizione energetica, possono essere un banco di prova di fondamentale importanza per superare i deficit che affliggono il nostro paese.

Le misure fondamentali adottate, da cui poi emergono questioni problematiche, sono tante. Tra le più importanti, l'Italia, quasi da subito, ha adottato la "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" con linee guida e obiettivi legati agli SDGs. Inoltre, a livello nazionale è stata fondata la cabina di regia "Benessere Italia" organo di supporto tecnico-scientifico al Presidente del Consiglio nell'ambito delle politiche del benessere e della valutazione della qualità della vita dei cittadini. Questo strumento va a potenziare e coordinare le politiche del governo riguardanti il Benessere Equo e Sostenibile (BES). Il progetto BES è un complesso di indicatori con lo scopo di valutare il progresso della società dal punto di vista economico, sociale e ambientale, cercando di definire il benessere in maniera multidimensionale. Successivamente, nel 2016, con l'approvazione della legge n.163 di riforma del bilancio dello Stato, l'Italia ha previsto l'inserimento nei documenti di programmazione economica del Governo degli indicatori di benessere equo e sostenibile. Con l'inserimento di dodici indicatori del BES nel DEF l'Italia diviene un paese all'avanguardia nel panorama internazionale nell'introdurre aspetti del benessere che non guardano solamente al PIL ma

“vanno oltre” lo stesso, nei processi decisionali pubblici, concretizzando in maniera decisiva la misurabilità di uno sviluppo sostenibile.

A livello regionale, ogni Regione avrebbe dovuto dotarsi di una “Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile”, in linea con le misure a livello sovranazionale e nazionale.

Guardando al cittadino, nel 2016 è stata fondata l’”Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile” che riunisce attualmente oltre 270 tra le più importanti istituzioni e reti per la società civile, per far crescere la consapevolezza dell’importanza dell’Agenda 2030 e allo stesso tempo mobilitare tutti per realizzare gli obiettivi prefissati.

Bisognerà cercare di affrontare i target preposti in un’ottica ancora più ampia, guardando a questo programma d’azione come occasione per migliorare la nostra nazione in quelle questioni che più la rendono debole e poco efficiente.

3. I deficit riscontrati

Le difficoltà che si stanno riscontrando nella realizzazione degli obiettivi riflettono in maniera perfetta la situazione generale dei deficit presenti nel nostro paese. I target dell’Agenda, ma più in generale gli obiettivi legati alla transizione energetica ed ambientale sono molto sfidanti e difficili da raggiungere, ma questo, come sottolineato durante una delle conferenze del corso, in particolare dal professor Zollino, non deve essere un alibi per fermarsi.

Il nostro è un paese che presenta una forte differenziazione interna dato il fatto che la resa territoriale è diversa, nonostante una normativa uniforme. Sono molto spesso presenti conflitti tra Stato e Regioni riguardanti la programmazione e la competenza.

Molto importante è poi il ruolo svolto dagli stakeholders e soprattutto dalle imprese. Infatti, il rapporto pubblico-privato è il perno per investimenti a lungo termine che possano portare il nostro paese ad una sostenibilità sempre più concreta. Anche in questo caso però i problemi non sono da sottovalutare e la collaborazione non è facile.

Un’ulteriore questione riguarda più strettamente la cittadinanza. Questa deve essere cosciente delle scelte di governo. La popolazione deve informarsi e conoscere, la *knowledge* è fondamentale come lo è la sensibilizzazione della stessa.

Le problematiche introdotte non sono le sole che affliggono il nostro paese, ma sono quelle che verranno approfondite poiché strettamente legate alla sostenibilità e alla transizione energetica che il nostro paese insieme al resto del mondo vuole portare avanti.

3.1 Rapporto Stato-Regioni

Alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 un elemento difficile da non sottolineare è la necessarietà di una revisione del complesso sistema di rapporti tra lo Stato e le Regioni. È indiscutibile la difficoltà nell'attuazione di questa riforma, poiché prevedeva un allargamento delle competenze degli enti territoriali, ma senza però aver inserito un modello di regolazione dei rapporti proficuo.

L'emergenza Covid-19 ha confermato le incertezze esistenti. Soltanto pochi mesi fa si stava discutendo dell'autonomia rafforzata richiesta da alcune Regioni, adesso con l'emergenza sanitaria il problema è inverso. Dato il proliferare di iniziative regionali spesso non in linea con la strategia nazionale, il dibattito si è spostato sul tema di una "clausola di supremazia" dello Stato da inserire in Costituzione. Sottolineando il fatto che per la maggior parte dei giuristi questa non è necessaria vista la presenza dell'articolo 120 sul potere sostitutivo dello Stato e l'articolo 118 sulla chiamata in sussidiarietà, la discussione presentata raffigura una situazione riguardante le relazioni tra Stato e Regioni tutt'altro che felice.

È proprio il principio di sussidiarietà enunciato nell'art.118 a creare spesso conflitti, perché se da un lato è preferibile l'adozione delle decisioni al sistema più vicino al cittadino, ci sono questioni che spesso sono preferibili affidare al sistema centrale. Questioni in cui si sente la necessità del sistema centrale come decisore. Allora in questo caso la domanda è: gerarchizzare le relazioni che portano al conflitto o avviare una solida ma non facile collaborazione tra Stato e Regioni senza dimenticarci degli enti locali?

Lo specchio di ciò che è stato detto lo ritroviamo nella programmazione riguardante l'Agenda 2030. Dopo aver varato la Strategia Nazionale alla fine del 2017, le Regioni avrebbero dovuto adottare la propria Strategia Regionale legata non solo agli SDGs, ma anche all'accordo di Parigi e alla Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile. L'adozione richiedeva tempi molto ristretti, per evitare asimmetrie tra Regioni e per pianificare il lavoro da svolgere in maniera celere. Ma così non è stato, alcune Regioni hanno già brillantemente presentato e approvato il loro programma, mentre altre sono in una fase di stallo che non sembra sbloccarsi.

Tutto ciò sta ad evidenziare che il problema della collaborazione tra Stato e Regioni e la questione della programmazione, sono ancora attuali e il tutto deve essere risolto subito, per arrivare allo sviluppo che si vuole raggiungere.

Quali sono gli strumenti che possono essere perfezionati? Quali sono invece le modalità innovative per migliorare questa situazione? Come potrebbe l'Agenda 2030 fare da "laboratorio"?

3.2 Rapporto pubblico-privato

La collaborazione tra settore pubblico e privato è un fenomeno noto e remoto, in quanto da sempre le amministrazioni pubbliche coinvolgono con diverse dinamiche gli operatori privati nella realizzazione di compiti sia egoistici sia di interesse alla collettività.

Il concorso di attività tra settore istituzionale e settore privato è un fenomeno con molteplici sfaccettature che abbraccia svariate soluzioni di cooperazione. A volte è persino il privato che interviene influenzando l'attività pubblica, con un rapporto che si imposta su altre basi con riflessi collaborativi differenti.

Gli strumenti disponibili sono diversi, da quelli più tradizionali come la concessione, l'accordo o la società; a quelli più innovativi in cui rientra il partenariato, il *project financing* o gli strumenti atipici. In questi anni si sono sviluppate interessanti modalità di cooperazione per individuare nuove regole di risposta ai bisogni di una comunità complessa e variegata. Solo a titolo di esempio, i fondi misti pubblico-privato destinati a supportare l'accesso al credito o destinati alla capitalizzazione delle imprese sono una forma di collaborazione che rappresenta un punto di riferimento delle politiche comunitarie di coesione e sviluppo; o ulteriore modalità di partnership meno nota è il *public procurement*, strumento di policy per conseguire diversi obiettivi: protezione delle imprese nazionali favorendone gli investimenti e la crescita, aumentare la capacità innovativa o stimolare l'attività economica e creare occupazione e da non sottovalutare la possibilità di ridurre anche le disparità regionali.

Con il tempo quindi le forme di collaborazione sono state affinate e alle tradizionali se ne sono aggiunte molte altre, intensificando anche le ipotesi collaborative in determinati settori di intervento assumendo un valore di paradigma ordinario.

Durante le conferenze e i seminari del corso abbiamo potuto apprezzare le esperienze dirette delle imprese e i casi di partnership efficienti soprattutto nel settore dello sviluppo sostenibile non sono stati pochi. Uno su tutti l'accordo di programma firmato tra Cassa Depositi e Prestiti, Terna e Regione Sicilia con l'obiettivo di ottimizzare la sinergia tra i soggetti coinvolti per realizzare progetti di sostenibilità ambientale e territoriale in tema di energia. Nello specifico la realizzazione di interventi di rinnovo sulla rete elettrica regionale aumentando la stabilità e la sicurezza e rendendo più resilienti le infrastrutture durante gli eventi climatici eccezionali. Oltre al progetto riguardante le *smart island* promuovendo nelle isole minori interventi per lo sviluppo di fonti rinnovabili incrementando l'efficienza energetica e infine il progetto "Corridoi verdi" con la creazione di corridoi ecologici lungo le linee elettriche con una piantumazione selettiva di piante autoctone a ricrescita controllata.

I benefici che si possono riscontrare nelle buone pratiche riguardanti la relazione pubblico-privato vanno dall'efficienza gestionale, alla qualità delle opere grazie all'apporto tecnico che i privati portano con loro. Inoltre, con il ricorso ad una delle possibili collaborazioni come il partenariato si può consentire di superare i vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio derivanti dall'adesione all'Unione monetaria. Ancora poi l'intervento dei soggetti privati nel finanziamento e gestione dei progetti pubblici aiuta a perseguire altre finalità come il ricorso a tecniche di *whole life costing* che permette l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti e di importanza fondamentale il trasferimento mirato di parte dei rischi al settore privato.

Nonostante gli esempi di successo e i benefici che questi strumenti hanno apportato non mancano le criticità che devono essere assolutamente risolte e che spesso rallentano in maniera considerevole la realizzazione dei progetti. L'eccessiva fiducia nelle capacità risolutive del PPP e l'assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza di questi strumenti di collaborazione sono due delle criticità riscontrate. Ma a rallentare fortemente gli obiettivi è spesso l'inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche di confrontarsi direttamente con la parte privata, non monitorando adeguatamente l'esecuzione del contratto, data dalle spesso carenti qualità tecnico-progettuali delle stazioni appaltanti. Più di ogni altra difficoltà, ciò che limita fortemente l'efficienza della cooperazione è la dilatazione dei tempi che intercorrono ad esempio dalla pubblicazione del bando e l'aggiudicazione della gara.

Anche in questo caso i problemi si riflettono a specchio in casi concreti e primo fra tutti quello dell'Agenda 2030 dove gli obiettivi prefissati sono sotto certi punti di vista in fase di stallo, proprio per queste complessità. Gli SDGs sono ancora una prova lampante di come il raggiungimento degli obiettivi senza una solida base, anche in questo campo, diventa complicato.

Sempre usando l'Agenda 2030 come veicolo, con quali strumenti si potrebbe migliorare e facilitare questo rapporto?

3.3 L'importanza del cittadino

In un mondo globalizzato come quello attuale il valore della cittadinanza è fondamentale. Vivendo nell'era di un'interdipendenza complessa, dell'organizzazione permanente della cooperazione, della mondializzazione di settori vitali è cruciale comprendere per la popolazione l'importanza che ricopre ognuno di noi. Oggi più che mai il livello di appartenenza supera la dimensione locale o nazionale e si riferisce ad un unico sistema.

Il cittadino deve comprendere di trovarsi a far parte di un sistema complesso, il sistema mondo e ciò lo deve indurre ad un sempre maggiore senso di responsabilità derivante dalla comprensione di una presenza di interconnessione con gli altri. Deve essere mosso da un'idea di progettare un futuro sempre più sostenibile non solo per sé stesso ma per tutti gli abitanti della terra. Il cittadino deve utilizzare le proprie conoscenze e le proprie esperienze per migliorare la nostra esistenza.

Questo è in parte già avvenuto, ma non completamente. Non tutti i cittadini sono responsabili, non tutti sono informati, non tutti hanno la giusta *knowledge* per praticare giusti comportamenti nel rispetto del resto della cittadinanza e del nostro pianeta.

La sensibilizzazione del cittadino è un passo importante per arrivare alla consapevolezza da parte di tutti dei valori condivisi in questo mondo globalizzato. Tra questi valori l'importanza della protezione dell'ambiente e più in generale l'idea di uno sviluppo sostenibile è una delle questioni primarie da trasmettere con forza e vigore. Le istituzioni devono impegnarsi con perseveranza a conseguire questa sensibilizzazione.

Anche in questo specifico caso l'Agenda 2030 ci dà la certezza che non tutti sono consapevoli della dimensione della sostenibilità e della sua importanza. Non tutti sono a conoscenza del programma varato dall'Onu e delle altre misure. La causa non è solo la mancata attenzione del cittadino o del suo disinteresse, ma analizzando ciò che si sta cercando di fare soprattutto dagli esperti del settore, manca il coinvolgimento e il voler educare da parte degli stessi verso la popolazione.

Anche in questo caso la domanda resta immutata, cosa può fare di più il cittadino? E come possono fare di più le istituzioni e gli esperti del settore per sensibilizzarlo?

4. Le mie proposte

Quelli sopraelencati sono i tre problemi che più affliggono il nostro paese dal punto di vista generale e più specificatamente nel nostro caso nella sostenibilità.

Le modalità per risolvere queste questioni sono ampie ma senza una perseveranza da parte di tutti sarà difficile arrivare alla soluzione di benessere che tutti auspicano e desiderano.

In risposta alle domande riguardanti il rapporto Stato-Regioni la parola chiave per tentare di risolvere la situazione di stallo che spesso viene a crearsi è cooperazione. La pandemia se ha evidenziato da una parte i problemi esistenti, dall'altra ci ha dato prova di come le Regioni possano fare la loro parte, intervenendo autonomamente con misure di sostegno soprattutto grazie allo sfruttamento dei fondi strutturali. Se lo Stato centrale desse la giusta importanza all'impianto regionalista, gestendo le problematiche in un'ottica di leale cooperazione, con

una suddivisione delle competenze chiara e efficiente, l'impronta positiva potrebbe essere decisiva. Infatti, il sistema regionale si presenta il più adatto ad amministrare le risorse economiche in base alle esigenze del proprio territorio, evitando sprechi di ingenti risorse e cercando di attenuare le asimmetrie. Tutto deve essere portato avanti non solo nella questione Covid-19, ma anche e con maggior energia nell'ottica della sostenibilità, nell'ottica del Green Deal e dell'Agenda 2030.

Approfondendo il tema della sostenibilità e della transizione ambientale ed energetica, lo shock dovuto alla pandemia ha avuto un grave impatto sia sul capitale economico, sia sul capitale sociale che sul capitale umano. Ma gli effetti potrebbero essere disastrosi anche in seno al capitale naturale nel caso non si adottassero misure per lo smaltimento corretto dei dispositivi di protezione individuale, per evitare il ricorso a mezzi di trasporto privato e soprattutto per far ripartire con più potenza i programmi di transizione ecologica e di decarbonizzazione. In questo caso, a mio parere, sarebbe opportuno costituire una task force vera e propria, proprio come ne è stata costituita una con la pandemia, un vero e proprio team di resilienza trasformativa, con elementi del governo e membri delle regioni per concertare le decisioni, ma anche rappresentanti di imprese e stakeholders per apportare tecnicità, il tutto per portare avanti i progetti che guardano alla sostenibilità. Sfruttare il remoto è risultato, pur con delle criticità, un ottimo mezzo di comunicazione e di decisione. Più in generale quindi è opportuno accelerare la transizione digitale in modo tale che sia la stessa a fare da driver allo sviluppo sostenibile e sia la stessa a facilitare il dialogo tra Stato e Regioni. Un team che prenda la responsabilità di semplificare le procedure amministrative per una riattivazione rapida degli investimenti, dove lo Stato integri l'azione delle Regioni e del settore privato. Avere quindi un network ferreo di condivisione di idee, progetti e decisioni per arrivare ai risultati prefissati con gli SDGs, con il Green Deal e le altre iniziative legate alla sostenibilità. Il tutto usando gli ulteriori strumenti disponibili come ad esempio la Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda il rapporto pubblico-privato oltre alla partecipazione dei privati al team di resilienza trasformativa auspicato, sarebbe opportuno costituire un forum per uno scambio di idee concreto e per implementare le best practies. Il Forum legato all'Agenda 2030 esiste ma procede a rilento, con adesioni in numero non congruo all'importanza della causa. Bisognerebbe rilanciare un nuovo forum dove istituzioni pubbliche, imprese e stakeholders possano costituire tavoli di dialogo con scambi di idee performanti per la sostenibilità, in un clima di collaborazione sereno. Usare il forum come punto di partenza per partenariati, project financing e gli ulteriori strumenti che il legislatore mette a disposizione per risollevare

lo sviluppo sostenibile e apportare interventi infrastrutturali in linea con i target. Cercando poi di sburocratizzare le gare di appalti legate a progetti verdi e sostenibili.

Ultimo elemento, ma non meno rilevante, riguarda la sensibilizzazione del cittadino. Molto importante sarebbero incontri sul territorio, nelle piazze dei comuni italiani, di esponenti dello sviluppo sostenibile che espongano l'importanza dello stesso, sulla scia dei "Terna incontri" che la dott.ssa Pascucci ha sottolineato in una delle conferenze. Si potrebbe pensare inoltre alla presenza di stand dedicati ai vari temi della sostenibilità, dove ognuno possa chiedere informazioni, obiettivi e possa entrare a far parte di una rete di persone e associazioni per dare il proprio contributo alla causa.

Ancora legato alla ragione ambientale e nel nostro specifico caso all'Agenda 2030, sarebbe opportuno creare un'applicazione per dispositivi mobili in continuo aggiornamento, riguardante gli obiettivi da raggiungere, i mezzi per farlo. Un dispositivo dove i cittadini tra di loro possano apportare le loro idee e dove venga aggiornato il calendario degli incontri nelle piazze, istituendo anche delle conferenze online sfruttando anche in questo caso l'avvento della transizione digitale.

5. Conclusioni

In risposta ai preziosi stimoli forniti dalla Scuola per le Politiche Pubbliche durante tutta la durata del corso, il mio progetto vede l'Agenda 2030 come programma di guida per le proposte suggerite. Guarda agli SDGs come banco di prova per migliorare e superare i deficit presenti e allo stesso tempo portare avanti i piani legati alla sostenibilità.

Lo sviluppo sostenibile e la transizione energetica sono elementi divenuti di fondamentale importanza e il nostro paese non può permettersi di rimanere indietro. La ricerca dell'equilibrio tra uomo, ambiente ed economia deve continuare a fare passi in avanti.

Alla luce di quanto esposto e delle idee presentate per superare i tre più influenti problemi che il nostro paese si trova ad affrontare in ottica di uno sviluppo sostenibile e di una crescita generale è emerso che non ci potranno essere progressi senza relazioni sane che portino ad eliminare conflitti.

Cooperazione, semplificazione e programmazione sono le parole che devono guidare istituzioni, imprese e cittadini.

Bisogna apportare migliorie al processo che porta allo sviluppo. Considerando che un appesantimento delle norme potrebbe generare un risultato inverso, ciò che bisogna fare è assumersi le proprie responsabilità, cercare di dialogare ponendosi l'obiettivo non di

perseguire il proprio interesse ma quello della comunità tutta. Bisogna migliorare i propri comportamenti. Ognuno deve fare la sua parte nella maniera più consona.

Non sarà facile, ma con lo sforzo di tutti e con la forza che risiede nel nostro paese, gli obiettivi devono e possono essere perseguiti con vigore, capacità ed efficienza.

CAPITOLO QUINTO:

AREA TEMATICA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

COORDINATORE: AMEDEO LEPORE

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Vincenzo Cuda*

Verso un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato o un ritorno al passato?

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione. L'attuale scenario politico-istituzionale italiano - 2. La disciplina comunitaria del partenariato pubblico privato - 3. Il partenariato pubblico-privato nell'ordinamento giuridico italiano - 4. Il ruolo assunto dallo Stato in conseguenza dell'emergenza sanitaria - 5. Conclusioni. Verso la costituzione di una nuova forma di collaborazione pubblico-privato o un ritorno al passato?

Abstract

Nel paper viene presentata un'analisi incentrata sullo strumento del Partenariato Pubblico/Privato alla luce dell'emergenza sanitaria, economica e sociale che ha colpito il nostro Paese negli ultimi mesi. La necessità di garantire liquidità al sistema produttivo ha orientato l'Esecutivo verso l'adozione di una serie di interventi urgenti di natura economica e fiscale molto imponenti. Un ruolo decisivo verrà assunto da CdP che, oltre ad impegnarsi economicamente, avrà l'ardua mission di "educare" con il suo expertise le imprese, sia sul piano finanziario, sia sul piano della predisposizione di procedure di PPP.

1. Introduzione. L'attuale scenario politico-istituzionale italiano

Questo lavoro si basa sulle tematiche relative alla collaborazione tra pubblico e privato emerse nelle videoconferenze tenutesi durante lo svolgimento della Scuola. Una transizione ambientale concreta ed efficacia presuppone scelte concertate fra i diversi livello di governo ma anche, e soprattutto, fra questi e le imprese, tenendo sempre in considerazione le istanze provenienti dai governati (preferibilmente in forma associata). È risultato che, in un contesto politico-istituzionale come quello italiano, caratterizzato da un alto grado di frammentazione, le procedure di decisione "unilaterali" programmate, colonna portante del regionalismo nel nostro ordimento, appaiono sbiadite e poco efficaci. La programmazione a medio-lungo termine deve rimanere il modus operandi delle amministrazioni centrali regionali, ma un ripensamento in senso "concertato" di questo istituto è necessario nel nuovo modello di governance orientato alla sostenibilità[178]. La dicotomia fra politiche di tipo top-down, da un lato, e bottom-up, dall'altro, sembra ormai superata, a favore di un approccio collaborativo/competitivo fra enti sub-statali di pari dignità costituzionale[179]. Si dovrebbe stimolare, da una parte, un sistematico scambio di informazioni, strumenti, metodi e modelli di governo e, dall'altra, la promozione di circoli virtuosi fondati sulla previsione di premialità/incentivi per gli enti, sia pubblici che privati, che raggiungono determinati obiettivi di sostenibilità prestabiliti. Le parole d'ordine, in questo senso, diventano "collaborazione", "competizione" e "dialogo costruttivo" sui territori al fine di sperimentare nuove forme e nuovi livelli di cooperazione fra attori pubblici/imprese/cittadini[180]. A questo

[178] Professore Patrizio Bianchi.
[179] Professore Amedeo Lepore.

deve far seguito una diminuzione della frammentazione degli strumenti di governo in capo agli organi pubblici e delle politiche di coesione a livello nazionale (ad oggi, sono presenti: Agenzia per la coesione territoriale, ICE: Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, dipartimento per le politiche di coesione, Invitalia, ecc.). Risulterebbe necessario un coordinamento tra questi strumenti con la creazione, per esempio, di un'unica agenzia o di un tavolo permanente con i rappresentanti di detti organismi. È auspicabile, inoltre, una semplificazione normativa e, conseguentemente, burocratica e soprattutto autorizzativa, che non si traduca in maggiore libertà procedurale e procedimentale in capo agli attori, bensì come l'eliminazione di alcuni step amministrativi che, ripetendosi fra i diversi livelli di governo, rallentano le già complicate fasi di pianificazione e programmazione, in vista di una più rapida e concreta implementazione di politiche pubbliche sostenibili[181]. L'inflazione normativa ha avuto l'effetto di intasare un settore altamente specializzato e già di per sé complicato come quello dei contratti pubblici. Inoltre, alla luce dell'emergenza sanitaria che ha colpito dapprima la Cina, poi l'Italia ed infine il resto del mondo, un ripensamento in senso sostenibile delle scelte pubbliche appare ormai inevitabile. Come, inevitabile, risulta il coinvolgimento del settore privato in questo processo. Chiaramente, il settore delle innovazioni sostenibili è uno di quelli che richiede maggiori risorse iniziali da investire, sia per le operazioni legate allo smantellamento di vecchi impianti, macchinari, etc., sia per l'implementazione delle nuove strategie. Come sottolineato dal professor Andreas Barkman, consulente strategico sui cambiamenti climatici e sull'energia, AEA (Agenzia europea dell'ambiente): "Secondo alcune stime, ad esempio, occorrono circa 1 000 miliardi di euro di investimenti, annualmente, dal 2021 in poi, per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di energia e clima per il 2030. La carenza di investimenti futuri – quanto mancherà cioè per giungere a quei 1 000 miliardi di euro – è stimata in circa 180 miliardi di euro annui". È importante tenere a mente che non si tratta di costi, bensì di investimenti produttivi con rendimenti attesi e molteplici benefici collaterali[182]. Colmare queste carenze di investimenti va ben oltre la capacità del settore pubblico da solo; ecco perché è necessario attingere alla più ampia capacità dei mercati finanziari. Bisognerebbe individuare nuove strategie per incentivare gli investitori a orientare il capitale in modo da poter colmare tale divario. "Una finanza più sostenibile in modo più efficace sarà fondamentale per raggiungere gli obiettivi di lungo periodo in termini di ambiente e

[180] Professore Stelio Mangiameli.
[181] Professor Francesco Karrer.
[182] Professor Giuseppe Zollino.

clima[183]". La sostenibilità genera un impatto sociale positivo, rende le imprese consapevoli del proprio impatto ambientale e le incentiva a riconsiderare i loro metodi di gestione. Le imprese che investono nello sviluppo sostenibile conseguono rendimenti più alti rispetto a quelle che non lo fanno. Difatti, un cospicuo numero di indagini di mercato ha dimostrato che le prime, a differenza delle seconde, hanno raggiunto una maggiore redditività ed aumentato il proprio market share[184]. In aggiunta, "Le aziende che, dopo la crisi del 2008, sono ripartite con la Green Economy o attuano investimenti sostenibili in linea con gli obbiettivi europei 2020-2030 in materia di energia e ambiente, risultano essere più competitive sul mercato[185]". Un "pensiero all'unisono" emerso durante lo svolgimento di tutte le videoconferenze consiste nell'assoluta convinzione che il concetto di sviluppo sostenibile non subirà una battuta d'arresto a causa dell'emergenza da Covid-19, ma anzi si eleverà a "driver giuda" per una futura ricrescita economica. Tuttavia, questo accadrà solo se vi sarà una sana e concreta collaborazione tra settore pubblico e settore privato, tra capitali pubblici e capitali privati. Non esisterà ripresa economica senza una virtuosa e puntuale azione di promozione dei soggetti pubblici mirante alla predisposizione di obiettivi condivisi e concertati con gli operatori economici privati. Fra gli strumenti che il nostro ordinamento prevede al fine di porre in essere questa collaborazione figura, su tutti, il partenariato pubblico privato, ovverosia un contratto tra un'Amministrazione pubblica e un'impresa a cui viene concesso di realizzare un'opera o un servizio a fronte del pagamento di un canone o dell'incasso di tariffe, nelle sue principali tipologie: concessione di costruzione e gestione, concessione di servizi, locazione finanziaria di opere pubbliche e contratto di disponibilità[186].

2. La disciplina comunitaria del partenariato pubblico privato

[183] Per maggiori dettagli si veda: https://www.eea.europa.eu/it/articles/investire-per-la-sostenibilita

[184] Nel 2014 le imprese green (22%) che hanno aumentato il fatturato sono state il doppio delle altre imprese (10,2%)". Fonte: Relazione sullo stato della Green Economy in Italia, 2015.

[185] Fonte: Fondazione Symbola e Unioncamere, 2017.

[186] L'art. 180, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici", aggiornato e coordinato con la legge 14 giugno 2019, n. 55, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, dopo aver tipizzato le principali forme di PPP, lascia comunque margini discrezionali agli operatori pubblici e ai soggetti privati nella realizzazione di forme atipiche di PPP dichiarando esplicitamente "(…) qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti". Tuttavia, Dugato M., in I contratti misti come contratti atipici tra attività e organizzazione amministrativa. Dal "global service" all' "in house providing", in Mastragostino F., Tipicità e atipicità nei contratti pubblici, Bologna, 2007, 70, in merito al concetto di contratto atipico, ha rilevato l'"inesistenza, nella prassi, di fattispecie contrattuali caratterizzate da atipicità assoluta, essendovi piuttosto o l'introduzione di elementi atipici in schemi sostanzialmente tipici, o l'atipica combinazione di schemi tipici (quest'ultimo è il caso di pressoché tutti i contratti cosiddetti "socialmente tipici")".

La fonte dei principi della materia del partenariato pubblico privato (di seguito PPP) è inscritta nel Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati e al diritto pubblico degli appalti e delle concessioni della Commissione europea del 30 aprile 2004 (al quale si aggiungono la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, Bruxelles 15.11.2005, COM(2005) 569 def. e la Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico privati istituzionalizzati, Bruxelles 5.2.2008, 2008/C 91/02). Il Libro Verde identifica le componenti che caratterizzano i contratti di PPP, delineando il perimetro della disciplina ad essi applicabile in conformità dei principi di libera concorrenza e parità di trattamento tutelati nel tessuto costituzionale comunitario. Sinteticamente, esso individua quali elementi distintivi: i) una durata medio/lunga del rapporto che comporta un coordinamento ed una cooperazione tra il partener pubblico e quello privato; ii) il finanziamento della proposta assicurato totalmente o parzialmente dalla controparte privata; iii) una funzione determinante dell'operatore economico privato che prende parte a tutte le fasi di realizzazione del progetto; iv) la ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e soggetto privato, da compiere con un case by case approach, relativamente all'idoneità delle parti di analizzare, sorvegliare e gestire gli stessi. Infine, l'atto differenzia due tipologie principali di PPP:

- Il PPP contrattuale, basato su legami contrattuali/convenzionali tra i soggetti che partecipano alle operazioni, in virtù dei quali una o più attività vengono assegnate a un privato. Uno dei modelli più diffusi è quello "concessorio", contraddistinto dal legame diretto intercorrente tra la controparte privata e l'utente finale;
- Il PPP istituzionalizzato, in cui la collaborazione avviene nell'ambito di una distinta struttura societaria detenuta congiuntamente dalle parti (pubblica e privata), avente come "mission" la realizzazione di un'opera o la gestione di un determinato servizio a favore della collettività. Nell'ambito di tale tipologia di PPP, la parte pubblica dovrebbe tendere, solitamente, a mantenere un grado di controllo elevato sulla struttura creata, conformemente alle disposizioni di diritto societario interne ai vari Stati membri.

Un ulteriore passo in avanti fu l'emanazione del Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, che istituisce il Codice europeo di condotta sul partenariato (CCEP), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L 74/1 del 14/03/2014. Il Codice definisce gli obiettivi e i criteri volti ad assicurare che gli Stati membri potenzino la collaborazione tra le rispettive autorità incaricate della gestione della spesa dei

Fondi strutturali e d'investimento dell'Unione e i partner dei progetti, con lo scopo di favorire la condivisione di esperienze, informazioni, risultati e buone prassi. L'intento è quello di accrescere la consultazione, la partecipazione e il dialogo con gli attori in gioco (autorità regionali, locali, cittadine e altre autorità pubbliche, sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione) in tutte le fasi di sviluppo dei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei: dalla pianificazione, passando per l'attuazione e la sorveglianza, fino alla valutazione. Pur riconoscendo agli Stati membri un'ampia discrezionalità in merito alla predisposizione delle specifiche modalità operative per la partecipazione dei partner, sono posti in capo ai primi alcuni specifici obblighi, quali: i) assicurare la maggiore trasparenza nella selezione dei partner, ii) fornire ai partner informazioni adeguate e tempi sufficienti per assicurare un adeguato processo di consultazione; iii) garantire l'efficace partecipazione dei partner in tutte le fasi di sviluppo del progetto; iv) potenziare le capacità istituzionali dei partner allo scopo di accrescerne le competenze in vista della preparazione e dell'attuazione dei programmi e, infine v) costituire piattaforme per il mutuo apprendimento e l'interscambio di buone prassi e di approcci innovativi[187]. Infine, nell'aprile 2014, sono entrate in vigore tre nuove direttive europee in materia di contratti pubblici: la direttiva 2014/24/UE sugli appalti ordinari di lavori, servizi e forniture (che abroga la direttiva 2004/18/CE) e la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (che modifica e sostituisce la direttiva 2004/17/CE), con l'obiettivo di compiere, da un lato, una razionalizzazione e una maggiore elasticità delle procedure e, dall'altro, di diminuire le distanze tra la disciplina dei settori c.d. "speciali" e quella dei settori "classici"; la direttiva 2014/23/UE che disciplina organicamente, per la prima volta, il settore delle concessioni di lavori e di servizi, fino ad allora solo parzialmente regolato (dalla direttiva 2004/18/CE) nell'ordinamento comunitario. Tale direttiva, che pose rimedio a questa incertezza giuridica, mirava a promuovere il coinvolgimento dei capitali di soggetti privati negli investimenti pubblici, soprattutto nel campo delle grandi infrastrutture e dei servizi strategici. L'architettura realizzata dagli atti di diritto derivato anzidetti accorda un ruolo prioritario alle "scelte" delle PA aggiudicatrici. Tale impostazione ebbe un grande impatto

[187] Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

nel nostro ordinamento, in quanto risultava ampiamente divergente dal modello interno tradizionalmente adottato nelle relazioni tra pubblico e privato[188].

3. Il partenariato pubblico-privato nell'ordinamento giuridico italiano

La legge n. 62/2005 (legge comunitaria 2004) aveva dato delega al governo di recepire le nuove direttive comunitarie (2004/17/CE e 2004/18/CE) sugli appalti, disponendo la raccolta in un testo unico sia della disciplina degli appalti e concessioni a rilevanza comunitaria, sia degli appalti e concessioni sotto la soglia. Le coordinate di tale riordino furono fissate nel rispetto dei principi di semplificazione, abbreviazione dei tempi ed una maggiore flessibilità degli strumenti giuridici per migliore al massimo l'azione della pubblica amministrazione. Le principali innovazioni hanno riguardato soprattutto i comparti dei "lavori" (la trattativa privata, i criteri di aggiudicazione, le offerte anomale, etc.). Inoltre, vennero recepiti dall'allora Comunità europea nuovi strumenti negoziali quali: i) l'accordo quadro; ii) il dialogo competitivo; iii) la centrale di committenza e iv) l'asta elettronica. Venne così emanato il D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, il c.d. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Tuttavia, a soli dieci anni dalla sua approvazione (e a sei anni dall'adozione del Regolamento di attuazione) venne approvato frettolosamente (causa scadenza delle Direttive), con il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, un Nuovo codice dei contratti, in attuazione delle direttive sugli appalti 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, con la prospettiva di porre in essere una semplificazione e una razionalizzazione della disciplina. Il Nuovo codice mirava ad una più corposa prevenzione dei fenomeni di corruzione negli appalti pubblici, mediante una maggiore trasparenza e flessibilità nelle procedure, nel rispetto del principio di libera concorrenza e competitività delle imprese, tendendo alla deflazione del contenzioso. A quasi un anno esatto dalla sua approvazione è stato poi adottato, in attuazione dell'art. 1, comma 8[189], della legge 28 gennaio 2016 n. 11, il Dlgs. 19 aprile 2017, n. 56, c.d. decreto Correttivo, con l'obiettivo di affinarne l'architettura normativa e promuoverne la chiarezza, l'omogeneità e l'adeguatezza[190]. L'obiettivo di una maggiore flessibilità è riscontrabile proprio nella promozione dell'istituto dei partenariati (sociale, pubblico/privato/

[188] Difatti, tradizionalmente, in Italia, la discrezionalità delle stazioni appaltanti è stata ampiamente circoscritta per mezzo di un assetto normativo attento e rigoroso - principalmente volto alla prevenzione di fenomeni di corruzione o di infiltrazioni mafiose, da sempre cancri che affliggono la penisola tutta – eccetto poi fare largo utilizzo a procedimenti derogatori.

[189] Questo prevedeva la facoltà in capo al Governo – entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del Nuovo Codice – di emanare disposizioni integrative e correttive al Codice stesso.

[190] Angelo Clarizia (a cura di), Note sui contratti pubblici alla luce del Nuovo Codice aggiornate al decreto correttivo, D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, La Sapienza Editrice, Roma.

e per l'innovazione) che, come già ricordato, permettono l'instaurazione di una collaborazione tra operatori privati e PA a favore della collettività, incoraggiando l'utilizzo di forme contrattuali (distinte rispetto al contratto di appalto "tradizionale") che coinvolgono sempre di più gli operatori economici attraverso l'apporto di risorse economiche, tecniche e professionali, fermo restando il "concetto chiave" della ripartizione del rischio economico tra la parte pubblica e quella privata. Il Correttivo è intervenuto direttamente sull'istituto del PPP innalzando il limite massimo del contributo pubblico alle opere da realizzare dal 30% al 49%. La ratio di tale modifica va rintracciata nella volontà del legislatore di attrarre gli operatori economici privati riducendo i rischi in capo a quest'ultimi. La riforma mirava a perseguire gli obiettivi anzidetti non solo mediante iniziative specifiche su singoli istituti, ma anche attraverso l'elaborazione di strumenti di soft law (le Linee Guida ANAC) che, alla luce della loro dubbia natura giuridica, vincolante o non vincolante, comportarono una maggiore incertezza applicativa. Si aggiunga che, alle Linee Guida, si sarebbero dovuti accostare svariati decreti attuativi. Sembra ovvio che la ratio della riforma, ossia perseguire una razionalizzazione del sistema[191] ed una concreta uniformità della disciplina, abbia prodotto, così applicata, l'effetto contrario. Difatti, che i rendimenti ottenuti non siano proprio quelli attesi è testimoniato dall'immane quantitativo di interventi successivi di diversa natura e forma (correttivi, linee guida, pareri, sentenze), ai quali devono essere sommati vari strumenti di attuazione (formazione di banche dati, albi, elenchi), che ne hanno reso maggiormente articolata la lettura. Questo ha comportato, tanto all'indomani dell'adozione del Nuovo Codice, quanto del decreto correttivo, il sollevarsi di un gran dibattito sulla necessità di una nuova riforma del settore dei contratti pubblici, invocata a gran voce da tutti gli attori che compongono questo complesso universo. Da ultima, è intervenuta la legge 14 giugno 2019, n. 55, c.d. "sblocca cantieri", che avrebbe dovuto far ripartire l'economia italiana mediante un forte impulso ai "cantieri" rimasti impanati tra erronee valutazioni tecnico-finanziarie e tribunali vari. Purtroppo, come gli illustri predecessori, tale decreto non ha mantenuto fede al suo titolo.

4. Il ruolo assunto dallo Stato in conseguenza dell'emergenza sanitaria

Con la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti

[191] L'obiettivo, infatti, era quello di snellire l'eccesiva regolamentazione tanto del precedente Codice (Dlgs. n. 163/2006, composto 275 articoli e 75 allegati, quanto del Regolamento di esecuzione che constava di 359 articoli e 15 allegati.

da agenti virali trasmissibili", (20A00737) (GU Serie Generale n.26 del 01-02-2020), l'Italia si apprestava ad affrontare la più grande crisi sanitaria, economica e sociale dell'intera storia repubblicana. In questo breve capitolo mi soffermerò sul ruolo assunto dallo Stato per fronteggiare questa gravissima emergenza in quanto, alle tragiche conseguenze umane causate dal Covid-19, vanno aggiunte quelle economiche che, secondo l'UNCTAD[192], avranno un prevedibile costo per l'economia globale di mille miliardi di dollari nell'anno corrente. Le risposte adottate dai governi degli Stati colpiti di tutto il mondo sono state diverse, alcune in netta contrapposizione con l'andamento della crisi dei mercati. Nel nostro Paese, dopo la delibera che ha dichiarato lo stato di emergenza, con l'aumentare del numero dei contagi e delle vittime, sono stati varati una serie provvedimenti che hanno gradualmente limitato l'attività di un considerevole numero di operatori economici. Difatti, il "lockdown" – dapprima parziale, e successivamente totale – assolutamente necessario per frenare il contagio, ha interessato interi comparti dell'economia[193], paralizzandola. In data 16 marzo 2020 il Cdm ha approvato il Decreto c.d. "CuraItalia", provvedimento che è stato licenziato definitivamente dal Parlamento il 24 aprile 2020; giorno 6 aprile 2020 è stato approvato il d.l. c.d. "Liquidità" mentre, in data 13 maggio 2020 il Cdm ha adottato il d.l. c.d. "Rilancio". Il primo ha mosso 350 miliardi di euro ed ha riguardato il settore della sanità, alcune misure fiscali, misure a sostegno del lavoro, il comparto della pubblica amministrazione, bollette e altre misure in materia di ambiente ed energia, la giustizia e la notifica di multe e atti giudiziari. Il secondo ha previsto un'immissione di liquidità nel sistema produttivo pari a circa 400 miliardi di euro. I prestiti saranno garantiti dallo Stato[194] (con determinate soglie di garanzia) e potranno arrivare fino al 25% del fatturato delle imprese o al doppio del costo del personale. Le garanzie saranno erogate con un meccanismo diretto al circuito bancario attraverso SACE, una società che rientra nel perimetro di Cassa depositi e prestiti (CdP), a sua volta controllata per circa l'83% dal MEF. Gli interventi mirano, inoltre, a potenziare il Fondo Garanzie Pmi, fornire un sostegno all'export (circa 200 miliardi), misure per garantire la continuità delle aziende nonché misure per il fallimento e crisi d'impresa, un

[192] L'agenzia ONU per il commercio e lo sviluppo.

[193] Si pensi, ad esempio, solo per citarne alcuni: il settore del turismo, quello della ristorazione, quello legato alla cura della persona, quello dello sport, del cinema e del teatro, etc.

[194] Garanzia al 100% per i prestiti di importo non superiore al 25% dei ricavi fino a un massimo di 25.000 euro, senza alcuna valutazione del merito di credito. In questo caso le banche potranno erogare i prestiti senza attendere il via libera del Fondo di Garanzia; garanzia al 100% (di cui 90% Stato e 10% Confidi) per i prestiti di importo non superiore al 25% dei ricavi fino a un massimo di 800.000 euro, senza valutazione andamentale; garanzia al 90% per i prestiti fino a 5 milioni di euro, senza valutazione andamentale. È stata inoltre prevista la possibilità di concedere alle imprese garanzie statali sui prestiti bancari attraverso Sace, nonché misure tese a potenziare gli strumenti per sostenere l'esportazione del made in Italy, l'internazionalizzazione e gli investimenti delle aziende. Fonte: Ministero dello sviluppo economio.

potenziamento della Golden Power, ed infine, misure fiscali e contabili con la sospensione di versamenti IVA, ritenute e contributi. L'ultimo introduce misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali. Segnatamente, il provvedimento dovrà fornire sostegno alle imprese, alle famiglie, alla scuola, all'università, alla ricerca, al mondo della disabilità, al sistema sanitario, alle forze dell'ordine, al mondo dello sport, al turismo e al settore edilizio. La novità più interessante riguarda la previsione di interventi statali nel capitale delle società, "attivati solo se necessario, se richiesti dalle imprese stesse e senza l'assunzione di quote di controllo, con l'obiettivo di preservare la stabilità, presidiare i settori strategici e contribuire a un complessivo rafforzamento della struttura industriale". Per le imprese con ricavi sopra i 10 milioni di euro che effettuano aumenti di capitale superiori ai 250 mila euro è prevista la possibilità di emettere strumenti finanziari che possono essere acquistati dal Fondo Patrimonio Pmi gestito da Invitalia, di 6 anni di durata senza il pagamento di interessi. In aggiunta, l'intervento prevede la ricapitalizzazione delle imprese con ricavi oltre 50 milioni: verrà creato un patrimonio destinato in CdP pari a circa 45 miliardi di euro. Gli interventi sono destinati a società per azioni aventi sede in Italia che, però, non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo. Il patrimonio servirà a realizzare interventi a condizioni di mercato o secondo i criteri che saranno definiti dal quadro temporaneo sugli aiuti di Stato approvato dalla Commissione europea, e saranno preferibilmente effettuati secondo modalità standardizzate, nella forma della sottoscrizione di prestiti convertibili o subordinati. La sottoscrizione di capitale, invece, necessiterà un'istruttoria specifica, ma non comporterà l'acquisizione di partecipazioni di controllo e, di norma, vedrà la presenza di co-investitori. Il patrimonio avrà la facoltà di attivarsi in operazioni di ristrutturazione di imprese in crisi con prospettive di rilancio. Nella valutazione degli interventi si dovrà tenere conto, tra le altre cose, dell'incidenza dell'impresa con riferimento allo sviluppo tecnologico, alle infrastrutture critiche e strategiche, alle filiere produttive strategiche, alla sostenibilità ambientale, ai livelli occupazionali e al mercato del lavoro. Molto interessante risulta la lettura che può essere data all'Art. 1, comma 2, lettera a), del Decreto Liquidità, nel quale è stabilito che la garanzia è rilasciata entro il 31 dicembre 2020, per finanziamenti di durata non superiore a sei anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi di un preammortamento di durata fino a 24 mesi. Ma che succede nel caso in cui i finanziamenti non vengano restituiti in tempo? A mio avviso è molto probabile che nell'iter di conversione in legg vi siano emendamenti che innalzeranno tale limite temporale (almeno fino a 15 anni). Inoltre, è innegabile che attraverso l'ultimo Decreto lo Stato entra in maniera diretta nell'economia. Per un periodo ti tempo limitato,

certo, ma entrando nel capitale di rischio delle imprese si accede al cuore del mercato e nelle dinamiche di questo. Un tema molto caldo è quello di un potenziale ingresso del soggetto pubblico anche negli organi direttivi e di gestione delle imprese interessate dell'intervento, ma sembra impensabile che lo Stato si limiti a sborsare denaro senza entrare nel merito delle decisioni di indirizzo. Diversi esperti in campo economico, politico e industriale hanno pubblicamente manifestato la loro posizione sulla questione. La professoressa Mariana Mazzucato - oggi consulente del governo - che sposa le tesi dell'economia antiliberista, e forse la sostenitrice più esplicita di un nuovo Iri, ha rilasciato un'intervista a La Repubblica, in data 26 aprile, dichiarando che: "Serve un ruolo imprenditoriale dello Stato (…) una vision economica (…) lo Stato deve individuare le attività prioritarie per il Paese. Va messo da parte il tabù ideologico contrario tout court alla partecipazione pubblica nel capitale delle imprese. In situazioni eccezionali ogni strumento va valutato su un piano pragmatico e operativo". Decisamente più moderato è parso il professore Romano Prodi che, in un'intervista a il Messaggero, il 3 maggio scorso, aveva auspicato un intervento di sottoscrizione di capitale di rischio da parte dello Stato nel settore delle grandi imprese, sottolineando, però, il principio che "la presenza pubblica non deve tradursi nella gestione diretta dell'impresa" e quindi, a differenza della professoressa Mazzucato, si opponeva ad un revival di qualche forma di nuovo Iri. Di tutt'altro avviso è l'attuale presidente designato della Confindustria, Carlo Bonomi, con un'impostazione liberale, il quale, in un intervento rilasciato per Il Corriere della Sera, giorno 26 aprile, esprimeva totale disappunto verso un modello sbagliato che è quello della presenza più forte dello Stato nell'economia: "negli ultimi decenni è andata così, ma questo sistema non ha dato prova di gestire il bene pubblico con grande capacità, ad esempio con gli stessi soldi usati per Alitalia compravamo, pre-crisi, 5 compagnie". In aggiunta, già a fine marzo aveva rammentato al governo il fatto che servisse predisporre una forte e mirata politica industriale per il rilancio dell'economia e dell'occupazione, precisando che "lo Stato deve restare regolatore non gestore, deve evitare la formazione di una nuova Iri". Certamente non ci ritroveremo di fronte ad una rivitalizzazione di quest'ultimo per diverse ragioni: in primis per il modus operandi di CdP (lontano anni luce da quello dell'Iri); in secondo luogo per due motivi analizzati dal professore Amedeo Lepore: i) il contesto in cui CdP opera, che è completamente, e fortunatamente, cambiato rispetto a quello in cui operava l'Iri. Quando quest'ultimo fu istituito, l'Italia era un paese non pienamente industrializzato, e l'Iri fu creato, appunto, per sopperire ad una situazione di grave sofferenza industriale; non eravamo la seconda economia manufatturiera d'Europa, e non eravamo tra i principali paesi produttori del mondo. Inoltre, ricordando le parole di Pasquale Saraceno con

riferimento alla Casmez e più in generale alle azioni di politica economica compiute dai soggetti dotati di potere politico, questi affermò che l'intervento pubblico doveva essere lo strumento volto alla creazione delle "condizioni" per l'insediamento industriale, senza, però, mai sostituirsi al ruolo delle imprese e del mercato; ii) le risorse che occorrerebbero allo Stato per sostituirsi alle imprese risultano immani ed impossibili da reperire. Non ci stiamo, perciò, dirigendo verso un vecchio modello di "Stato imprenditore", tanto meno verso una nuova stagione di statalismo, come si è legge su numerosi quotidiani nazionali. Siamo, piuttosto, nella fase in cui è necessario costruire le "condizioni" per uscire da una crisi che per numeri ed effetti negativi risulta la più grande mai affrontata dall'Italia repubblicana, attraverso una nuova forma di espressione del potere centrale che definirei "Stato Promotore".

5. Conclusioni. Verso la costituzione di una nuova forma di collaborazione pubblico-privato o un ritorno al passato?

Come evidenziato nel capitolo precedente, l'intervento diretto dello Stato nell'economia si potrebbe protrarre almeno per i prossimi 15 anni, intervento che avverrà con l'ausilio di CdP. Data questa ipotesi, ho cercato di orientare le mie considerazioni in maniera trasversale, non concentrandomi sul dibattito in sé (è giusto o meno), ma tendando di individuare potenziali benefici ed opportunità che possono essere generati da tale intervento relativamente al tema del PPP. Le mie riflessioni nascono da alcune considerazioni della dottoressa Simona Camerano (Responsabile Rapporti Stakeholder, Associazioni Affari Istituzionali e Territoriali di Cassa depositi e prestiti), del dottor Fabrizio Iaccarino (Responsabile degli Affari istituzionali centrali di Enel Italia) e di Oriano Giovanelli (Direttore Esecutivo della Scuola). I primi due esperti hanno evidenziato grandi ed ingiustificabili carenze nella PA, soprattutto con riferimento alla materia dei contratti pubblici. Carenza tanto in termini di numeri (quantitativa), quanto di professionalità (qualitativa). Difatti, negli anni, il settore pubblico si è privato di competenze, in quanto si è articolato in strutture giuridiche e formalistiche non professionalizzate al suo interno, risultando ad oggi non più professionalmente adeguato a dialogare con il mondo privato. L'unica strada percorribile per ovviare a queste carenze sembrerebbe quella di un riassetto delle piante organiche della PA. Bisognerebbe iniettare personale nuovo negli uffici pubblici: ai burocrati tradizionali dovrebbe essere affiancato personale specializzato e di nuova formazione. La crisi ci ha mostrato una certa inadeguatezza del nostro Paese relativamente allo smart working. Ma, a parer mio, era inevitabile. Pochi investimenti in formazione dei dipendenti e blocco delle assunzioni, non potevano che portare a questo spiacevole ma non sorprendente risultato. Inoltre, il Direttore

Esecutivo della Scuola, Oriano Giovanelli, ha evidenziato la mancanza di un certo grado di autogoverno e autodisciplina del privato, risultando spesso quest'ultimo un interlocutore squalificato, non in possesso dei numeri per sostenere grandi progetti, grandi strategie. E qui si incentra la riflessione di fondo del mio lavoro: negli anni che verranno il ruolo di CdP sarà determinante in quanto, potendo entrare nel capitale di rischio delle imprese, si troverà direttamente insieme a queste (non come semplice finanziatore) ad elaborare contratti di PPP. A mio avviso, il ruolo più importante che CdP avrà, oltre ovviamente a iniettare denaro nelle casse delle imprese, consisterà nell'"educare" queste ultime tanto finanziariamente, quanto in termini di espletamento e perfezionamento di determinati strumenti di collaborazione, su tutti di PPP. Difatti, molti operatori economici, oltre a beneficiare della liquidità necessaria ad affrontare il post-emergenza, dovranno essere in grado di trarre insegnamento, mediante un processo di assorbimento, dalle considerevoli competenze tecniche che la Cassa metterà in campo. Quest'ultima, difatti, è una delle principali società in Italia ad occuparsi di PPP, in tutte le sue forme, specie nel caso di project finance. Dunque, se questo processo di osmosi avverrà, allora si potrà assistere ad una stagione nuova di collaborazione tra poteri pubblici e soggetti privati. Questa è la vera sfida che il mondo privato deve saper cogliere e ribaltare a proprio vantaggio. Quando la mano pubblica si ritirerà, lascerà agli operatori economici che avranno avuto la necessità di vederlo entrare nel proprio capitale di rischio un grandissimo patrimonio culturale di gestione d'impresa nella sua più ampia accezione. E di questo ne beneficerà il sistema Paese. Tutto questo, però, non basterà. Si dovrà fare un passo in più, quello fondamentale: riformare il Codice degli appalti. Leitmotiv di tutte le videoconferenze, da ultima quella con il vicepresidente della regione Sicilia il professore Gaetano Armao, è stata la più totale inadeguatezza della materia degli appalti pubblici. Il mondo delle imprese e quello delle pubbliche amministrazioni hanno, in primo luogo, bisogno di certezze: il settore dei contratti pubblici è, invece, caratterizzato da una incredibile instabilità causata dai continui interventi legislativi, che a dirla tutta sembrano mossi più da discontinue esigenze politiche contingenti che da finalità sistematiche. Detta instabilità è cominciata all'indomani di "tangentopoli", con la c.d. Legge Merloni (Legge n. 109/1994), fino ad arrivare alle vicende del nuovo Codice dei contratti pubblici, che pubblicato sulla GU del 18 aprile 2016, in poco più di quattro anni ha già subito più di 15 interventi, molti dei quali abbastanza profondi. Purtroppo, neppure le modifiche introdotte dalla legge "Sblocca cantieri" daranno impulso al settore, in quanto la tecnica normativa adoperata dal legislatore non fa altro che complicare la già complessa situazione, tanto che anche gli specialisti in materia hanno serie difficoltà nel comprendere il significato delle nuove norme. A mio avviso, si dovrebbe

istituire un tavolo di lavoro composto da tutte le parti attrici (rappresentanti delle imprese, del governo, delle regioni, dei corpi intermedi, avvocati amministrativisti, ex giudici amministrativi, ingegneri, architetti, etc.)[195] con lo scopo di sviscera questa materia, dissezionandola: si deve tentare di intercettare ed analizzare ogni singolo problema di ciascuna fase dei diversi procedimenti. Bisogna sburocratizzare i procedimenti ed eliminare i passaggi superflui che si concretizzano come una parcellazione della decisione e, di conseguenza, della responsabilità. Il dottor Carlo Crea, Responsabile Affari Istituzionali di Terna S.p.A., in riferimento a questo tema ha posto un quesito molto interessante: a cosa serve la conferenza dei servizi se poi vi sono soggetti che si possono esprimere dopo che ha avuto luogo la stessa? Un istituto di diritto amministrativo nato per snellire l'iter decisionale[196] potenzialmente finisce per appesantire il procedimento, nel momento in cui i soggetti pubblici non hanno il "coraggio" di assumersi la responsabilità derivante da una decisione/scelta. Ne deriva che non vi potrà essere ricrescita economica senza una effettiva e leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati e senza un impianto normativo che permetta il più efficiente e rapido sviluppo di questo rapporto. Ad oggi, un vaccino non è stato ancora trovato, i contagiati sono ancora molti, e la vera sfida è quella di permettere alla nostra economia di correre più veloce del virus. Si potrebbe usare una metafora: a parer mio la PA può essere vista come delle rotaie su cui viaggia un treno in corsa (gli investimenti[197]); la velocità di questo treno dipenderà inevitabilmente dalla qualità e dalla quantità delle rotaie. In conclusione, per rispondere alla domanda posta da me come titolo del presente lavoro, molto dipenderà dal ruolo di CdP nella figura di "educatore" delle imprese che avranno la fortuna di vederla entrare nel proprio capitale e nella possibile formulazione in tempi brevi di un complesso di norme che dovrà alleggerire, sistematizzare, semplificare, razionalizzare l'espletamento di ogni forma di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, per andare incontro alle esigenze di un settore vitale per il rilancio dell'economia del Paese. Alcune semplificazioni sono già state previste nel "Decreto Rilancio", ma siamo ancora lontanissimi da un riassetto organico della materia. Credo che solo su queste basi, in futuro, il legame tra politica ambientale e politica finanziaria potrà risultare più solido, ed entrambe potranno trarne dei vantaggi reciproci. La stragrande maggioranza dei problemi ambientali futuri hanno un nesso molto forte con gli investimenti che faremo oggi. Personalmente, penso

[195] Molti dei rappresentanti delle imprese invitati dalla Scuola, per esempio, hanno già idee con riferimento ad un'eventuale modifica della disciplina dei contratti pubblici.
[196] In quanto si tratta di una sorta di riunione tra più enti al fine di adottare una decisione comune.
[197] Oltre alle considerevoli risorse immesse nel sistema produttivo dallo Stato, in ambito comunitario si è mosso veramente qualcosa in data 19 maggio 2020 in quanto sull'asse franco-tedesco è arrivato il via libera per la costituzione di un debito comune, con l'istituzione di un recovery found da 500 miliardi euro.

che tali investimenti non possano prescindere da una programmazione concertata di dimensione regionale, per due ordini principali di ragioni: innanzitutto per la prossimità territoriale degli interventi, collante essenziale tra investimenti/percezione dei risultati; in secondo luogo per un fattore molto spesso sottovalutato ma che risulta di fondamentale importanza, ovverosia la maggior stabilità governativa riscontrabile a livello regionale, alla quale si deve aggiungere un più elevato grado di continuità di governance delle politiche pubbliche all'indomani delle alternanze partitiche alla scadenza dei mandati. Difatti, stabilità di governo e continuità di governance sono gli elementi essenziali per generare "fiducia" nei confronti degli investitori ed attrarre capitali. Si consideri che, in ambito ambientale, questa relazione è ancora più evidente, visto che gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono generalmente obiettivi di medio-lungo periodo.

Ci tenevo, in fine, a ringraziare la Scuola in quanto ha riempito giornate altrimenti grigie a suon di cultura e speranza.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Antonio Donadio*

Il potenziamento infrastrutturale tramite gli strumenti del partenariato pubblico-privato: stato di fatto, potenzialità e criticità

A.A. 2020

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

Sommario

1. Premessa – 1.1. Il ruolo delle infrastrutture – 1.2. Modalità – 2. Partenariato pubblico-privato – 2.1. Entità del fenomeno e stato di fatto - 2.2. I principali problemi del partenariato pubblico-privato - 2.3. L'allocazione dei rischi nei contratti di partenariato pubblico-privato – 3. Conclusioni

Abstract

Si propone il partenariato pubblico-privato come catalizzatore di uno sviluppo infrastrutturale che costituisca una risposta alla recessione economica post-covid e un fondamentale tassello per il perseguimento dello sviluppo sostenibile del Paese. Muovendo dai dati sull'impiego delle forme di partenariato pubblico-privato in Italia, si delineano le potenzialità di tale strumento e le sue criticità tecniche e procedurali: lunghezza delle tempistiche, carenze tecnico-progettuali e inadeguata allocazione dei rischi. In conclusione, si ipotizzano possibili soluzioni alle criticità riscontrate.

1. Premessa

L'epidemia di Covid-19 che ha colpito il Paese e le misure di prevenzione adottate, con il conseguente blocco delle attività produttive, hanno determinato per i mesi e gli anni a venire una recessione economica. La recessione in atto è estremamente complessa poiché determinata da effetti concatenati le cui cause vanno ricercate nel crollo della domanda e dell'offerta del mercato e nell'interruzione bidirezionale delle catene globali del valore, affliggendo tanto gli approvvigionamenti quanto le esportazioni. La durata e gli effetti sul medio periodo di tale recessione sono difficilmente prevedibili e dipenderanno fortemente dalle misure adottate per farvi fronte.

Da quanto emerso dalle conferenze e dai seminari, oltre alle spese direttamente collegate alla sanità, saranno necessari interventi economici di due ordini:

- saranno necessari sostegni immediati che vadano ad espandere i consumi – sostegno ai redditi - e sussidiare la produzione, fungendo da stimolo alle attività per un periodo molto breve. Tale intervento dovrebbe concentrarsi sulle imprese più deboli, quali le PMI, pur senza creare scompensi per le grandi imprese. Queste ultime, infatti, avendo forza competitiva e interessi anche al di fuori dei confini nazionali, avrebbero estrema necessità di tornare a regime entro tempi brevi e gioverebbero degli interventi di semplificazione burocratica e accelerazione procedurale che sembrano essere obiettivo condiviso e condivisibile nelle intenzioni ma chimerico nella sua implementazione.
- Saranno indispensabili interventi infrastrutturali che nel breve periodo faranno crescere la domanda e nel lungo periodo consentiranno un incremento di competitività dei territori, un ampliamento dei livelli di servizio e una riduzione dei divari

economici territoriali. Ne risulta che in questo secondo caso, come si discuterà più ampiamente nel prossimo paragrafo, è necessario che le scelte siano prospettiche.

1.1 Ruolo delle infrastrutture

Nella programmazione degli interventi infrastrutturali, oggi più che in passato, le scelte avranno un impatto enorme sul Sistema Paese potendo potenzialmente determinare la competitività dell'economia nazionale, dare ulteriore impulso alla transizione verso modelli di sviluppo sostenibile e permettere un livellamento, quanto meno in termini di servizi e opportunità, tra le varie aree del Paese.

Lo sviluppo infrastrutturale necessita di investimenti, programmazione integrata e coordinamento. La regione potrebbe rappresentare il livello di governo adeguato in grado di coniugare le particolari esigenze territoriali alle necessità sistemiche del Paese e i protocolli di intesa tra regioni potrebbero essere, insieme alla concertazione con il mondo privato, la soluzione per il perseguimento di interessi nazionali.

Le relazioni esistenti tra territorio, imprese e infrastrutture sono complesse – *cum plecto* (dal greco *pleko*), "con intreccio". In letteratura, per quanto noto a chi scrive, non è univocamente determinabile il tipo di relazione che intercorre tra investimenti infrastrutturali e sviluppo economico di uno Stato o di un territorio, se non tenendo conto della specificità dello stesso e delle sue condizioni di partenza. Tuttavia, è generalmente riconosciuto che l'esistenza di infrastrutture adeguate costituisca un vantaggio competitivo per le imprese che su quel territorio operano. In maniera analoga, la presenza di infrastrutture adeguate contribuisce al miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti di quello stesso territorio. Inoltre, "le imprese recano il loro contributo alla comunità, in particolare a quella locale, fornendo posti di lavoro, salari e prestazioni ed entrate fiscali. Inversamente, le imprese dipendono dalla buona salute, dalla stabilità e dalla prosperità delle comunità che le accolgono"[198]. Le interazioni tra le diverse imprese del territorio e le loro interazioni con gli enti di ricerca, infine, per quanto visto in molte realtà, sembrano essere una condizione necessaria allo sviluppo economico del territorio stesso.

In quest'ottica, il potenziamento delle infrastrutture su tutto il territorio nazionale - in particolare nelle aree in cui queste risultano più carenti - consentirebbero un avanzamento del settore produttivo, rappresenterebbero un volano per l'economia nazionale e costituirebbero un'opportunità di sviluppo economico anche per le aree più depresse. Si risolverebbe il

[198] Commissione Delle Comunità Europee, Bruxelles, 2001, Libro verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese"

paradosso della propedeuticità reciproca fra mercato e infrastruttura che porta all'impasse sulla realizzazione di grandi infrastrutture nel Mezzogiorno da parte dei governi centrali. Si concorrerebbe, inoltre, a creare dinamiche di rete tra le imprese, in particolare tra quelle del sud del paese, attualmente meno interessate da questo fenomeno rispetto a impese di zone più industrializzate. Anche la transizione energetica, come ricordato dal professor Zollino nella conferenza inaugurale del 24 febbraio, passa necessariamente per gli investimenti in infrastrutture. La realizzazione di smart-grid e una maggiore capacità di trasmissione elettrica nelle tratte che ad oggi costituiscono dei colli di bottiglia permetterebbero, nei prossimi anni, la transizione energetica attraverso produzione decentrata e accumulo distribuito. Il potenziamento delle infrastrutture nelle aree economicamente più depresse, caratterizzate al contempo dalla forte presenza di fonti di energia rinnovabili, potrebbe portare all'incremento di impianti di produzione di energia elettrica da tali fonti. Tale processo potrebbe risultare in un incremento di produzione di valore nel Mezzogiorno favorendo lo sviluppo economico territoriale e la possibilità – con la collaborazione di imprese, istituzioni ed enti di ricerca - di creare nuove filiere. Tale strategia, sul piano nazionale, riuscirebbe a perseguire una maggiore indipendenza energetica e una decarbonizzazione della produzione di energia elettrica.

Il momento di dare un chiaro indirizzo agli investimenti in infrastrutture è arrivato: l'Italia ha bisogno di colmare il gap infrastrutturale e tecnologico che emerge dal confronto col resto d'Europa e molte tecnologie sono abbastanza mature da poter consentire uno sviluppo economico che passi attraverso modelli sostenibili. Alcuni passi importanti sono stati fatti in questa direzione: a titolo meramente esemplificativo si citano il forte impiego nel corso degli ultimi anni di fonti di energia rinnovabile in un'ottica di decarbonizzazione, i processi attraverso cui ENEL sta realizzando reti sempre più intelligenti che consentiranno una produzione distribuita di energia elettrica, gli sforzi di Terna per potenziare la capacità di trasmissione tra le varie zone del Paese e per permettere l'accumulo energetico tramite impianti di pompaggio o, più in generale, gli obiettivi riportati nel PNIEC, la cui redazione ha visto una partecipazione attiva di tutti gli stakeholder. Un punto ancora critico in questo senso è la fornitura della banda larga a gran parte del territorio nazionale.

In questa fase ritrattare gli obiettivi prefissati per le infrastrutture e la transizione energetica avrebbe molteplici conseguenze negative: potrebbe rappresentare la perdita di un'opportunità unica per il rilancio economico e competitivo del Paese, con conseguenti impatti negativi sui mercati e sull'economia, e determinare l'allargarsi dei gap tra le varie aree del Paese - e tra il Pese stesso rispetto agli altri Stati europei - che non saranno più colmabili in un prossimo

futuro. Inoltre, l'impatto negativo si avrebbe anche sulla percezione, e, quindi, sull'opinione di cittadini e imprese cui tali obiettivi erano stati presentati come la soluzione migliore ai problemi economici e infrastrutturali che affliggono il Paese da anni, determinando un circolo vizioso che ostacolerebbe ulteriormente tale trasformazione.

1.2 Modalità

Un obiettivo primario in fase di programmazione dovrebbe consistere nel consentire e agevolare gli investimenti pubblici, privati e misti necessari per la realizzazione e la gestione di tali infrastrutture. Inoltre, le carenze di competenze tecniche e gestionali che strutturalmente affliggono le amministrazioni pubbliche potrebbero essere colmate dalle risorse messe a disposizione dal mondo delle imprese. Oltre agli strumenti in uso e consolidati per l'affidamento della realizzazione e gestione delle infrastrutture, quali gli appalti, si è delineato nel corso degli ultimi anni un ventaglio di strumenti il cui complesso viene definito "partenariato pubblico-privato". Tale strumento, di cui uno dei punti di forza è la flessibilità determinata dalla molteplicità delle sue forme, copre uno spettro di rapporti più o meno formali e strutturati: dalla semplice consultazione delle imprese portatrici di interesse in merito ad alcuni specifici progetti fino a strumenti molto complessi quali la finanza di progetto o i contratti di disponibilità. Tali strumenti, definiti e disciplinati dal nuovo Codice dei Contratti pubblici, andrebbero considerati già in fase di programmazione. Sarebbe necessario individuare già in tale fase la forma di interazione più adatta che, sfruttando una convergenza di interessi, consenta alle imprese di contribuire ai vari progetti in termini di competenze tecniche e in termini finanziari. Inoltre, tali strumenti consentono alle imprese coinvolte l'assunzione di rischi tipici del mercato che le pubbliche amministrazioni, per questioni strutturali o congiunturali, non sono disposte a sostenere.

Infine, nel contesto italiano, caratterizzato da mancanza di fiducia tra le parti e spesso appesantito da incertezza normativa, le forme di partenariato pubblico-privato porterebbero anche a una maggiore fiducia delle imprese nei confronti delle amministrazioni che assumono con loro un impegno comune.

2. Partenariato pubblico-privato

Il contratto di partenariato pubblico privato è "il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività

consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore."[199]

In questa sede non ci si soffermerà sulle caratteristiche dei contratti di partenariato né sulle disposizioni atte a garantirne il funzionamento, fatta salva l'allocazione dei rischi. Quest'ultima, infatti, risulta essere un elemento in grado di pregiudicare la buona riuscita del contratto.

2.1 Entità del fenomeno e stato di fatto

Da un'analisi quantitativa dei bandi e delle risorse bandite emerge un largo impiego attuale di queste forme contrattuali, con una distribuzione sul territorio nazionale che coinvolge in eguale misura quasi tutte le aree del Paese. Per quanto riguarda l'impiego nei diversi settori, "degli 88 miliardi di euro messi a bando in 15 anni, due terzi sono concentrati in tre soli settori: trasporti (27,5%), energia e telecomunicazioni (22,4%) e ambiente (18,2%). Considerando la distribuzione dei bandi per settore da un punto di vista numerico la situazione cambia notevolmente: i due ambiti che concentrano il maggior numero di gare PPP in Italia nel periodo 2002-2016 sono infatti quello dell'edilizia sociale e pubblica e degli impianti sportivi (entrambi oltre il 21%), che però rappresentano meno di un decimo del totale degli importi."[200] Da ciò emerge che la maggior parte dei bandi ha dimensioni molto ridotte. La causa di questo fenomeno è da ricercare nel livello istituzionale da cui tali procedure vengono bandite: circa L'80% dei bandi è in capo alle amministrazioni comunali. Inoltre, se si escludono le grandi città, si nota che la maggior parte delle procedure è in capo a comuni di medie dimensioni.

Questa distribuzione determina due effetti:

- da un lato, trattandosi nella maggior parte dei casi di comuni di dimensioni contenute, emerge la necessità di un potenziamento delle capacità tecnico-progettuali delle amministrazioni al fine di non pregiudicare la buona riuscita delle procedure;
- dall'altro, sebbene la maggior parte delle risorse sia stata destinata ai settori dei trasporti, dell'energia e telecomunicazioni e dell'ambiente, il ridotto numero di bandi facenti capo alle amministrazioni regionali denota un potenziale latente che è sfruttato

[199] Nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. n. 50/2016)

[200] Ufficio valutazione e impatto - Senato della Repubblica, 2018, "I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato" Documento di analisi N. 15, cap. 3, 4

ancora marginalmente, soprattutto per quelle infrastrutture energetiche e tecnologiche che sarebbero strategiche, avrebbero un impatto sul Sistema Paese e sarebbero in grado di aumentare la competitività, favorire una transizione verso modelli sostenibili e potenzialmente innescare una crescita del PIL.

2.2 I principali problemi del partenariato pubblico-privato

Se da un'analisi quantitativa dei bandi e delle risorse bandite emerge un largo impiego di queste forme contrattuali, gli enormi tassi di fallimento di tali iniziative portano alla luce una serie di criticità non più ignorabili. "A fronte di circa 33.164 procedure di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio nazionale del PPP, tra il 2002 e il 2016, i "procedimenti interrotti", ovvero i bandi annullati e le gare deserte o non aggiudicate per irregolarità, riguardano 4.429 procedure, pari al 13%, con dei picchi superiori al 30% nel caso dei bandi con un valore unitario oltre i 15 milioni di euro. I procedimenti interrotti hanno un valore di 48 miliardi di euro, il 35% degli importi dei procedimenti attivati. Tale percentuale risulta variabile a livello territoriale: nel Mezzogiorno raggiunge quasi il 54%, contro una media del 23 e del 28% rispettivamente per Nord e Centro Italia." [201] Inoltre, l'insorgenza di problemi di varia natura nelle fasi successive all'aggiudicazione, fa sì che anche parte dei progetti già avviati falliscano prima di arrivare effettivamente alla fase di gestione.

Le criticità nell'applicazione degli strumenti del partenariato pubblico-privato che finiscono per pregiudicarne l'avvio o determinarne il fallimento, benché tra loro interconnesse, afferiscono a diverse aree.

Occorre citare, innanzitutto, l'eccessiva lunghezza dei tempi che intercorrono tra la pubblicazione dei bandi e l'aggiudicazione delle gare. Emerge che con il crescere dell'importo dei bandi i tempi si dilatano ulteriormente, raggiungendo tempi medi di poco inferiori a un anno per concessioni di lavori con finanza di progetto. Nonostante si siano registrati miglioramenti in tal senso nel corso degli anni, l'eccessiva lunghezza dei tempi di aggiudicazione risulta deleteria per il progetto stesso poiché comporta un aumento dei rischi a carico del soggetto privato abbassando le possibilità di successo del progetto stesso. Ciò si traduce in una maggiore remunerazione attesa dal soggetto privato per l'assunzione del rischio, con conseguenti maggiori oneri a carico delle amministrazioni o dei cittadini (a seconda che si tratti di opere a freddo, a caldo o miste). Altro problema della dilatazione dei

[201] Ufficio valutazione e impatto - Senato della Repubblica, 2018, "I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato" Documento di analisi N. 15, cap. 5

tempi è che spesso rischia di portare i privati ad affrontare cambiamenti politici dell'amministrazione determinando ulteriore incertezza.

Un altro fattore che contribuisce a determinare l'elevato tasso di mortalità dei progetti è individuabile nelle carenze tecnico-progettuali delle stazioni appaltanti. Tali carenze rischiano di compromettere il progetto in ciascuna delle sue fasi. Nelle fasi successive all'aggiudicazione le difficoltà riguardano la gestione dei rapporti tra soggetti pubblici e privati nelle fasi operative quali contenziosi, stipula del contratto, l'esecuzione dei lavori e la gestione dell'opera.[202] Nelle fasi preliminari le criticità che più spesso causano il fallimento del progetto riguardano la scelta della struttura finanziaria adeguata e la corretta allocazione dei rischi tra soggetto pubblico e soggetto privato.

2.3 L'allocazione dei rischi nei contratti di partenariato pubblico-privato

Il codice degli appalti (D. lgs. 50/2016) negli art. 3 e art. 180 stabilisce la necessità di trasferire il rischio operativo in capo all'operatore privato. Il rischio operativo deriva da fattori al di fuori del controllo delle parti e per questo aspetto si differenzia da rischi come quelli legati a una cattiva gestione o a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico. Questi ultimi, infatti, sono insiti anche nei contratti di appalto pubblico.[203] In questa categoria di rischio rientrano il rischio di costruzione, il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.

Queste tre tipologie di rischio includono, a titolo esemplificativo, rischi legati a problemi tecnici nella costruzione dell'opera o rischi legati a ritardi nella consegna della stessa (rischio di costruzione), rischi legati alla capacità dell'operatore di erogare le prestazioni previste dal contratto (rischio di disponibilità), rischio legato alla mancanza di utenza (rischio di domanda). Oltre a tali rischi, alla parte privata devono essere imputati rischi legati a circostanze a essa riconducibili. In questi casi dovrebbero essere previste penali che comportino variazioni del canone tali da incidere in modo significativo sui costi e sui ricavi dell'investimento al fine di tutelare la parte pubblica.

Andrebbero imputati alla parte pubblica, di contro, tutti i rischi da essa dipendenti o comunque non imputabili alla parte privata. Nel primo caso è opportuno specificare che tra tali rischi rientrerebbero:

[202] Ufficio valutazione e impatto - Senato della Repubblica, 2018, "Partner cercasi (a scopo investimento) - Dove, come e quanto funziona, in Italia, il partenariato tra pubblico e privato?"

[203] ANAC, 2018, Delibera n. 318 del 28 marzo 2018 "Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»."

- il rischio amministrativo, riconducibile a ritardo o diniego nel rilascio di autorizzazioni e pareri da parte di soggetti pubblici e privati competenti;
- il rischio di commissionamento, derivante dal mancato consenso alla realizzazione dell'opera da parte di Pubbliche Amministrazioni o della collettività, con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi;
- il rischio di insolvenza da parte dei soggetti che dovrebbero corrispondere il pagamento delle prestazioni erogate.[204]

L'ANAC, al fine di gestire al meglio il complesso processo di allocazione dei rischi, stabilisce che al contratto di partenariato venga allegata una matrice dei rischi che identifichi i vari rischi dello specifico progetto durante tutte le fasi della concessione, ne preveda conseguenze e possibili strumenti di mitigazione e ne delinei una suddivisione tra parte pubblica e parte privata.[205]

Esiste, dunque, un certo grado di discrezionalità che dipende dalle specificità del caso e che richiede specifiche competenze in fase di formulazione di proposte e bandi di gara e di stipula dei contratti.

4. Conclusioni

Dalle considerazioni preliminari emerge che lo strumento del partenariato pubblico-privato, qualora utilizzato in modo efficace ed efficiente, potrebbe essere una delle misure utili nel contesto odierno a favorire investimenti in infrastrutture. Dall'analisi dello stato di fatto del partenariato pubblico-privato emerge che le potenzialità di questo strumento sono sfruttate solo marginalmente in termini di programmazione e in termini di applicazione.

Ad oggi l'uso di tale strumento da parte degli enti regionali è ancora limitato. L'utilizzo del partenariato pubblico-privato da parte delle amministrazioni regionali con fini di sviluppo infrastrutturale potrebbe avere enormi effetti positivi sul Sistema Paese in termini di risposta alla recessione in atto, di transizione energetica e di contrazione del gap tra le varie aree del Paese.

[204] Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2019, Documento di ricerca: "Il piano economico-finanziario nelle procedure di partenariato pubblico-privato: orientamenti ANAC, Ragioneria Generale dello Stato e giurisprudenza recente"

[205] Per un esempio di matrice dei rischi con varie fattispecie si veda: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 2018, "Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio – guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione, e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato"

Una parte eccessiva dei bandi non viene aggiudicata o, comunque, non raggiunge la piena realizzazione a causa del fallimento dei progetti prima che questi possano arrivare alla fase di gestione e, quindi, di erogazione del servizio.

Un primo passo per aumentare il tasso di successo dei bandi per progetti di partenariato pubblico-privato potrebbe essere un'accelerazione delle procedure, come anche più volte ribadito dai rappresentanti delle imprese nel corso dei seminari della scuola. Un'ipotesi potrebbe essere lo snellimento delle procedure preliminari e autorizzative, prediligendo step successivi di monitoraggio e controllo per la valutazione dell'avanzamento e degli esiti.

In secondo luogo, sarebbe indispensabile dotare le Amministrazioni di competenze adeguate che possano garantire l'efficienza della fase gestionale e assicurare un'efficace gestione dei rapporti tra le parti e degli eventuali rischi che effettivamente vanno a concretizzarsi. Ciò sarebbe possibile tramite iniziative di informazione, formazione e supporto. In particolare, occorre sviluppare azioni di supporto all'implementazione dei vari strumenti finanziari e alla fase di individuazione, gestione e allocazione dei rischi. Guardando all'esperienza di altri Paesi europei emerge che un quadro normativo chiaro e l'istituzione di agenzie ad hoc che vadano a supportare l'implementazione di alcuni strumenti, avrebbero un impatto considerevole sulla buona riuscita di iniziative che prevedono la finanza di progetto. Nel corso degli incontri con le imprese della Scuola è emerso che Cassa Depositi e Prestiti si è mossa in tal senso fornendo un servizio di advisory a vari enti locali con buoni risultati.

Ci si riserva di approfondire il tema in un lavoro futuro estendendo l'analisi quantitativa con dati più recenti e analizzando casi studio dai quali sia possibile approfondire le criticità legate allo strumento del partenariato, individuare fattori chiave che possano portare al successo dei progetti e analizzare qualitativamente l'impatto delle infrastrutture realizzate.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lorenzo Durante*

Economia circolare e transizione ambientale: due facce della stessa medaglia

A.A. 2020

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Legame tra economia circolare e transizione ambientale - 3. Che cos'è l'economia circolare - 4. Possibili interventi a sostegno - 5. Lo scenario attuale

Abstract

L'analisi della transizione energetica ed ambientale ha come complementare quella dell'economia circolare. La relazione muove da questo assunto ed è volta ad analizzare il legame esistente tra le due facendo riferimento al ruolo che la programmazione politica a livello regionale può giocare nella promozione dell'economia circolare. I punti di contatto e le problematiche comuni sono molti, ci si soffermerà in particolare sulle certezze e sulle opportunità che l'attività di ricerca e sviluppo offre. Nel paragrafo finale vi è un focus sullo scenario attuale.

1. Introduzione

L'obiettivo più importante che l'economia circolare ha posto è la separazione della crescita economica dall'eccessivo consumo di materie prime e per tale ragione la transizione energetica ed ambientale passa anche attraverso una revisione del modello di business di ogni impresa. Ripensare il classico modello lineare "*take-make-consume-dispose*" in ottica circolare significa passare al paradigma "*borrow-use-replenish*" e generare in concreto una transizione. Energetica perché le fonti utilizzate non sono più quelle fossili, impossibili da recuperare e non adatte al sistema circolare. Ambientale perché si cerca di separare la crescita economica dal maggior consumo e/o utilizzo di risorse.

I capitali umano e fisico a disposizione della future generazioni non potranno mai compensare le ingenti perdite di capitale naturale che le odierne generazioni stanno producendo ed è soprattutto per tale ragione che dobbiamo impegnarci per ridurre gli attuali sprechi.

Le necessità di ridurre l'impatto ambientale delle scelte economiche e di garantire che la materia prima o il prodotto finito restino in circolo nel sistema per il maggior tempo possibile generano maggior attenzione al processo produttivo e in particolare al *redesign* del prodotto, per fare in modo che, al termine del ciclo di vita "ordinario", da esso possano essere recuperati gli scarti e i residui utili a produrre materia prima seconda. Non serve, quindi, porre attenzione solo al riciclo, ma bisogna tenere in considerazione una semplificazione dell'idea di prodotto e del suo assemblamento. Il risultato dei processi di recupero, denominato materia prima seconda, potrebbe rimpiazzare la materia prima "classica" perché è utile a perseguire due obiettivi: sicurezza del reperimento e prevenzione degli sprechi. Esso incontra, però, due ostacoli: domanda di mercato e incertezza sulla qualità.

In relazione agli ostacoli lo Stato potrebbe intervenire, maggiormente a livello regionale. L'intervento può essere volto a sussidiare gli investimenti, creare mercato, dare certezza alla qualità. In particolare, ogni Regione potrebbe:

- dare incentivi per il redesign in chiave circolare che richiede ingenti costi in nuove tecnologie e promuovere nuovi processi produttivi;
- implementare un sistema che garantisca una rendicontazione dell'impatto ambientale attraverso il costo di un prodotto;
- promuovere una migliore politica di riciclo e smaltimento;
- creare un mercato per la materia prima seconda specialmente attraverso un sistema di *green public procurement*;
- creare distretti industriali interamente circolari;
- promuovere la dematerializzazione di alcuni processi.

L'Unione Europea ha attivato politiche in tal senso e nella prossima programmazione ingenti fondi dovrebbero essere destinati proprio allo sviluppo di progetti di economia circolare, come dichiarato dalla Presidente della Commissione Europea già all'atto della presentazione della sua candidatura.

2. Legame tra economia circolare e transizione ambientale

Dall'incontro con gli ex rappresentanti dei governi regionali e dai seminari con le imprese che partecipano alla Scuola è emerso che risulta impossibile pensare ad una transizione ambientale che prescinda dall'economia circolare. Anche nell'ambito della transizione energetica non si può non far riferimento alla circolarità. Nel corso delle conferenze e dei dibattiti è emersa la necessità di ingenti investimenti infrastrutturali per favorire la transizione, anche se essi non possono essere l'unica forza motrice. Risulta necessario tenere in considerazione il punto di vista di tutti gli *stakeholders* e il nuovo progetto deve poter creare valore aggiunto per tutti i soggetti coinvolti, dai promotori ai fruitori finali. Nell'ottica della creazione di valore per tutti i soggetti coinvolti e per il territorio l'economia circolare trova la sua naturale collocazione.

Alcuni processi volti alla creazione di materia prima seconda richiedono un quantitativo maggiore di energia, ma tecnologia ed efficientamento energetico attraverso piattaforme di interscambio potrebbero creare una rete che permetta una gestione ottimale e riduca il consumo pro capite, come auspicato da Terna e da altre imprese attive nel settore.

Il paradigma "*borrow-use-replenish*" muove dalla necessità di riutilizzare gli scarti, non obbligatoriamente nel medesimo processo produttivo. La materia prima seconda ottenibile da un processo produttivo potrebbe essere utilizza in un altro e ciò garantisce indubbiamente creazione di valore. Maggiore è la concentrazione della filiera o della catena produttivo-distributiva maggiore sarà il valore creato. Circolarità significa anche recupero e riuso ed entrambi i termini sono riferibili anche a complessi aziendali o a linee di business non più adatte. Anche la riconversione di un sito industriale può essere considerata un progetto di economia circolare e anche in questo caso è indubbio che contribuisca a creare valore per l'intera comunità in cui il complesso è ubicato. Ne è un esempio la bioraffineria di Gela, ambizioso progetto di Eni volto alla produzione di biodiesel, bionafta e che ha in sperimentazione un bioreattore a microalghe che catturano CO_2 da utilizzare per la produzione di oli ed omega 3.

Con l'applicazione di tale modello la dimensione locale diviene centro fondamentale d'interesse e i corpi intermedi hanno il compito di valorizzarla a pieno. Numerosi sono gli strumenti a disposizione degli enti locali per la promozione del modello circolare ed ingenti somme sono state stanziate anche dalla Commissione Europea. Alla luce della crisi che da sanitaria si appresta a divenire puramente economica recuperare l'economia locale e inquadrarla nella globalizzazione potrebbe costituire un forte vantaggio competitivo.

3. Che cos'e l'economia circolare

Nella letteratura di settore sono numerose le definizioni di economia circolare. A titolo di esempio si cita quella della Ellen MacArthur Foundation: "è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera". Il connubio processi-materiali è dunque imprescindibile e solo attraverso una completa revisione dei processi di produzione e distribuzione possiamo raggiungere una circolarità piena. L'innovazione di processo passa attraverso il cambiamento tecnologico, che risulta essere anche più rilevante rispetto alla transizione culturale che viene richiesta. Non basta solo comprendere di dover rivedere i processi produttivi che fino ad ora iper sfruttavano la capacità produttiva e tendevano alla massimizzazione del profitto attraverso l'abbattimento dei costi, bisogna anche agire proattivamente per innovare e scoprire nuova tecnologia necessaria per produrre materia prima seconda e per creare rete all'interno dell'intera filiera

in cui si opera. Un'azienda da sola non può perseguire il cambiamento. È richiesto pieno supporto da parte dei soggetti con cui opera, in primis da parte dei fornitori. Enel, per esempio, ha adottato un sistema di "*green supply chain*" che richiede ai fornitori di avere dei *key indicator* di sostenibilità/circolarità. Il *procurement* della società non avviene più su soli indici di prezzo, ma anche con riferimento a particolari caratteristiche qualitative del prodotto e del fornitore.

La Ellen MacArthur Foundation ha individuato cinque requisiti fondamentali che l'approccio circolare deve avere: eco progettazione; modularità e versatilità; uso di energie rinnovabili; approccio ecosistemico e recupero dei materiali.

L'eco progettazione consiste nel ripensamento del prodotto a partire dalla sua progettazione, ponendo attenzione all'impatto ambientale del suo utilizzo e a conferirgli caratteristiche che generino la possibilità di riutilizzarlo in altri processi produttivi al termine della vita utile. Lo smontaggio semplice è uno dei *key driver* da seguire, insieme alla possibilità di garantire un ciclo di vita più lungo. Modularità e versatilità vanno intese come capacità di dare al prodotto l'adattabilità alle mutevoli condizioni esterne di impiego. L'uso di energie rinnovabili risulta essere un presupposto necessario della circolarità vista la pressante esigenza di allontanarsi dal modello basato sui combustili fossili. Approccio ecosistemico vuol dire avere una visione olistica e considerare i rapporti esistenti fra i diversi soggetti presenti nel sistema, specialmente le relazioni cause-effetto fra i diversi componenti. Il recupero dei materiali consiste nell'impiego di materie prime seconde, gestite all'interno delle filiere e che conservino un livello qualitativo simile alle materie prime vergini.

Il forte apporto in ricerca e sviluppo che tale sistema comporta giova notevolmente alla tecnologia, che assume un doppio ruolo. Quello di volano della transizione e quello di strumento di analisi e di monitoraggio degli impatti ambientali. Settori, industrie e filiere in cui l'apporto tecnologico è notevole possono approcciarsi prima e in maniera più efficiente alla transizione. Un esempio è rappresentato dalle "4 A" (Agroalimentare, Automotive, Aerospazio ed Abbigliamento) che hanno una forte quota dei propri investimenti destinata a R&S.

L'economia circolare va ad inserirsi nella più ampia *green economy*, ma non è da confondere con essa. La *green economy* va intesa come meccanismo di sostenibilità pura e di scarso impatto ambientale delle azioni dell'uomo. Solo recentemente si è fatto in modo di farla evolvere attraverso la creazione di sottocategorie e una di quelle che ha trovato maggior riscontro nel dibattito pubblico è stata proprio quella circolare.

Le realtà locali risultano essere particolarmente adatte al modello circolare perché atte a valorizzare al meglio gli scarti vista la non necessità di lunghi spostamenti che comportano sprechi di tempo e aggravi di costo. I risparmi ottenuti attraverso il riutilizzo potrebbero essere vanificati dagli eccessivi costi di trasporto e la comunità potrebbe essere privata della materia prima seconda che aveva sapientemente generato. Da qui il compito delle Regioni di porsi come interlocutore primario per la creazione delle infrastrutture e del mercato da porre al servizio del modello.

4. Possibili interventi a sostegno

Due sono i maggiori ostacoli che il modello circolare incontra: domanda di mercato e incertezza sulla qualità. In relazione ad essi è necessario un intervento politico che possa dare il là allo sviluppo. Le semplici previsioni legislative non bastano, come in ogni processo di riforma vi è il bisogno di atti concreti, mirati e sequenziali.

Le Regioni che meglio conoscono le loro realtà locali e che possono fungere da interlocutore con il nucleo centrale hanno a disposizione diversi strumenti per creare il mercato o le infrastrutture o, più in generale, incentivare l'investimento privato. L'intervento politico deve essere volto alla creazione delle condizioni di partenza per creare poi internazionalizzazione, secondo la conciliazione tra realtà locale e globale. Gli interessi pubblici e privati non sono in contrasto, ma allineati. Devono necessariamente interfacciarsi, soprattutto per conciliare la professionalità e la capacità di spesa del pubblico con l'autodisciplina e l'efficienza del privato.

Il partenariato pubblico privato (PPP), con le dovute strutturazioni giuridiche ed economiche, potrebbe essere il migliore degli strumenti a disposizione, ma ad oggi risulta ancora scarsamente valorizzato perché inadatto al contesto "nuovo" dell'economia circolare.

L'ente politico non deve porsi come gestore e nemmeno dare massima assistenza al privato. Deve ricoprire il ruolo di soggetto che sprona a fare, fornendo incentivi temporanei nella sola fase di avvio dell'attività.

Il governo regionale potrebbe fissare standard di circolarità o di impatto ambientale, potrebbe inserire tali standard all'interno di accordi ad hoc con le imprese, generare *self commitment* da parte delle stesse ed incentivare i rapporti con gli *stakeholder*. Altri strumenti implementabili sono i seguenti:

- garanzie o prestiti per permettere lo sviluppo di nuove tecnologie;

- possibilità di creare un mercato per licenze/permessi d'inquinamento che imporrebbe a chi inquina di acquistare quote di inquinamento da chi è più virtuoso. In tal modo si garantirebbero due tipi di controllo, quello degli organi di gestione che dovranno svilupparne uno strumento che consenta loro di monitorare l'efficacia e svolgere revisione periodica e quello da parte del Governo che dovrebbe garantire valori *cap* e *floor* variabili;
- *green public procurement*, utile soprattutto a dare credibilità alle regolamentazioni emanate e a generare mercato per la materia prima seconda;
- promozione di cluster e distretti industriali che possano operare in simbiosi attraverso lo scambio di prodotti nei processi produttivi, bassi costi di transazione e creare sinergie. Numerosi sarebbero gli effetti positivi ottenibili, tra cui spiccano l'uso massiccio della materia prima seconda, l'alta formazione del personale e lo sviluppo ecosostenibile;
- certificazioni o etichette *green* da attribuite al processo produttivo, a una sua parte o a un prodotto. Si garantirebbe così una più puntuale informazione al mercato;
- identificazione del *product life cycle* e intervento dove è richiesto maggiormente per giungere ad un continuo miglioramento derivante da valutazioni del mercato e degli *stakeholder*;
- istituzione della *green supply chain*, che porterebbe anche i fornitori ad essere circolare e sostenibili tanto da garantire non solo risparmio di costo, ma anche miglioramento dei processi produttivi e rafforzamento della *brand loyalty*;
- estensione della responsabilità del produttore oltre la vendita e il post consumo attraverso operazioni di recupero di quanto venduto e/o applicazione di tariffe di smaltimento al cliente;
- promozione di networking e scambio di best practices;
- tassazione sulla produzione, che genererebbe esternalità negative e comporterebbe un incremento del prezzo. Il mercato riconoscerebbe e scarterebbe quel prodotto per favorire quelli a basso impatto ambientale. In tale situazione i sussidi da erogare sarebbero minori perché il mercato si autoregolerebbe.

Programmi del genere sono già stati adottati, se ne riporta qualcuno a titolo di esempio:

- Life M3P= programma per cui Lombardia, Fiandre e Asturie hanno implementato processi di uso scarti da parte di un'impresa dello stesso distretto al fine di favorire la cooperazione sia a livello locale che a livello europeo.

- Life ECO PULPLAST= che mira alla creazione di pallet da utilizzare nello stesso distretto a partire dalla polpa di platica. Garantisce la possibilità di uso in più processi produttivi senza ricorrere a lavaggio, spreco di risorse e scomposizione dei polimeri.
- Life PRISCA= riduzione dei rifiuti solidi da smaltire in discarica ed integrazione del ciclo di uso della materia prima seconda, con annessa sensibilizzazione al riutilizzo.

5. Lo scenario attuale

Nell'attuale situazione italiana l'economia circolare risulta essere ancora scarsamente presa in considerazione. Nel periodo 2014-2020 sono stati stanziati circa 150 miliardi di euro dall'UE per favorire la sua diffusione, ma la quota di cui l'Italia ha beneficiato è stata solamente pari a circa 641 milioni (lo 0,43% circa). I numeri risultano essere ancora troppo esigui, specialmente se si pensa che la nostra quota è stata prodotta a partire dal 2017. Tali dati provengono da uno studio condotto nell'ambito dal progetto ERS (Etica, Responsabilità e Sostenibilità) Lab "Cantieri d'Europa" della LUISS "Guido Carli", accompagnato da un corso sulla programmazione europea e sull'uso dei fondi comunitari tenuto dal professor Luciano Monti nell'A.A. 2019/2020. Il progetto ha previsto la collaborazione con Invitalia S.p.A. e ai partecipanti è stato assegnato il compito di analizzare un campione di 10.161 progetti provenienti dal Registro Nazionale degli Aiuti (RNA). L'analisi al dettaglio del campione è stata effettuata attenendosi agli obiettivi della Politica di Coesione per l'Economia Circolare, quali ad esempio: migliorare la gestione dei rifiuti, l'efficienza energetica e delle risorse; proporre nuove soluzioni di product design ed applicare nuovi modelli di business.

Vengono di seguito riportati i risultati più interessanti:

- circa l'1% del totale dei contributi è stato utilizzato per attività di formazione;
- circa il 26% è stato destinato a Ricerca & Sviluppo;
- circa il 30% è stato destinato all'efficientamento energetico

La distribuzione regionale per numero di progetti premia il centro-nord, con 4 Regioni tra le prime 5 (Emilia-Romagna 1150 progetti; Lombardia 623; Calabria 463; Piemonte 434; Veneto 412). Quella per ammontare finanziato, invece, vede la prima posizione occupata per distacco dalla Lombardia con 229.773.363 € a cui seguono la Campania con 98.918.111 €, la Puglia con 50.616.783 €, il Piemonte con 36.784.270 € e la Sicilia con 34.874.253 €. Da un punto di vista di importo vi è quindi un netto recupero delle Regioni del Mezzogiorno.

In relazione al numero di progetti finanziati l'ente regionale è risultato finanziatore del 48% degli stessi, a conferma del fatto che è la realtà che meglio si addice all'implementazione e allo sviluppo dell'economia circolare.

Accanto ai finanziamenti concessi da Invitalia soprattutto attraverso la formula del "*de minimis*" vi sono realtà più importanti che già realizzano comportamenti virtuosi. Le grandi multinazionali del nostro Paese risultano essere sempre più attente a tali tematiche e le testimonianze dei loro responsabili affari istituzionali e dei rapporti con gli stakeholder ce lo hanno più volte comunicato nel corso degli eventi della Scuola. Effettuare investimenti che non contemperino il solo aspetto economico risulta essere complicato anche per soggetti di queste dimensioni, specialmente per via delle diseconomie che si creano. Operare a legislazione vigente non è semplice ed è per tale ragione che viene richiesto alla politica di intervenire. Ancora una volta risultano essere indispensabili la riforma in generale, lo snellimento delle pratiche burocratiche e la creazione delle condizioni necessarie ad incentivare gli investimenti privati.

Anche attori privati di queste dimensioni hanno bisogno dell'interlocuzione con il pubblico, anzi, il confronto che ne può scaturire è il punto di partenza per la generazione del massimo risultato. Le due parti non possono restare arroccate nei propri forti, ma devono porsi allo stesso livello per favorire lo sviluppo di un progetto che possa giovare ad entrambe e, soprattutto, alla collettività. Non risulta più possibile pensare che i due mondi siano agli antipodi, perché solo dalla cooperazione può venire fuori il cambiamento.

Seguire un approccio cooperativo e di tipo *bottom-up* risulta essere la strategia migliore per contemperare tutti gli interessi in gioco e muovere da una logica circolare genera ancora più valore.

Non può esserci transizione ambientale senza "rinascita" circolare e probabilmente la faccia della medaglia da osservare per prima è proprio quella su cui è rappresentata l'economia circolare.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Martina Mastrobattista*

Il ruolo degli incentivi pubblici nella transizione circolare delle aziende

A.A. 2020

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Transizione 4.0 - 3. Il Piano Nazionale Clima Energia e gli incentivi per le aziende - 4. Incentivi Europei - 4.1 Il meccanismo di transizione giusta, Just Transition Mechanism – 5. Transizione 4.0 durante la crisi economica Covid-19 - 6. Conclusioni

Abstract

Ho deciso di redigere questa relazione in ambito degli incentivi statali per la transizione energetica delle imprese italiane, poiché durante il corso più volte è stato richiamato il bisogno di metodi che potessero collegare e ottimizzare il rapporto tra pubblico e privato. Tra questi sicuramente è stato definito il ruolo degli incentivi.

Nonostante l'incentivo non deve essere considerato come metodo esclusivo, quest' ultimo connesso ad una comunicazione efficiente può definitivamente migliorare il rapporto tra pubblico e le imprese. Infatti, è stato stimolante conoscere e imparare come l'incentivo pubblico sia un elemento caratterizzante del partenariato pubblico-privato.

1.Introduzione

Il tema maggiormente emerso durante gli incontri frequentati in questi mesi è stato il problema sostanziale della transizione economica italiana. Ovverosia, il passaggio da un'attività economica lineare ad una circolare e sostenibile. Dunque, la nostra economia ha bisogno di una significativa trasformazione e per ottenere ciò è necessaria la collaborazione tra pubblico e privato.

Per raggiungere una coordinazione dei due soggetti e una transizione efficiente, come è stato suggerito dal Presidente Violante e da Fabrizio Iaccarino il responsabile degli Affari istituzionali centrali di Enel Italia, sono fondamentali delle politiche regolatorie e dei finanziamenti in un'ottica di dialogo tra imprese e territorio.

Di conseguenza, per rispondere a questa esigenza transizionale è importante avere un Piano Nazionale ed Europeo che riesca a soddisfare il raggiungimento degli obiettivi.

Per ottenere un'economia agile e sostenibile bisogna tenere in considerazione la complessità del territorio italiano e della realtà eterogenea. L'Italia presenta un territorio con una forte dicotomia tra pubblico e privato e ciò li rende distanti poiché il loro rapporto talvolta è basato su scarsa fiducia e affidamento reciproco.

Ergo, la trasparenza e la comunicazione tra le due parti permette di creare una relazione fra i due soggetti caratterizzata da coesione ed efficienza. In questo ambito, come ha espresso chiaramente il dott. Mangiameli, l'obiettivo interno italiano dovrebbe essere il potenziamento di un'omogeneità del paese.

Ebbene, potrebbe la sostenibilità essere la chiave di volta per congiungere e risolvere il divario? O meglio potrebbe l'economia circolare essere il punto di svolta per un'attività economica italiana più competitiva? A mio parere si, ma per definire l'economia come

sostenibile bisogna focalizzarsi sul ruolo degli incentivi statali ed europei che sono messi a disposizione dei privati e delle imprese. Esso è un argomento di forte attualità ed è un tema che richiede uno studio approfondito.

La mia relazione si focalizza in primo luogo sulla Transizione 4.0 ed il Piano Nazionale Clima ed Energia e sui relativi incentivi messi a supporto delle imprese dallo stato Italiano. Mentre, in una seconda parte ho voluto concentrare l'attenzione sul Just Transition Fund Europeo. Concludendo con delle riflessioni in riferimento alla crisi dovuta al Covid-19.

2.Transizione 4.0

Lo Stato ha varato delle norme volte alla definizione di un paese più sostenibile e circolare. Di fatti, è stato emanato da parte del ministero dello sviluppo economico nel 2019 un nuovo piano politico-industriale per il paese chiamato "Transizione 4.0".

Con questa manovra lo Stato ha determinato delle misure che incentivano le imprese nello sviluppo di innovazione, di investimenti green e attività di design circolare in modo da valorizzare ancora una volta il "*Made in Italy".* Dunque, il piano Transizione 4.0 ha lo scopo di stanziare fondi per incentivare la "green economy" italiana e per renderla più competitiva in ambito internazionale.

Il piano ha lo scopo di iniettare nell'economia italiana circa 7 miliardi di euro destinati alle imprese. I destinatari di questi incentivi sono sia piccole-medie che grandi imprese. Le principali azioni definite puntano a sostenere le aziende attraverso il credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali, in ricerca e sviluppo, in innovazione e design, e nella formazione.

Per "credito di imposta" si riferisce ad ogni genere di credito di cui l'azienda è titolare nei confronti dell'erario Statale. In particolare, nella transizione 4.0, il credito di imposta ha lo scopo di supportare le imprese che investono in beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica circolare.

Per gli investimenti in beni strumentali materiali il credito di imposta riconosciuto, offre dei sostanziali vantaggi tra quali:

- "Il 40% del costo per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro"
- "20% del costo per la quota di investimenti oltre i 2,5 milioni di euro e fino al limite di costi complessivamente ammissibili pari a 10 milioni di euro."[206]

[206] Ministero dello sviluppo economico; Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali; Mise.gov.it

Mentre per gli investimenti in beni strumentali immateriali il ministero dello sviluppo economico ha riconosciuto un credito d'imposta nella misura del:

- "15% del costo nel limite massimo dei costi ammissibili pari a 700.000. Si considerano agevolabili anche le spese per servizi sostenute mediante soluzioni di cloud computing per la quota imputabile per competenza."

In ambito invece di sviluppo, design e innovazione, il credito di imposta in campo scientifico e tecnologico è riconosciuto

- "pari al 12% delle spese agevolabili nel limite massimo di 3 milioni di euro."

Per la realizzazione di *nuovi* prodotti o processi di produzione o in sostanza migliorati il credito di imposta riconosciuto è:

- "pari al 6% delle spese agevolabili nel limite massimo di 1,5 milioni di euro;"
- "pari al 10% delle spese agevolabili nel limite massimo di 1,5 milioni di euro in caso di attività di innovazione tecnologica finalizzate al raggiungimento di un obiettivo di transizione ecologica o di innovazione digitale 4.0."

Infine, per la concezione e realizzazione dei nuovi prodotti e campionari nei "settori tessile e della moda, calzaturiero, dell'occhialeria, orafo, del mobile e dell'arredo e della ceramica il credito d'imposta è riconosciuto:

- "pari al 6% delle spese agevolabili nel limite massimo di 1,5 milioni di euro."

Considerando invece il credito di imposta in ambito di formazione; è stato riconosciuta in base alla percentuale di spese relative ai dipendenti coinvolti in attività di formazione. Tra i quali:

- "50% delle spese ammissibili e nel limite massimo annuale di €. 300.000 per le piccole imprese;"
- "40% delle spese ammissibili nel limite massimo annuale di €. 250.000 per le medie imprese;"
- "30% delle spese ammissibili nel limite massimo annuale di €. 250.000 le grandi imprese."

Dunque, il credito di imposta ha un ruolo fondamentale per il nuovo piano industriale poiché si tratta di agevolazioni da parte dello Stato verso le Imprese.

3. Il Piano Nazionale Clima Energia e gli incentivi per le aziende

Fabrizio Iaccarino, il responsabile degli Affari istituzionali centrali di Enel Italia, in uno dei nostri incontri ha specificato che Il Green Deal europeo è una grande opportunità. Ma in particolare ha precisato che il Piano Nazionale Clima Energia è una sfida ambiziosa poiché

punta ad una serie di obiettivi tra i quali la de-carbonizzazione. Inoltre, lo ha definito come una "sfida ambiziosa" in quanto esistono una serie di difficoltà emergenti nella individuazione e implementazione degli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi entro il 2030.

Mentre il Ministro dello Sviluppo Economico, Stefano Patuanelli ha invece spiegato che attraverso questo nuovo piano si potrà "contribuire in maniera decisiva alla realizzazione di un importante cambiamento nella politica energetica e ambientale dell'Unione europea, attraverso l'individuazione di misure condivise che siano in grado di accompagnare anche la transizione in atto nel mondo produttivo verso il Green New Deal".

Il PNIEC recepisce dunque le novità contenute nel Decreto-legge sul Clima e gli investimenti per il Green New Deal previste nella Legge di Bilancio 2020.

Tra questi sono evidenti gli incentivi per l'efficienza energetica; lo Stato per promuovere una riconversione dal punto di vista energetico ha determinato degli interventi di detrazione fiscale fino al 75% per i soggetti che riqualificano edifici e strutture. Il fondo sostiene ulteriormente le imprese e i privati anche attraverso ad un conto termico 2.0.

4. Incentivi Europei

Nell'ambito dell'European Green deal, l'unione europea si è impegnata a raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. Ciò richiede notevoli investimenti sia da parte dell'UE, del settore pubblico nazionale, e sia da parte del settore privato. Infatti, il piano europeo di investimenti Green Deal mobilita i finanziamenti dell'UE e crea un quadro di riferimento per facilitare e stimolare gli investimenti pubblici e privati necessari per la transizione verso un'economia neutrale dal punto di vista climatico, verde, competitiva e inclusiva.

Nel 2020 nel Piano d'investimento dell'European Green Deal - il Piano d'investimento per l'Europa sostenibile – è stato istituito il "*Just Transition Plan*" con lo scopo di mobilitare gli investimenti pubblici e contribuire a sbloccare i fondi privati attraverso gli strumenti finanziari europei.

Mentre tutti gli Stati membri, le regioni e i settori contribuiscono alla transizione, la portata della sfida non è la stessa. Alcune regioni saranno particolarmente influenzate e subiranno una profonda trasformazione economica e sociale. Il Meccanismo di transition fund fornisce un sostegno finanziario e pratico su misura per aiutare i lavoratori a generare gli investimenti necessari in questi settori. Come indicato nel piano di investimento European Green Deal

Investment Plan, lo schema di transizione nell'ambito di InvestEU prevede uno schema per generare investimenti aggiuntivi a beneficio delle regioni.

A complemento di altre iniziative annunciate nell'ambito del Green Deal, il Piano si basa su tre dimensioni:

- Finanziamento: mobilitare almeno 1.000 miliardi di euro di investimenti sostenibili nel prossimo decennio. Una quota maggiore di spesa per il clima e l'azione ambientale a carico del bilancio dell'UE rispetto al passato si sommerà ai finanziamenti privati, con un ruolo chiave che sarà svolto dalla Banca Europea per gli Investimenti.
- Abilitazione: fornire incentivi per sbloccare e riorientare gli investimenti pubblici e privati. L'UE fornisce strumenti agli investitori mettendo la finanza sostenibile al centro del sistema finanziario, e facilita in questo modo gli investimenti sostenibili da parte delle autorità pubbliche incoraggiando il green budgeting e gli appalti pubblici, e progettando modalità per facilitare le procedure di approvazione degli aiuti di Stato per le regioni in transizione.
- Sostegno pratico: la Commissione fornirà sostegno alle autorità pubbliche e ai promotori di progetti nella pianificazione, progettazione e realizzazione di progetti sostenibili.

4.1 Il meccanismo di transizione giusta, *Just Transition Mechanism*

Il *Just Transition Mechanism* (JTM) è uno strumento chiave per garantire la transizione verso un'economia neutrale dal punto di vista climatico avvenga in modo equo tra i paesi membri. Mentre tutte le regioni avranno bisogno di finanziamenti e il Piano europeo di investimenti Green Deal si occupa di questo, il Meccanismo fornisce un sostegno mirato per aiutare a mobilitare 100 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 nelle regioni, per alleviare l'impatto socioeconomico della transizione. Il meccanismo istituirà gli investimenti necessari per aiutare i lavoratori e le comunità che dipendono dalla catena del valore dei combustibili fossili. Esso si aggiungerà al contributo sostanziale del bilancio dell'UE attraverso tutti gli strumenti direttamente rilevanti per la transizione.

Il Meccanismo di Transizione Giusta consisterà di tre principali fonti di finanziamento:

- Un Fondo di Giusta Transizione, che riceverà 7,5 miliardi di euro di nuovi fondi UE, in aggiunta alla proposta della Commissione per il prossimo bilancio UE a lungo termine. Per poter attingere alla loro quota del Fondo, gli Stati membri, in dialogo con la Commissione, dovranno individuare i territori ammissibili attraverso piani

territoriali dedicati di transizione giusta. Dovranno inoltre impegnarsi a far corrispondere ogni euro del Fondo di transizione giusta con i fondi del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo Plus e a fornire ulteriori risorse nazionali. Nel loro insieme, ciò fornirà tra i 30 e i 50 miliardi di euro di finanziamenti, che mobiliteranno un numero ancora maggiore di investimenti. Il Fondo fornirà principalmente sovvenzioni alle regioni. Sosterrà, ad esempio, i lavoratori per sviluppare capacità e competenze per il mercato del lavoro del futuro e aiuterà le PMI, le start-up e gli incubatori a creare nuove opportunità economiche in queste regioni. Sosterrà anche gli investimenti nella transizione verso l'energia pulita, ad esempio nell'efficienza energetica.

- Un programma dedicato alla transizione giusta nell'ambito di InvestEU per mobilitare fino a 45 miliardi di euro di investimenti. Questo ha lo scopo di attrarre investimenti privati, anche nel settore dell'energia sostenibile e dei trasporti, a beneficio di queste regioni e per aiutare le loro economie a trovare nuove fonti di crescita.
- Uno strumento di prestito del settore pubblico con il sostegno della Banca europea per gli investimenti (BEI) per mobilitare tra i 25 e i 30 miliardi di euro di investimenti. Sarà utilizzato per prestiti al settore pubblico, ad esempio per investimenti nelle reti di teleriscaldamento e nella ristrutturazione di edifici. La Commissione presenterà una proposta legislativa per istituire questo strumento nel marzo 2020.

Il Meccanismo di transizione giusta non si limita ai finanziamenti: basandosi su una piattaforma di transizione giusta, la Commissione ha lo scopo di fornire assistenza tecnica agli Stati membri e agli investitori e di assicurare che le comunità interessate e le autorità locali siano coinvolte.

5. Transizione 4.0 durante la crisi economica Covid-19

In un periodo in cui la recessione economica è sempre più probabile; le preoccupazioni sull'impatto a lungo termine dell'epidemia di coronavirus sui principali mercati europei sono aumentate drasticamente. In primo luogo, gli investimenti determinati in precedenza sembrano non esser adeguati e tutto ciò si traduce in carenza di eco-innovazione. In particolare, servirebbero due nuovi strumenti ad hoc, che potrebbero rivelarsi anche particolarmente utili per la ripresa economica dopo la crisi da covid-19: la Strategia nazionale ed europea ed un piano solido di azione per l’economia circolare.

Infatti, per rafforzare la competitività e per consolidare il "*made in Italy*", il 28 Maggio 2020 è stato firmato dal ministro dello sviluppo economico Stefano Patuanelli il decreto attuativo e rafforzativo della Transizione 4.0. In questo modo, con la disponibilità di nuove risorse, la ripresa dell'economia italiana sarà sostenuta da una politica industriale del paese ben definita. Inoltre, con il Decreto Legislativo "Liquidità" sono state potenziate le misure di sostegno per le imprese e numerosi sono stati gli "ecobonus" e gli incentivi fiscali con soggetto il super ammortamento.

6. Conclusioni

Concludendo, sostengo che l'economia circolare e l'energia sostenibile siano il volano che permette d'ottenere una risoluzione al divario dicotomico pubblico-privato. Una soluzione che facilita questo obiettivo risiede nel ruolo degli incentivi pubblici verso le imprese. La loro funzione è fondamentale in quanto è possibile accrescere l'attività economica e la competitività delle singole imprese.

Ergo, la mia relazione ha l'obiettivo di dimostrare la funzionalità degli incentivi "sostenibili" per la transizione energetica dell'economia italiana. Il nostro Paese deve consolidare in modo efficiente la capacità di utilizzare e sfruttare le risorse economiche messe a disposizione. Operando in questo modo, l'Italia può rafforzare la competitività del *"Made in Italy"* e potenziare la propria presenza in uno scenario internazionale.

Quindi l'Italia deve continuare ad investire sulla Transizione 4.0, anche a fronte della crisi economica attuale. Il mondo del privato ha bisogno di finanziamenti sostenibili che possano evitare perdite evidenti e dannose per l'economia italiana.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Edoardo Osti*

Il management pubblico

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Tradizione amministrativa italiana - 3. Il processo manageriale pubblico - 4. Il public performance management - 5. Gli indicatori di performance - 6. Determinazione delle performance e responsabilità dirigenziale - 6.1. economicità nell'acquisizione dei fattori produttivi - 6.2. efficienza nell'uso dei fattori produttivi - 6.3. l'efficacia operativa - 7. La determinazione della performance e la responsabilità di governo politico - 8. Conclusione

Abstract

La relazione si pone l'obiettivo di sviluppare un'idea di management nel settore pubblico che possa affrontare nella maniera più efficace ed efficiente possibile le sfide attualissime con cui ci si sta e ci si dovrà confrontare, come lo sviluppo territoriale, la transizione ambientale ed una serie di politiche pubbliche di portata non indifferente per fronteggiare la recessione economica ed i risvolti sociali derivanti dal Coronavirus. È necessario un cambio di paradigma verso un'amministrazione di risultato, non più ancorata a logiche burocratico-formalistiche.

1. Introduzione

Il corso 2020 della Scuola per le Politiche Pubbliche si occupa di transizione ambientale ed economia territoriale; in particolare politiche pubbliche e strategie di impresa.

In relazione a quanto dibattuto nelle due conferenze svoltesi, e con specifico riferimento alla seconda delle due (svoltasi il 2 Marzo con gli interventi di Simona Camerano, Fabrizio Iaccarino, Patrizio Bianchi, Amedeo Lepore e Giovanni Lolli), è emersa in maniera prorompente l'assenza di programmazione e pianificazione a livello regionale. Elemento che viene invece ritenuto centrale e paradigmatico al fine di uno sviluppo territoriale completo e ben indirizzato. Con specifico riferimento all'intervento dell'ex Assessore Patrizio Bianchi è stato sottolineato come sia necessaria una ripartenza dal territorio per realizzare infrastrutture di sistema attraverso processi di negoziazione tra i vari attori sociali. Le regioni devono quindi porsi come agente di governo forte e strutturato, in grado di operare in un contesto aperto e competitivo, non solo come cerniera ed ente intermediario, ma soprattutto come bacino centrale di governo. Il Professor Lepore ha in seguito posto l'accento sul fatto che per restituire ruolo politico alle suddette Regioni occorre potenziarne la struttura amministrativa e la capacità di programmazione. A questo scopo, è quindi necessaria una radicale innovazione delle piante organiche e dei quadri regionali, anche tramite l'introduzione di nuovi ruoli appropriati alle sfide che la transizione sistemica richiede. A tal proposito, il Professor Bianchi ha evidenziato come l'Emilia-Romagna ha investito massicciamente nella formazione della propria dirigenza, ed ha sottolineato come in Italia si sia investito poco alla formazione delle classi tecniche a livello locale.

È su questi ultimi aspetti che sviluppo il mio lavoro. Ciò che mi propongo è cercare di sviluppare un'idea di Management pubblico – inteso come processo unitario che coinvolge tutto l'agire delle amministrazioni pubbliche territoriali - in grado di affrontare le sfide attualissime dello sviluppo territoriale, della transizione ambientale e non per ultima la situazione economica che scaturirà dall'emergenza epidemiologica che stiamo vivendo sulla nostra pelle.

2. Tradizione amministrativa italiana

Nel nostro paese la gestione, l'organizzazione e la rilevazione nelle amministrazioni pubbliche sono regolate da norme di diversa gerarchia (costituzione, norme comunitarie, leggi nazionali, regionali, statuti e regolamenti) non sempre coerenti con le esigenze di buon funzionamento e alla formulazione delle quali raramente è dato partecipare agli esperti di discipline aziendali. C'è inoltre da aggiungere che il contesto iper regolato in cui operano le amministrazioni pubbliche ha plasmato nel corso dei decenni la cultura di questi soggetti e delle persone che vi operano. Di conseguenza la rapidità con la quale può essere modificato uno specifico sistema istituzionale dipende, significativamente, dal radicamento culturale dei principi sul quale è stato fondato.

In sostanza, le logiche di gestione e di erogazione dei servizi pubblici nonché di rilevazione e rendicontazione sono la risultante di una cultura, di un sistema di norme, credenze, interessi, valori, che sono andati stratificandosi nel corso del tempo e che, proprio per la loro diffusa condivisione, definiscono un ambiente istituzionale come poco favorevole ai processi di riforma ispirati a logiche aziendali. Poco favorevoli appaiono le caratteristiche dell'ambiente istituzionale del nostro paese. Infatti:

- Non abbiamo avuto, fino ad un recente passato, corsi universitari di base e avanzati di management pubblico;
- Manca la tradizione, tipicamente francese, della *grande école* ove si forma l'*elite* della burocrazia statale e della classe politica di maggior prestigio;
- La nostra letteratura sulle amministrazioni pubbliche è stata, per molti anni, soltanto giuridica, sociopolitica, macroeconomica, sociologica e marcatamente contabile;
- La tradizione gestionale e culturale delle amministrazioni pubbliche italiane, conseguentemente, non è di stampo manageriale, ma giuridica e, spesso, formalistica.;
- Il travaso fra dirigenza pubblica e privata è ancora molto limitato, e quindi lo sono i potenziali benefici che il settore pubblico potrebbe trarne.

3. Il processo manageriale pubblico

Il management pubblico, a livello di orientamento culturale - ovvero un modo di interpretare tanto l'agire quanto i fini delle amministrazioni pubbliche - dovrebbe svilupparsi al fine di favorire il governo socialmente ed economicamente responsabile delle amministrazioni pubbliche tanto nella fase operativa (dirigenziale) quanto in quella strategica (politica). Occorre, quindi, accettare la complessità delle sfide che ci troviamo di fronte, e dell'ineludibile continuità ed interdipendenza tra fini, mezzi e risultati, intesi nel senso di produzione di valore pubblico riconosciuto sia nella dimensione individuale che in quella sociale.

Pensare di scomporre l'amministrazione pubblica fra chi pensa e decide e chi esegue meccanicamente quanto altri hanno prima deciso, significa confinare le questioni di valore nella sola sfera politica e sottoporre al vincolo della performance la sola dirigenza. I valori dell'agire pubblico o guidano tutti i comportamenti dell'amministrazione pubblica o si riducono a mere dichiarazioni di intenti.

Il management pubblico sarà interiorizzato nella cultura delle amministrazioni pubbliche solo se la responsabilità per i risultati diventi effettiva per politici, dirigenti ed altro personale. Ciò in quanto quelle tecniche di programmazione, misurazione, rilevazione e valutazione delle performance devono essere un indispensabile ausilio per guidare l'azione di governo politico e dirigenziale e per dare efficacemente conto dei risultati conseguiti, e non devono essere interpretate invece come un'imposizione legislativa.

Occorre garantire una fluida continuità fra compiti e funzioni degli organi politici, dei dirigenti e dell'altro personale delle amministrazioni pubbliche individuando chiaramente e rendendo espliciti gli obiettivi di performance di sistema (della rete di amministrazioni che realizzano le produzioni finalizzate all'erogazione di programmi e politiche pubbliche), organizzative (di unità organizzative delle amministrazioni pubbliche), individuali (dei singoli dirigenti e di altri dipendenti pubblici) e responsabilizzando i diversi organi dell'amministrazione (anche quelli di natura politica) per il loro effettivo conseguimento. La viscosità attuale di questo processo iterativo e il non corretto svolgimento di alcune fasi genera contrasti tra la componente politica e quella dirigenziale. In conclusione il processo manageriale pubblico è unitario, così come l'amministrazione nella quale ha manifestazione; ne investe tutti gli organi e li responsabilizza per gli effettivi risultati conseguiti.

Sviluppare queste tematiche in modo molto più ampio, come per esempio il public performance management, gli indicatori di performance, la determinazione delle performance

stesse, la responsabilità dirigenziale, l'efficacia e l'efficienza operativa, la responsabilità degli organi di governo politico, sono tutte buone pratiche che possono a mio avviso determinare un netto innalzamento della qualità delle politiche pubbliche anche in relazione al rapporto con i soggettivi privati, che risulterebbero pienamente beneficiari di un settore pubblico più slanciato, attivo e meno vincolato a logiche burocratiche e formalistiche.

4. Il public performance management

La ricerca e la pratica migliori sono concentrate sul generico termine *performance*, sulle migliori soluzioni tecniche da adottare per poterne dare una rappresentazione concreta in termini qualitativi e quantitativi e sulle possibili interpretazioni dell'applicazione di tali tecniche. Risulta a questo punto manifesto che i termini performance e management pubblico sono inestricabilmente legati. Il management pubblico implica e presuppone la responsabilità per i risultati. A tal proposito si parla di *public performance management* volendo significare la necessità che tutte le componenti dell'unitario processo manageriale pubblico siano guidate, responsabilizzate, incentivate e valutate all'interno ed all'esterno del perimetro dell'amministrazione da un sistema di obiettivi di performance (risultati attesi) reso esplicito ed efficacemente operante. La performance, in sostanza, è un elemento istitutivo del processo manageriale pubblico che qualifica ed orienta le scelte strategiche ed operative dell'amministrazione pubblica. Essa non è altro che la misura dell'effetto conseguente allo svolgimento di un'attività finalizzata al conseguimento di uno specifico obiettivo; serve quindi per guidare e responsabilizzare i comportamenti e rendere conto dei risultati effettivamente conseguiti. La performance è stima *ex ante* e misura *ex post* del verificarsi di eventualità più o meno probabili, implica una definizione esplicita e condivisa degli obiettivi e richiede la responsabilizzazione per il loro conseguimento. Il *public performance management* presuppone dubbio, incertezza, rischio, delega del potere decisionale, discrezionalità nell'agire: caratteri che sono tutti estranei alla cultura burocratico-formalistica, ancora largamente dominante all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Il *public performance management* impone, quindi, un salto culturale quasi paradigmatico ed il superamento definitivo dell'impostazione tradizionale. La burocrazia ed i sistemi di programmazione, gestione, rilevazione e di controllo con essa coerenti si fondano sull'ingabbiare i fenomeni reali e i bisogni umani in categorie predefinite e statiche. Ciò induce ad individuare una risposta *ex ante* per ogni categoria predefinita e, di conseguenza, a definire e normare i comportamenti da adottare in base al presupposto che l'esecuzione puntuale di quanto prescritto comporterà automaticamente la soddisfazione del bisogno.

Secondo tale logica la performance è data per scontata, come meccanica conseguenza della puntuale esecuzione di un comportamento predefinito. La cultura burocratica è cultura dell'esecuzione ed in quanto tale è intrinsecamente in contrasto con il concetto di performance e con quello di management pubblico. È caratteristica propria della cultura manageriale ed aziendale riconoscere **discrezionalità** (quell'attività "ponderativa" di tutti gli interessi in gioco, relativi ad un determinato contesto, riconosciuta alla pubblica amministrazione tra più comportamenti ugualmente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico individuato dalla norma giuridica) all'azione di management; da qui discende la necessità di una costante verifica fra risultato realizzato effettivamente e risultato ipotizzato, alla costante ricerca della migliore combinazione possibile fra valore proposto e valore riconosciuto in termini di capacità di soddisfare i bisogni sociali per i quali è stata adottata una politica pubblica.

Ricade nella responsabilità di ogni singola amministrazione pubblica l'obbligo di ritagliarsi, su misura e in modo autonomo, le soluzioni organizzative, gestionali e di rilevazione ritenute più idonee per innestare le logiche del *public performance management*. Ciò in quanto ogni amministrazione pubblica è un fenomeno economico, sociale e politico in sé specifico e irripetibile, cioè non standardizzabile.

5. Gli indicatori di performance

Le performance sono, di norma, misurate e rappresentate tramite indicatori. Si tratta di misure relative, capaci di fornire informazioni sintetiche e segnaletiche sui singoli aspetti dei fenomeni gestionali sui quali si intende indagare. Sono strumenti di misurazione ed è possibile attribuire loro molteplici finalità:

- Guidare i comportamenti organizzativi di tutti gli organi interni alle amministrazioni pubbliche attraverso la definizione *ex ante* di valori posti come obiettivo, collegandoli con la responsabilizzazione ai fini del controllo.
- Catturare le variabili critiche per la prestazione aziendale.
- Effettuare l'analisi degli scostamenti, attraverso la definizione preventiva del sistema degli indicatori e degli obiettivi da perseguire, procedendo poi con la rilevazione in fase concomitante ed *ex post* dei risultati conseguiti. L'analisi è tra dato preventivo e dato effettivo ed è finalizzata all'analisi delle cause del mancato raggiungimento degli obiettivi.
- Permettere i confronti spazio-temporali all'interno dell'amministrazione stessa o con amministrazioni sufficientemente simili (tipico del *benchmarking*).

- Esprimere i risultati economici dell'amministrazione pubblica il cui scopo sia quello di verificare la capacità di combinare in modo ottimale risorse scarse per soddisfare al meglio la domanda individuale e sociale di servizi e politiche pubbliche, mediante il confronto tra valore proposto e valore riconosciuto.
- Svolgere in modo efficace un'attività di comunicazione esterna (trasparenza nei confronti dei cittadini).
- Svolgere in modo efficace un'attività di comunicazione interna: ai dirigenti responsabilità di unità organizzative, le informazioni sulle performance conseguite forniscono uno strumento di monitoraggio costante, che può consentire di attuare con tempestività le opportune azioni correttive.

La valenza di una misura di performance è sempre segnaletica. È un valore che quindi deve essere sempre soggetto a interpretazione. La valutazione della situazione e la scelta delle eventuali soluzioni è sempre della persona (politico, dirigente, funzionario) e/o dell'organo che, nella logica manageriale risponderà degli effetti generati a seguito delle decisioni assunte.

L'utilizzo di questi strumenti in modo molto diffuso all'interno delle amministrazioni pubbliche può sicuramente costituire una buona pratica al fine di rafforzare e rendere concreta la responsabilità di tutto il personale addetto, dal vertice strategico fino ai nuclei operativi di base. Può inoltre costituire un'efficace strumento di monitoraggio in itinere, di modo che le eventuali discrasie tra obiettivo prefissato e risultato raggiunto vengano immediatamente individuate e possano quindi essere subito corrette, evitando così ulteriori possibili ricadute sull'*outcome* generato in termini di soddisfazione di bisogni sociali.

6. Determinazione della performance e responsabilità dirigenziale

L'articolazione della performance dirigenziale si suddivide convenzionalmente in tre diverse dimensioni: economicità nell'acquisizione dei fattori, efficienza (rapporto che mette in relazione le risorse impiegate con i risultati conseguiti) ed efficacia (rapporto tra i risultati effettivamente conseguiti e gli obiettivi prefissati). Occorre quindi sottoporre a monitoraggio la dirigenza con riferimento alle dimensioni ricordate aggiungendo come quarta componente la qualità (da includere nella determinazione delle tre classiche dimensioni della performance dirigenziale). L'apprezzamento della performance dirigenziale richiede l'elaborazione di un sistema informativo *ad hoc*, basato principalmente sulla misurazione dei risultati di gestione, o meglio dei processi in cui la gestione si articola.

Ben si comprende il ruolo centrale che in tali determinazioni assumono gli obiettivi che il dirigente è chiamato a perseguire. Senza obiettivi chiari e misurabili le performance non si possono misurare e il principio della responsabilità per i risultati viene meno.

6.1 Economicità nell'acquisizione dei fattori produttivi

quando si considera questa dimensione, la performance ha ad oggetto solo l'*input*: l'obiettivo in tal caso concerne la minimizzazione del costo di acquisizione dei fattori produttivi. A tal proposito, è fondamentale la definizione di una soglia di qualità minima, da determinare in funzione dell'impiego concreto al quale il fattore produttivo è destinato. È determinante che chi ha la responsabilità degli acquisti conosca o sia informato sulla destinazione economica dei fattori produttivi (cosa tutt'altro che scontata se si considera che molto spesso gli acquisti sono centralizzati presso le centrali di committenza).

6.2 Efficienza nell'uso dei fattori produttivi

L'efficienza consiste nell'attitudine a trasformare l'*input* (fattori produttivi) in *output* (volume della produzione). Naturalmente devono essere correlabili dal punto di vista temporale e devono essere riferiti agli stessi processi produttivi svolti nelle medesime unità organizzative. L'efficienza, così come l'efficacia, riguarda i dirigenti responsabili di tutte le unità organizzative dell'amministrazione pubblica, sia che esse rendano servizi all'utenza esterna, sia che esse abbiano rilevanza meramente interna.

Per valutare il grado di efficienza è sempre necessario effettuare una comparazione. Non si può essere efficienti in sé, ma più o meno efficienti. Il termine di paragone può essere un valore-obiettivo assegnato ad un dirigente, uno standard tecnico, un dato passato riferito al medesimo servizio o il risultato conseguito da un'altra amministrazione. Il presupposto di ogni confronto è l'omogeneità dei fenomeni comparati.

6.3 L'efficacia operativa

Un'attività è efficace quando l'utilizzo dell'*output* permette il conseguimento degli obiettivi programmati. L'interesse per tale dimensione di risultato è strettamente connesso con la natura stessa della pubblica amministrazione, il cui scopo ultimo è la cura dell'interesse pubblico nel caso concreto e la soddisfazione dei bisogni umani. In conclusione, la produzione pubblica è efficace se consente di soddisfare la domanda individuale e sociale di servizi, programmi e politiche pubbliche.

Al fine di un maggior approfondimento del management pubblico (quindi come andrebbe attuato concretamente) e una maggior completezza per quanto concerne il tema trattato intendo classificare gli obiettivi in tre sotto-categorie, secondo il criterio temporale:

- Gli obiettivi ultimi: individuano in modo sintetico l'effetto finale che si propone di produrre attraverso l'attuazione di un programma o di una politica pubblica in termini di bisogno sociale.
- Gli obiettivi immediati: si riferiscono all'acquisizione dei fattori produttivi nella quantità e qualità compatibile con le attività che si intendono realizzare
- Gli obiettivi intermedi: riguardano la fase della produzione in senso tecnico e dell'utilizzo delle prestazioni rese.

Inoltre occorre distinguere tra nozioni di efficacia differenziate:

- efficacia operativa, relativa agli obiettivi operativi, la cui responsabilità per la realizzazione è demandata al dirigente.
- Efficacia globale, connessa al raggiungimento degli obiettivi strategici, la cui responsabilità per la realizzazione è demandata all'organo di governo politico.

Prendendo in considerazione l'efficacia operativa, al fine di costruire opportuni indicatori di efficacia nella realizzazione degli obiettivi, è possibile prendere in considerazione tre sub-dimensioni: il miglioramento dell'efficienza (rapporto tra risultati conseguiti *input/output* e obiettivi programmati), l'attitudine a soddisfare la domanda potenziale ed espressa (percentuale di soddisfacimento della domanda espressa attraverso opportuni indicatori relativi alla domanda); l'analisi del gradimento qualitativo percepito ed espresso dall'utenza (indagini campionarie sull'utenza servita).

In tutte le sub-dimensioni sono importanti gli aspetti qualitativi delle conseguenze dell'azione dirigenziale. Ne deriva che la valutazione dell'efficacia non si deve basare esclusivamente sugli aspetti quantitativi della produzione dei servizi, ma anche e soprattutto sugli aspetti qualitativi e deve considerare in modo approfondito la relazione tra l'amministrazione pubblica e il suo ambiente di riferimento. Occorre sottolineare ancora una volta l'indispensabilità della definizione ex ante degli standard che posseggano tutte le caratteristiche di parametri-obiettivo, ai fini della responsabilizzazione per il risultato.

7. La determinazione della performance e la responsabilità di governo politico

Come abbiamo già precedentemente ricordato, l'organo di governo politico è responsabile per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione pubblica. Per misurare l'efficacia globale è necessario stimare l'impatto prodotto all'esterno dell'amministrazione pubblica come effetto di un programma o di una politica pubblica. Va ricordato inoltre che i suddetti possono arrivare a coinvolgere più aziende oltre all'amministrazione pubblica promotrice dell'intervento. La capacità di governare e coordinare l'operato delle reti istituzionali ed economiche è il principale determinante dell'impatto di molti programmi e politiche pubbliche. Inoltre, il nesso di consequenzialità fra il raggiungimento degli obiettivi operativi e di quelli strategici va esplicitato in fase di programmazione e sottoposto a verifica al momento della misurazione e valutazione dell'impatto. Quanto scritto ribadisce e sottolinea ulteriormente l'unitarietà del processo manageriale pubblico.

Quando dalle generiche dichiarazioni di intenti si passa alla concretizzazione degli scopi di specifici interventi, si finisce spesso con il constatare che i problemi da risolvere sono diversi e spesso contrastanti fra di loro. Per generare gli effetti voluti sul problema sociale in esame, bisogna organizzare una serie di attività, che possono anche assumere la forma di progetti distinti, ancorché coordinati, ed assegnarne la realizzazione a distinte unità organizzative. In tali circostanze rafforzare efficacemente i meccanismi di coordinamento ed esercitare una forte *leadership* sono elementi imprescindibili per un risultato efficace che vada nella direzione auspicata in maniera determinante.

L'importanza della valutazione dell'efficacia globale risiede nel fatto che un programma, stante la dinamicità dei contesti ambientali, non funziona mai così come si era previsto, e può quindi segnalare qualche difetto da correggere o eventuali modifiche da apportare.

La relazione fra obiettivi intermedi e finali è ipotizzata in fase di programmazione *ex ante*, ma deve essere poi dimostrata in fase di misurazione e valutazione *ex post* e non può mai considerarsi ovvia. Diversamente, è frequente constatare come politici e dirigenti pubblici ritengano un obiettivo strategico conseguito semplicemente perché riescono a dimostrare che le attività di cui la politica pubblica si compone sono state svolte in maniera efficace, come se la relazione causa-effetto sia implicita e possa darsi per scontata. Rinunciare quindi a misurare l'efficacia globale, non può confondersi con il presumerla conseguita. La politica troppo spesso si sottrae alla responsabilità per i risultati e finisce per moltiplicare i programmi dei quali non è nota l'efficacia complessiva. Per valutare l'efficacia globale si è soliti fare affidamento a metodi quantitativi (analisi controfattuale) o qualitativi.

8. Conclusione

La crisi economica globale del 2008 (e con altissima probabilità la crisi derivante dal Covid seguirà un percorso simile) ha reso necessario un ripensamento della gestione delle risorse economiche degli stati con "tagli alla spesa pubblica" che, come è facilmente intuibile, ha riflessi importanti e molto rilevanti sulla gestione dell'apparato pubblico. Molti governi sono tornati a focalizzare la propria attenzione sulla sostenibilità finanziaria, sul controllo e la regolamentazione delle uscite, a discapito dell'impiego di strumenti di gestione strategica, di misurazione della performance e di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei beni e dei servizi pubblici. In conclusione, il quadro storico di riferimento è questo.

Come ho provato ad evidenziare in questa breve relazione, gli aspetti concernenti la responsabilizzazione del personale (di ogni tipo) addetto all'amministrazione pubblica risultano fondamentali e dovrebbero costituire il perno attorno al quale far ruotare un'amministrazione di risultato che guardi, non tanto al rispetto formalistico della normativa di settore, quanto invece al soddisfacimento del bisogno sociale e alla creazione di valore pubblico riconosciuto, correlato alla cura dell'interesse pubblico cosiddetto "primario" ponderatamente agli interessi secondari rilevanti nel caso concreto.

In relazione alla responsabilizzazione del personale, come più volte sottolineato, è necessario costituire *ex ante* degli obiettivi che debbano essere perseguiti, in relazioni ai quali, *ex post,* si possa verificare – tramite appositi sistemi di misurazione e valutazione - la rispondenza con i risultati effettivamente conseguiti tramite l'implementazione della politica pubblica in esame.

Una gestione efficiente ed efficace dell'amministrazione pubblica, nei modi concretamente e dettagliatamente esplicati nei diversi paragrafi di cui sopra, dovrebbe essere adottata singolarmente da ogni ente pubblico territoriale ed azienda ad esso funzionalmente legata, a seconda delle esigenze, del modello e dell'assetto organizzativo secondo cui si articola l'ente stesso. Va specificato, onde evitare semplificazioni non richieste, che ogni amministrazione pubblica territoriale è da considerarsi a sé stante, e sebbene i principi del management pubblico che devono operare rimangono in sostanza invariati, lo stesso non si può dire per l'applicazione concreta che devono trovare internamente all'amministrazione di riferimento. Ogni amministrazione deve quindi individuare al suo interno quali sono gli strumenti più adatti nel caso specifico, in quanto non sono standardizzabili. Chiunque può intuire infatti come un ministero organizzato in dipartimenti non rappresenti le stesse esigenze di un comune di cinquemila abitanti.

Sviluppare queste tematiche in modo molto più ampio, come per esempio il public performance management, gli indicatori di performance, la determinazione delle performance stesse, la responsabilità dirigenziale, l'efficacia e l'efficienza operativa, la responsabilità

degli organi di governo politico, sono tutte buone pratiche che possono a mio avviso determinare un netto innalzamento della qualità delle politiche pubbliche anche in relazione al rapporto con i soggettivi privati, che risulterebbero pienamente beneficiari di un settore pubblico più slanciato, attivo e meno vincolato a logiche burocratiche e formalistiche. Svilupparle però non credo sarebbe sufficiente; una seconda sfida e forse ancora più complessa sarà quella di riuscire a renderle concrete ed operative senza che rappresentino esclusivamente un ulteriore appesantimento burocratico.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Martina Percuoco*

Il rapporto pubblico privato: tra burocrazia e coordinamento

A.A. 2020

*Facoltà di Economia – Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario

1. Introduzione - 2. Il rapporto pubblico-privato - 3. Tempi di attraversamento - 4. La situazione economica italiana nello scenario dell'emergenza del coronavirus - 5. Il mio progetto

Abstract

La mia relazione finale analizza i problemi alla base della costruzione delle infrastrutture nel nostro paese dall'elevata burocratizzazione alla mancanza di coordinamento tra i vari livelli di governo. Il mio progetto propone come soluzione a tali problematiche di mettere non solo in risalto la conferenza dei servizi ma anche di diminuire i numerosi controlli precedenti facendo partire i progetti e incrementando i controlli successivi. Sarà tuttavia necessario che i policy makers vogliano effettivamente cambiare le cose: anche la migliore politica pubblica non avrà effetto senza tale presupposto.

1. Introduzione

Il rapporto tra il settore pubblico e il settore privato risulta essere una chiave di volta nello sviluppo del nostro paese. Durante le conferenze con i rappresentanti delle imprese sono emerse le principali problematiche che queste ultime trovano nella collaborazione con il territorio a partire dalla mancanza di programmazione fino ad arrivare al problema di burocratizzazione che rallenta gli investimenti infrastrutturali. Questi ultimi rimangono bloccati per moltissimo tempo a causa della mal gestione degli stessi, della mancanza di competenze nonché della lunghezza degli iter di realizzazione. altro punto focale è poi a monte la scelta della modalità di finanziamento delle infrastrutture (finanza di progetto, appalto, partenariato pubblico privato) che può non essere idonea all'investimento stesso. Ad incidere su tale rapporto si inseriscono poi i rapporti tra gli enti territoriali e lo stato centrale che sono spesso caratterizzati da conflittualità bloccando gli investimenti sul territorio. In particolare molti rappresentanti delle regioni, come l'ex presidente della regione Abruzzo Giovani Lolli, hanno evidenziato la tardività dello stato nell'emanare autorizzazioni. La conseguenza di ciò risulta l'utilizzo di misure del tutto obsolete rispetto allo sviluppo tecnologico attuale. Oggi il nostro paese si trova inoltre ad affrontare una situazione di crisi economica e sanitaria in cui il rapporto tra le imprese e la pubblica amministrazione risulta essere ancora più cruciale: bisogna fare investimenti strategici che rendano il nostro paese competitivo sullo scenario internazionale. La mia relazione si propone come obiettivo di analizzare le problematiche che a livello generale nascono tra le imprese e il territorio partendo da investimenti in cui tali problematiche sono state risolte poiché realizzati in tempi molto brevi e investimenti in cui invece ciò non è accaduto proponendo un progetto di risoluzione di tali problematiche. I problemi di burocratizzazione e mancanza di programmazione emergono ancor di più nella situazione attuale con l'attuazione dei vari

decreti (*cura Italia*, *liquidità*, *decreto rilancio*) in cui le imprese private non riescono ad accedere ai finanziamenti in tempi brevi a causa dell'insita lunghezza degli iter di procedura. Trasformare la situazione attuale in un'opportunità per rilanciare gli investimenti deve essere la priorità di chi si occupa di politiche pubbliche del paese partendo dal livello territoriale fino ad arrivare al livello centrale e a livello internazionale.

2. Il rapporto pubblico-privato

Il dibattito nel nostro paese negli ultimi vent'anni è stato dominato dalla necessità di rilanciare gli investimenti pubblici a causa del grave deficit infrastrutturale. Tematica centrale risulta il rapporto pubblico privato e come uno sviluppo in senso coordinato di quest'ultimo possa migliorare la situazione. La promozione di uno sviluppo infrastrutturale risulta ancora più attuale alla luce degli obiettivi di innovazione e sostenibilità da perseguire. Le modalità di accordo tra pubblico-privato possono essere varie e il legislatore introducendo strumenti innovatiti ha cercato di incentivare in maniera crescente il ricorso al capitale privato per la realizzazione degli investimenti pubblici. Il partenariato pubblico privato, nello specifico, è stato codificato nel libro verde della commissione CE: forme di cooperazione tra autorità pubbliche e il modello delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Oggi il d.lgs 18/4/2016 n 50 art 3 (modificato dal d.lgs 19-4-2017 n 56- decreto correttivo) definisce il contratto di partenariato pubblico privato come "il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato (..) un complesso di attività consistenti nella realizzazione , trasformazione , manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità o del suo sfruttamento economico , o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, assunzione del rischio secondo modalità individuate dal contratto da parte dell'operatore. L'attenzione a forme di collaborazione articolate tra pubblico e privato tuttavia si era fortemente sviluppata già con la legge n 144/1999 (ripresa poi dal dl 199/2016) con la previsione della finanza di progetto (o project financing) in cui l'investimento di un'opera pubblica veniva affrontato da un privato a fronte del diritto di trattenere tutti i flussi di cassa prodotti dalla gestione. Sebbene ci sia stata la volontà di creare un quadro normativo che velocizzasse gli investimenti inserendo forme innovative di finanziamento ci sono stati molti ambiti in cui la spesa per investimenti infrastrutturali a livello nazionale si è ridotta come nel caso degli investimenti infrastrutturali in opere stradali che ha subito una flessione dal 2008 al 2018 del 21% (indagine centro studi consiglio nazionale ingegneri). Possiamo collegare tale fenomeno alla numerosità dei

problemi che riscontra la costruzione di un'opera infrastrutturale. In primis i tempi di realizzazione molto lunghi a causa del rallentamento degli iter burocratici. Secondo il portavoce di Enel per la costruzione di impianti eolici in brasile il tempo di realizzazione può raggiungere i sei mesi e sebbene sia un sistema non replicabile in Italia per la differente tradizione energetica ci sono molti altri casi più vicini alla realtà italiana in cui l'iter organizzativo funziona meglio (si pensi alla spagna dove nonostante la situazione dell'emergenza sanitaria la costruzione delle infrastrutture sia continuata). La soluzione risiede dunque nella capacità di coordinamento tra i diversi livelli di governo (, stato, regioni, comuni) con le imprese che può dare un impulso allo sblocco di investimenti già finanziati ma bloccati. Seconda problematica insita nel blocco degli investimenti risiede proprio nell'erronea scelta dei finanziamenti che dunque rimangono bloccati, come ad esempio un project financing (va utilizzato per investimenti di lunga durata) per investimenti di portata limitata. Per ovviare tale problematica nel panorama nazionale molte imprese mettono a disposizione le proprie competenze per una consulenza a favore della pubblica amministrazione. Un esempio risulta cassa depositi e prestiti che cerca non solo di assistere la stazione appaltante tramite la propria consulenza ma facilitando l'accesso ai fondi: cerca di trovare la soluzione progettuale e la struttura finanziaria migliore. Possiamo vedere l'importanza della consulenza degli enti privati nei confronti dell'amministrazione pubblica in progetti che erano bloccati e grazie a quest'ultima sono ripartiti. Tra gli investimenti infrastrutturali un chiaro esempio di rapporto di consulenza tra pubblico e privato è il nuovo ospedale di Trento la cui vicenda è iniziata nel 2011. Si trattava del più grande appalto della provincia il cui valore risaliva a 1,7 miliardi di euro tra realizzazione dell'opera e gestione dei servizi, il tutto strutturato secondo il modello del project financing. Il progetto tuttavia è rimasto bloccato fino al 2019 poiché impugnato dalle imprese sconfitte nell'appalto ed è rimasto impantanato nei ricorsi effettuati presso il TAR di Trento. Fondamentale per uno sblocco è stato il dialogo con Cassa del Trentino, Cassa depositi e prestiti e la Banca europea per arrivare al protocollo d'intesa, per individuare contenuti, modalità e tempi per approfondire una materia complessa e il nuovo quadro normativo, per riannodare la vicenda Not intorno al primo bando e al project financing.

3. Tempi di attraversamento

Tra i vari problemi del rapporto tra pubblico privato in questa sede mi vorrei soffermare sulla lentezza della realizzazione degli investimenti. Naturalmente investimenti realizzati in tempi lunghi non fanno che disincentivare la partecipazione delle imprese agli stessi. Qui dunque

sorge la domanda principale: come ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti? naturalmente la lunghezza dei tempi di realizzazione deriva dalla lunghezza degli iter degli stessi nonché dunque dall'elevata burocratizzazione. La prima risposta che si può dare in quest'ottica, richiesta da parte delle imprese durante le conferenze, è una riforma del codice degli appalti dunque una modifica del quadro normativo attuale. Non sempre però le modifiche normative hanno portato risultati ma anzi la stratificazione delle norme e il tentativo di aumentare i controlli nell'intento di rilanciare opere pubbliche ha avuto un effetto opposto. Secondo l'indagine del centro studi del consiglio nazionale ingegneri il 54% del tempo di realizzazione di un'opera pubblica sono occupati da procedure burocratiche legate a controlli, valutazioni, validazioni, autorizzazioni ed altre attività amministrative (c.d. tempi di attraversamento). Per un'opera del valore compreso tra 500.000 euro e 1 milione di euro, i tempi medi di completamento sono di 5 anni dei quali 3 anni occupati da procedure amministrative. Per opere superiori a 100 milioni di euro, il periodo di realizzazione è di almeno 15 anni, con tempi di attraversamento di circa 6 anni. tutto ciò porta a un elevato numero di opere pubbliche incomplete che secondo elaborazioni effettuate dal Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti sono più di 600 per un valore di quasi 4 miliardi di euro. Alla luce di quanto detto sembrerebbe impossibile ridurre i tempi tuttavia esempi di investimenti realizzati in tempi brevi sono presenti. Il ponte di Genova è stato ricostruito in 10 mesi: niente burocrazia ma solo decisione. Naturalmente tale caso è stato eccezionale e la velocità della costruzione è stata favorita dalla presenza di tre condizioni: l'opera già esisteva e dunque non c'era bisogno dell'autorizzazione, il progetto è stato donato, quindi non c'è stato bisogno di indire gare e infine si sapeva fin dall'inizio che per legge qualunque fosse il costo sarebbe stato pagato dalla società che aveva la concessione. Ciò nonostante l'opera deve rappresentare un esempio, quando c'è l'impegno si può realizzare un investimento in tempi brevi a prescindere dal quadro normativo. Da qui l'esigenza di cercare di accorciare i tempi di programmazione e progettazione a legislazione vigente. Questo impegno è portato avanti da imprese come cassa depositi e presti che mettono a disposizione le proprie competenze e la progettazione tecnica per ridurne i tempi.

4. La situazione economica italiana nello scenario dell'emergenza del coronavirus

Come abbiamo già detto, in Italia il rapporto tra il settore pubblico e privato risulta insito di problemi alla base dei quali tra gli altri emerge l'elevata burocratizzazione. Tale problema risulta evidente ancora di più alla luce dell'emergenza economico-sanitaria che stiamo vivendo, dove le imprese non riescono ad accedere alle risorse messe a disposizione dallo

stato impantanate nei numerosi adempimenti burocratici. Nel decreto cura Italia è prevista la cassa integrazione in deroga anche per le imprese che normalmente non possono accedervi (con meno di 15 dipendenti), per tutta la durata della sospensione del rapporto di lavoro ma per un periodo comunque non superiore a 9 settimane. Anche questa procedura risulta perdersi nell'assetto burocratico e l'INPS, sommersa dalle richieste, non riesce ad erogare l'ammortizzatore sociale a tutte le imprese richiedenti. La situazione dunque risulta finire nel drammatico soprattutto per quelle imprese che non riescono ad anticipare ai propri lavoratori la cassa integrazione. Analizzando poi il decreto liquidità vediamo un ritorno dello stato in modo attivo nella vita delle imprese facendo quest'ultimo da garante nei prestiti erogati tramite Sace. Anche l'iter di erogazione dei finanziamenti per le imprese sembra però andare a rilento infatti sebbene, per i prestiti fino a 25.000 non è necessaria alcuna istruttoria (ma una semplice autodichiarazione), per i prestiti superiori fino ad 800.000 mila euro la situazione risulta differente. Per quelli compresi tra 25 e 800 mila euro, garantiti dallo Stato e contro garantiti dai Confidi regionali, sarà necessaria una valutazione di merito del credito. Per quelli che superano la soglia degli 800 mila euro la garanzia statale scende al 90% e ancora più in basso a mano a mano che l'entità del prestito cresce. I fondi messi a disposizione sono 400 miliardi e sebbene la cifra sia molto importante il problema risulta sempre la facilità di erogazione. L'iter per accedere ai finanziamenti risulta molto lungo e la burocrazia bancaria risulta avere la meglio: numerosi sono gli adempimenti richiesti dalla banca e numerosi sono i tempi che le imprese impiegano per disporne. Il "*decreto rilancio"* si propone come obiettivo di risolvere i forti ritardi legati alla lentezza delle procedure, in particolare nel caso della cassa integrazione, grazie ad un accordo tra lo stato e le regioni. I periodi successivi alle prime nove settimane riconosciuti dalle Regioni, sono concessi dall'Inps, che riceve dai datori di lavoro la domanda in via telematica con la lista dei beneficiari, le ore di sospensione per ciascun lavoratore per tutto il periodo autorizzato. Per questa fase viene meno il doppio canale che vede coinvolte Regioni e Inps, che rallenta le procedure di pagamento. Sarà sempre l'Inps a provvedere all'erogazione delle prestazioni, previa verifica del rispetto dei limiti di spesa. Se dal monitoraggio l'Inps verificherà che è stato raggiunto, anche in via prospettica il limite di spesa, non potrà autorizzare altra cassa integrazione. Cruciale per la velocizzazione della procedura è stata la collaborazione tra lo stato e le regioni, tramite il meccanismo della conferenza. Si intreccia dunque il problema di burocratizzazione con la mancanza di programmazione. le procedure di erogazione di fondi sono già normalmente molto lunghe e in una situazione di emergenza non era che prevedibile che, con gli aumenti delle richieste, i tempi si sarebbero allungati ancora di più. Era dunque necessaria una previa

programmazione di velocizzazione delle procedure da prevedere già nel primo decreto tramite un accordo con le regioni. Da questa emergenza nasce dunque un'opportunità per sburocratizzare gli investimenti rafforzando l'intesa tra lo stato e le regioni: un rapporto collaborativo è l'unica soluzione per un possibile rilancio dell'economia al contrario un rapporto conflittuale non farà che accentuare problemi già presenti.

5. Il mio progetto

Il mio progetto parte dalla necessità di una semplificazione amministrativa ricercando la massima snellezza operativa, gli oneri burocratici risultano dei costi per i cittadini e le imprese ostacolando gli investimenti. Per tale obiettivo a mio parere andrebbe in primo luogo rivalorizzato il ruolo **della conferenza dei servizi** evitando un esame separato dei diversi uffici ma convocando insieme tutti gli interessi coinvolti per discutere e fare una valutazione congiunta. Naturalmente per essere efficace i rapporti tra gli enti all'interno della conferenza dovranno essere di tipo collaborativo. La conferenza può avvenire anche in maniera telematica e anche ciò potrebbe essere un punto chiave in quanto un processo di dematerializzazione risulta necessario. Un altro istituto chiave per la semplificazione burocratica è la **SCIA (segnalazione certificata di inizio attività)** che viene utilizzata nei casi in cui l'esercizio di un'attività è subordinato ad autorizzazioni, licenze e concessioni richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali, commerciali e artigianali. In questo caso l'attività può iniziare subito e l'amministrazione può contestarne entro 60 giorni la regolarità e terminare l'attività. Naturalmente lo stesso istituto non è replicabile per la costruzione di grandi infrastrutture ma la previsione di un modello in cui si incentiva l'autodichiarazione da parte delle imprese e la partenza del progetto può essere cruciale. I controlli per la costruzione di un'opera vengono effettuati precedentemente all'esecuzione della stessa e i tempi tra la progettazione e l'esecuzione diventano lunghissimi. Risulta a mio avviso necessario diminuire i controlli precedenti facendo partire i progetti e incrementando i controlli successivi all'esecuzione. Tutto ciò sarà possibile solo se c'è la volontà da parte di chi si occupa di politiche pubbliche di voler veramente cambiare qualcosa all'interno del nostro paese: anche la miglior procedura di semplificazione non sarà efficace se chi ha influenza non si mobiliti affinché le cose funzionino.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Federico Petitti*

La valutazione degli investimenti per la sostenibilità economica in sanità

A.A. 2020

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

Sommario

1. L'importanza della valutazione economica nei programmi sanitari - 2. Health Technology Assessment per garantire la sostenibilità dell'innovazione tecnologica - 2.1 L'HTA in Italia e nel mondo - 3. La strategia degli investimenti sanitari centralizzata - 4. "Azienda Zero": gli enti terzi per una gestione condivisa

Abstract

La relazione conclusiva è incentrata sulla sostenibilità economica in relazione agli investimenti che vengono stanziati in sanità.

L'emergenza sanitaria ha fatto emergere chiaramente l'importanza che rivestono le decisioni di politica sanitaria anche nell'allocazione di risorse per investimenti alternativi. A causa della "regionalizzazione" del sistema sanitario queste scelte spesso non sono coerenti con strategie nazionali ed inoltre in Italia non vengono doverosamente utilizzati modelli di valutazione degli investimenti come L'Health Technology Assessment (HTA).

1. L'importanza della valutazione degli investimenti nei programmi sanitari

Questa emergenza sanitaria ha evidenziato tutti i limiti del nostro servizio sanitario che, oltre ad essere diviso in 21 realtà differenti, è anche fortemente carente dal punto di vista delle risorse, per non parlare delle tecnologie. Pertanto nel prossimo futuro è auspicabile aspettarsi dei forti investimenti nella sanità a 360 gradi: dalle strutture, fino ad arrivare all'innovazione tecnologica.

Basti pensare quanto sarebbe stata fondamentale una forte strutturazione della telemedicina in questo frangente di lock down. Alla luce di questa considerazione, in che modo dovranno essere gestiti gli investimenti sanitari che il Paese si impegnerà a compiere nei prossimi mesi?

In questo scenario emerge prepotente il ruolo della valutazione economica, sia per fornire gli indispensabili elementi di benchmark nei processi decisionali, che intervengono nel governo della spesa sanitaria regionale e delle sue componenti, sia per fornire gli elementi utili nella definizione dell'acquisto di beni e servizi, sia per fornire le opportune valutazioni a posteri della composizione del mix dei consumi, sia per indirizzare nello specifico i processi di health technology assessment (HTA) a supporto di una razionalizzazione della spesa.

Infatti, il costo reale di ogni programma non è dato dalla somma di denaro iscritta nel bilancio del programma, quanto piuttosto dai risultati in termini di salute che sarebbe stato possibile ottenere utilizzando tali risorse in altri programmi. È questo «costo-opportunità» che la valutazione economica cerca di stimare e di confrontare con i benefici derivanti dal programma.

In primo luogo, nell'ambito di un'analisi economica vengono considerati sia le risorse impiegate, sia i risultati prodotti dalle attività, a volte identificati con i termini, rispettivamente, di «costi» e di «conseguenze».

In entrambi i casi, ciò che permette di prendere una decisione è il collegamento tra costi e conseguenze.

Credo che dovremmo vivere questo momento come un tempo zero in cui potremmo ricostruire il nostro sistema sanitario. Ma per farlo dobbiamo aver ben chiaro su cosa investire, dove investire e con quali modalità.

2. Health Technology Assessment per garantire la sostenibilità dell'innovazione tecnologica

In un contesto in cui le regioni devono affrontare il problema del finanziamento dei propri sistemi sanitari, che rappresenta una quota rilevante dei bilanci, allo stesso tempo crescono le aspettative dei cittadini rispetto alla qualità dei servizi, diventa essenziale applicare principi e metodi che consentano di valorizzare al massimo le risorse impiegate, perseguendo risultati di salute a costi sostenibili. L'Health Technology Assessment è la complessiva e sistematica valutazione multidisciplinare delle conseguenze assistenziali, economiche, sociali ed etiche provocate dalle tecnologie sanitarie esistenti e da quelle di nuova introduzione. Per poter pianificare gli investimenti nelle tecnologie innovative è altrettanto importante programmarne la loro propedeutica valutazione, secondo chiari e condivisi meccanismi di priority setting.

Il che significa prendersi cura della qualità dell'assistenza sanitaria e del "benessere" dei sistemi sanitari, massimizzando il rapporto tra risultati e costi.

Le variazioni dell'assistenza sanitaria, in particolare le variazioni cliniche, minano la sicurezza dei pazienti e gli esiti sanitari e incidono in modo considerevole sulla sicurezza e sulla qualità dell'assistenza sanitaria, dell'equità e dei costi.

L'implementazione di strumenti come percorsi e modelli organizzativi basati sull'evidenza e sul valore, analizzati attraverso l'obiettivo dell'analisi costi-efficacia e supportati da valutazioni di Health Technology Assessment (HTA), rappresenta chiaramente una traiettoria per orientare e guidare il processo decisionale in ambito sanitario, ridurre gli sprechi, che attualmente sono stimati in quasi un terzo della spesa sanitaria, perseguire un'assistenza sanitaria efficace ed efficiente.

Tradizionalmente l'HTA rappresenta il ponte tra il mondo tecnico-scientifico e quello dei decisori. È infatti spesso rappresentata con un'immagine caratteristica nella quale distinguiamo i due cluster "Scienziati e Decisori" posizionati sulle sponde opposte di un ipotetico fiume, uniti da un ponte i cui pilastri rappresentano la tecnica ed i fondamenti dell'HTA. La scienza, producendo ed elaborando evidenze empiriche in termini di sicurezza, efficacia, costo-efficacia ed impatto (organizzativo, sociale ed etico) produce una serie di

documenti che saranno successivamente utili ai decisori al fine di coordinare enti e strutture sanitarie ad un livello macro, meso e micro.

In particolare il livello macro identifica le decisioni di politica sanitaria, di cui in genere si occupano Agenzie Nazionali ad hoc:

- Progettazione ed organizzazione dei servizi;
- Copertura / rimborso delle prestazioni o dei farmaci;
- Regolazione e normativa.

Il livello meso rappresenta la fase di gestione della struttura clinico-ospedaliera fornendo:

- Supporto all'acquisizione di nuove/appropriate tecnologie sanitarie;
- Supporto ai processi gestionali interni;
- Interpretazione delle informazioni provenienti dal livello politico e destinate al "corpo manageriale".

Il livello micro vede coinvolti direttamente gli operatori sanitari quali medici, infermieri, tecnici, fisioterapisti, etc. i quali prendono coscienza della raccomandazione derivante dal processo di HTA per:

- Sapere come meglio applicare le linee-guida;
- Verificare ed assicurare l'erogazione di prestazioni di qualità.

Sarebbe opportuno, pertanto, istituire un unico organo centrale che utilizzi approcci di HTA ovvero valutazioni multidisciplinari sugli investimenti e quindi gli impatti che questi possano avere sulla comunità.

2.1 L'HTA in Italia e nel mondo

Molto interessante è l'iniziativa della World Health Organization (WHO) che attraverso una serie di reti regionali sull'HTA ne promuovono la conoscenza tra i responsabili delle politiche nazionali all'interno della loro regione, supportano le attività di capacity building e favoriscono lo scambio di informazioni.

Ne è un esempio la Rete regionale EMRO sulla valutazione delle tecnologie sanitarie nella regione del Mediterraneo orientale, attraverso la conduzione di riunioni internazionali volte a sostenere tecnicamente i 22 Stati membri nello sviluppo dei propri programmi nazionali di HTA nell'ambito dei sistemi sanitari esistenti. Questa rete regionale comprende oltre 100 esperti, ha istituito una piattaforma per lo scambio di informazioni e la condivisione delle conoscenze tra le parti interessate; nata come europea, è diventata internazionale in quanto

ora comprende anche paesi dell'Asia sudorientale e delle regioni del Pacifico occidentale coinvolgendo, ad esempio, Tunisia, Qatar, Iran, Arabia Saudita, Oman, Egitto e Sudan.

Inoltre, al seguente link https://www.who.int/health-technology-assessment/country-profile/en/ è possibile accedere ad una serie di file che offrono una prospettiva completa, per ogni Paese del mondo che abbia una struttura dedicata all'HTA, illustrando in un unico sheet la Governance (cioè le organizzazioni nazionali che si occupano di HTA), il riferimento normativo (eventuale), i propositi (cioè per cosa viene effettivamente utilizzata una valutazione HTA e come viene implementata), le linee guida per la valutazione stessa, la comunicazione e la disponibilità di report circa i risultati del processo HTA verso professional-stakeholder e i cittadini.

In Europa l'Health Technology Assessment (HTA) si è sviluppato all'interno di agenzie autonome (UK e Germania) o in agenzie sotto mandato governativo (Italia, Spagna e Francia). In UK, Germania e Francia, questi enti producono e diffondono report di valutazione su una vasta gamma di innovazioni, tra cui tecnologie e interventi sanitari. In Italia e Spagna hanno una funzione di consulenza o di regolamentazione con responsabilità per il processo decisionale e la definizione delle priorità, tipicamente relative al rimborso e al pricing dei farmaci. A livello europeo solo in UK esiste una razionalizzazione esplicita dell'assistenza sanitaria basata sull'analisi costi-utilità. In Francia e Germania, l'accento è sull'utilizzo di valutazioni per definire i prezzi di rimborsabilità dal sistema di assicurazione sanitaria. In Italia e in Spagna il decentramento nell'organizzazione degli enti di HTA si traduce in una certa misura nella frammentazione del processo decisionale e limitata trasparenza[207].

La Commissione Europea si esprime in merito all'HTA attraverso il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla valutazione delle tecnologie sanitarie (Commissione Europea, 2018), che modifica la direttiva 2011/24/UE, ponendo una serie di obiettivi generali e specifici.

In particolare gli obiettivi specifici consistono nel garantire un migliore funzionamento del mercato interno e contribuire a un elevato livello di protezione della salute umana.

Tra gli obiettivi specifici troviamo:

- migliorare la disponibilità di tecnologie sanitarie innovative per i pazienti dell'UE;
- garantire un uso efficiente delle risorse e accrescere la qualità della valutazione delle tecnologie sanitarie in tutta l'UE;

[207] Ferrè, Bettelli, & Torbica, 2017

- migliorare la prevedibilità del contesto imprenditoriale.

Vengono poi elencati degli obiettivi operativi tra i quali promuovere la convergenza degli strumenti, delle procedure e delle metodologie di valutazione delle tecnologie sanitarie; ridurre la duplicazione degli sforzi da parte degli organismi di valutazione delle tecnologie sanitarie e delle imprese del settore; garantire l'uso dei risultati congiunti negli Stati membri; assicurare la sostenibilità a lungo termine della cooperazione nell'UE in materia di valutazione delle tecnologie sanitarie.

Per quanto riguarda l'Italia, i cenni normativi nazionali sono i seguenti: la Legge di Stabilità 2015 (23 dicembre 2014, n.190) ha disposto il potenziamento dell'Health Tecnology Assessment – HTA, secondo quanto segue: all'art.1 (In materia di dispositivi medici) comma 587, si stabilisce che «al fine di promuovere il razionale utilizzo dei dispositivi medici sulla base del principio costo-efficacia, il Ministro della Salute, avvalendosi dell'AgeNaS e dell'AIFA, per gli aspetti di relativa competenza, viene incaricato di […] istituire una rete nazionale, coordinata dall'AgeNaS, di collaborazione tra le regioni per la definizione e per l'utilizzo di strumenti per il governo dei dispositivi medici e per Health Technology Assessment (HTA), denominato Programma nazionale di HTA dei dispositivi medici». Le disposizioni attuano l'art. 26 del Patto per la salute 2014-2016.

In particolare con il successivo comma 588 - In materia di farmaci - l'AIFA viene incaricata della predisposizione di valutazioni di HTA, a supporto del Ministero della salute e delle regioni, per garantire un equo e omogeneo accesso dei pazienti a tutti i medicinali, con particolare riguardo ai medicinali innovativi o di eccezionale rilevanza terapeutica. Le valutazioni nazionali di HTA sui medicinali forniscono informazioni sull'efficacia comparativa dei medicinali e sulle successive ricadute in termini di costo-efficacia nella pratica clinica, prima dell'immissione in commercio, durante la commercializzazione e l'intero ciclo di vita del medicinale. Le valutazioni, integrate con i dati di utilizzo e di spesa dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei Medicinali (OsMed) sono utilizzate nell'iter istruttorio delle procedure di rivalutazione di prezzo o di rimborsabilità dei medicinali.

Alla luce di quanto scritto non è forse il caso di seguire l'esempio degli altri Paesi e smarcarsi da valutazioni inerenti soltanto i farmaci e i dispositivi medici, allargando il campo di applicazione dell'HTA alla valutazione degli investimenti che si auspica che verranno fatti nel nostro paese nel prossimo futuro?

3. La strategia degli investimenti sanitari centralizzata.

È ormai conclamata l'importanza che rivestono le decisioni di politica sanitaria anche nell'allocazione di risorse per investimenti alternativi. Anche a causa della

"regionalizzazione" del nostro sistema sanitario queste scelte spesso non sono coerenti con strategie nazionali ma soprattutto, in alcune regioni, non vi è un link tra gli investimenti fatti dalle Aziende sanitarie e la pianificazione regionale dei servizi assistenziali. Questi due temi vengono spesso affrontati in modo autonomo e slegato l'uno dall'altro senza renderci conto che sono due aspetti di uno stesso processo organizzativo e che l'uno influenza in modo consistente l'altro.

Ad oggi le regioni nel rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza e del Piano Sanitario Nazionale definiti dallo Stato Centrale pianificano l'assistenza sanitaria regionale in base a criteri epidemiologici, economici, sociali e le ASL garantiscono che venga implementato nelle Aziende ospedaliere il Piano Sanitario Regionale. Alla luce di questo processo gli investimenti effettuati dalle aziende dovrebbero essere in linea con la strategia regionale a questo proposito si potrebbe esplorare un meccanismo di centralizzazione degli investimenti direttamente a livello regionale in modo da essere coerenti con la pianificazione. Sarebbe infatti interessante capire quali possano essere i vantaggi nella costituzione di un ecosistema HTA generalizzato.

Potrebbe quindi essere proficuo l'accentramento degli investimenti ad un unico livello regionale? Riuscirebbe questo modello a superare duplicazioni di investimenti sul territorio nei confronti di tecnologie simili portati avanti da ospedali che rispondono allo stesso bacino di utenti?

4."Azienda Zero": gli enti terzi per una gestione condivisa

In alcune regioni nel corso di questi anni oltre alla razionalizzazione delle aziende sanitarie si è sviluppata una riorganizzazione verso l'individuazione di enti terzi, intermedi, o più o meno autonomi, funzionali alla condivisione gestoria di processi standardizzabili per liberare risorse umane, economiche e organizzative allo scopo di meglio valorizzare l'attività core delle aziende.

Ma ha senso introdurre un nuovo attore con l'obiettivo di perseguire obiettivi comuni e accentrare a questo il livello strategico?

Le riorganizzazioni regionali (Toscana, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto) in comune hanno tutte il processo di razionalizzazione delle ASL, mosse dalla necessità di trovare un riequilibrio tra le risorse economiche prevalentemente rimaste le medesime, se non ridotte (spending review) e la necessità di farsi garanti di servizi che certamente sono aumentati nella loro complessità. L'economicità prevale sull'efficienza anche se i due elementi non si escludono vicendevolmente. Comune certamente la centralizzazione: forza centripeta come

cambio di passo rispetto a quella centrifuga degli anni ’90. Un centralismo che si riaffaccia anche a livello giurisprudenziale e che muove sicuramente dall’esigenza di una gestione unitaria del SSR. Se comune è la centralizzazione, il Veneto parrebbe essere l’unica Regione con una holding (l’Azienda Zero) che accentra alcuni dei poteri e delle funzioni, limitando così l’assoluta concertazione.

La L.R. 19/2016 ha provveduto alla:

- Ridefinizione dell’assetto organizzativo delle aziende Ulss;
- Istituzione dell’Azienda zero.

Per quanto concerne il riassetto organizzativo-funzionale delle Aziende ULSS, lo scopo della norma è stato quello di migliorare la qualità e l'efficienza nella gestione dei servizi resi, in un'ottica di razionalizzazione e riduzione dei costi, erogando le prestazioni in modo appropriato e uniforme (art. 14 L. R. 25 ottobre 2016, n. 19) e valorizzando il coinvolgimento dei cittadini.

Il compito dell’Azienda Zero è dare attuazione, verificare e controllare la programmazione regionale, nonché intervenire nell’organizzazione del SSR veneto mediante le sue funzioni proprie di coordinamento e vigilanza delle strutture, Enti e soggetti che afferiscono al sistema socio-sanitario regionale.

Contribuisce, altresì, a dare realizzazione agli obiettivi socio-sanitari di programmazione, fornendo indicazioni attuative per la programmazione alle aziende sanitarie e agli enti del sistema sanitario e disponendo con propri atti le azioni di coordinamento e raccordo degli interventi degli enti del sistema sanitario. Valuta la coerenza del sistema della programmazione, con il livello qualitativo e con i bisogni di salute attraverso gli indicatori di efficienza, efficacia e qualità nazionali e regionali. L’Area Sanità e sociale della Giunta, nelle sue funzioni, si avvale di Azienda Zero come supporto tecnico per attività di coordinamento, controllo e vigilanza del SSR.

È chiaro come nel prossimo futuro dovremmo approcciarci agli investimenti con metodi molto più tecnici rispetto a quelli utilizzati fino ad ora. Nel corso di questa relazione sono stati presentate alcune proposte: dalla necessità di valutare gli investimenti attraverso metodologie più scientifiche, alla possibilità di istituire un organo centrale di HTA, fino ad arrivare ad ipotizzare una nuova strutturazione del sistema sanitario regionale attraverso la creazione di aziende che centralizzino le attività. Ma l’ultimo quesito, in grado di sintetizzarli tutti, è il seguente: queste strategie di investimenti sanitari dovranno essere demandate allo Stato Centrale, alle Regioni o addirittura ad enti terzi?

Questa volta non possiamo permetterci il lusso di sbagliare nuovamente strategia.

CAPITOLO SESTO:

AREA TEMATICA RAPPORTI TRA I LIVELLI TERRITORIALI

COORDINATORE: STELIO MANGIAMELI

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Eva Cappa*

Collaborazione Stato-Regione, strumento promotore del principio di sviluppo sostenibile

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Quadro di riferimento costituzionale del rapporto Stato-Regioni - 3. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, un esempio di chiare politiche regionali - 4. La mia proposta - 5. Conclusioni, viaggiare uniti per raggiungere la medesima meta

Abstract

Ritengo necessario un coordinamento e una collaborazione tra Stato, Regioni e *stakeholders* per la realizzazione di una strategia programmatica tesa alla transizione energetica ed allo sviluppo sostenibile. Uno strumento giuridico, che possa permettere il raggiungimento di tale obiettivo, è quello previsto dall'art. 8, comma 6, della L. 131 del 10 giugno 2003. Inoltre, verrà esposta l'esigenza, ventilata più volte nel corso dei convegni proposti dalla Scuola, di promuovere una semplificazione amministrativa in campo di transizione energetica ambientale.

1. Introduzione

Nonostante la particolare situazione pandemica che stiamo vivendo, il corso della Scuola per le Politiche Pubbliche di quest'anno è stato foriere di molteplici spunti di riflessione sulla tematica della transizione ambientale e, in particola modo, dello sviluppo sostenibile. Durante lo svolgimento dei seminari è risultato evidente il ruolo rivestito dalla regione nel promuovere e nel realizzare progetti e politiche tese alla sostenibilità ambientale. In tale frangente, affiora il ruolo di primaria importanza ricoperto dalle Regioni, queste costituiscono il punto di raccordo tra lo Stato centrale ed il territorio. Le Regioni hanno svolto un'azione politica fondamentale, in special modo alla luce della situazione emergenziale che stiamo vivendo attualmente. Nel corso dello svolgimento delle conferenze previste dalla Scuola, si è vista accentuata la rilevante importanza di forme di collaborazione e cooperazione fra l'entità pubblica e privata, nel promuovere interventi ed azioni che conducano ad una transizione energetica sostenibile. Basti pensare alla riconversione della raffineria di Gela in bioraffineria ad opera di Eni, attuata sulla base di un Protocollo d'intesa fra la regione Sicilia ed il Ministero dello sviluppo economico e mediante il dialogo con i portatori di interesse e gli *stakeholders* locali.

Ho sempre ritenuto che la famigerata espressione "*homo homini lupus*", utilizzata dal filosofo Hobbes, rispecchi appieno la natura egoistica di una parte del genere umano. Oggi più che mai bisogna essere consapevoli dell'importanza di perseguire una progettazione comune, in cui la cooperazione e la collaborazione fra i diversi livelli di *governance* faccia da padrona. L'attuazione di politiche che realizzino il principio di sostenibilità ambientale nasce da questo contesto. Un elemento istituzionale che credo sia opportuno per l'implementazione di tali politiche è quello citato dal Prof. Mangiameli, ovverosia la Conferenza unificata prevista

dall'art. 8, comma 6, della L. 131 del 5 giugno 2003. Tale disposizione prevede la possibilità, da parte del Governo, di promuovere la stipula di intese, fra le Regioni, atte a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni ed il raggiungimento degli obiettivi comuni.
La mia relazione conclusiva cercherà di fornire nuovi spunti di riflessione sull'utilizzazione di strumenti giuridici che permettano l'organizzazione di una strategia programmatica comune fra stato e regioni che intenda promuovere politiche di promozione di sviluppo sostenibile in vari settori, specialmente di competenza residuale o concorrente. La regione è considerata il *trait d'union* fra il livello centrale e la territorialità "ne consegue che alle Regioni non può non spettare un ruolo primario nello sviluppo di ogni strategia nazionale rivolta a posizionare il Paese anche a livello europeo ed internazionale"[208].

2. Quadro di riferimento giuridico del rapporto Stato-Regioni

Come evidenziato dall'intervento del Dott. Bianchi, già Assessore a coordinamento delle politiche europee allo sviluppo, scuola, formazione professionale, università, ricerca e lavoro della Regione Emilia-Romagna, un meccanismo di raccordo fra le diverse entità territoriali, coinvolte negli interventi di azioni sostenibili, rappresenta la chiave di volta per una concreta attuazione delle politiche e sottolinea l'importanza delle regioni nel promuovere politiche adeguate che permettano lo sviluppo territoriale. I progetti così definiti devono essere considerati partendo da un approccio di tipo *bottom-up*, dal livello territoriale maggiormente vicino alla volontà ed agli interessi territoriali. Tale prospettiva consente di delineare strategie che apportino una miglioria del sistema economico, sociale ed istituzionale del territorio.
Tale impostazione è presente nella riforma del titolo V della costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001, apportando una vera modifica del sistema dei rapporti fra Stato e regioni. Nella carta novellata vengono previsti numerosi meccanismi di propulsione di forme collaborative tra i vari livelli territoriali di governo, ed un nuovo riparto di competenze legislative e regolamentari fra stato e regioni che permetta la piena applicazione del principio di leale collaborazione.
Con il novellato art. 117 della costituzione, viene prevista una nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari tra lo Stato e le Regioni. Difatti, l'art. 117 della costituzione, al comma 2, prevede un elenco di materie di competenze legislative esclusive dello stato, fra le quali rientrano la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti sociali e civili. Viene prevista, al comma 3,

[208] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta online*, fasc. II, 15 maggio 2020, p. 5.

la potestà legislativa concorrente fra stato e regioni nella quale lo stato determina i principi fondamentali mentre alle regioni spetta la potestà legislativa, che si esprime con la definizione della normativa di dettaglio. Infine, viene prevista, al comma 4 dell'art. 117 della costituzione, una competenza legislativa residuale delle regioni per le materie non rientranti nella competenza esclusiva statale. Viene così definito un nuovo ruolo delle regioni, che si trovano riconosciute come il fulcro della definizione di politiche che vanno ad incidere direttamente sul territorio. Il nuovo riordino delle competenze ha però scaturito delle problematiche, derivanti dalla rigidità nel riparto delle competenze. A risolvere tale complessità è intervenuta la Corte costituzionale, la quale ha elaborato una minuziosa opera di interpretazione degli ambiti delle materie, introducendo metodi tesi al superamento di tali laboriosità. Uno fra questi è il principio di leale collaborazione "che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni"[209]. Tale principio prevede che lo stato debba predisporre adeguati strumenti giuridici per coinvolgere le regioni, garantendone la salvaguardia della propria competenza. Viene individuata una strategia che permetta "il riassetto delle competenze, per il quale non si ammette la semplice sottrazione di competenze alle regioni per esigenze di carattere unitario, senza compensare detta perdita attraverso forme di partecipazione"[210]. Un esempio di tali strumenti è costituito dalla conferenza stato–regioni, prevista dalla L. 281 del 28 agosto 1997, in quanto "al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse"[211].

Il principio di leale collaborazione si presta agilmente alla regolazione delle dinamiche istituzionali, permettendo la piena realizzazione di una cooperazione fra i diversi livelli di governo. Tale impostazione trova il suo punto di riferimento nell'art. 114 della costituzione, che prevede una equa ordinazione istituzionale dei differenti livelli istituzionali. Il principio di leale collaborazione permette la realizzazione di una gerarchia istituzionale di tipo orizzontale, ponendo le basi verso una collaborazione tra i vari enti pubblici nella definizione delle politiche pubbliche, costituendo una sfera co-decisionale.

Il principio di leale collaborazione consente di realizzare una chiara suddivisione delle competenze, in modo da salvaguardare e tutelare gli ambiti di attribuzione delle regioni previste a livello costituzionale. La promozione di sedi di raccordo fra le diverse entità permette lo svolgimento di un confronto e di una strategia politica condivisa, evitando

[209] Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 13 gennaio 2005.
[210] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta online*, fasc. II, 15 maggio 2020, p. 2.
[211] Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 23 gennaio 2006.

l'insorgere di diatribe che conducano alla invocazione del parere interpretativo della Corte costituzionale. Come sostenuto dal Prof. Mangiameli, durante la conferenza inaugurale del corso, la conflittualità generata dall'alto tasso di differenziazione interna dell'entità regionale può essere superata attraverso un'omogeneità realizzabile attraverso il principio di leale collaborazione.

In un quadro istituzionale così definito, ritengo che questa caratteristica collaborativa possa essere vista come una strategia futura che possa assicurare alle regioni un quadro di azione maggiormente estensivo. Permettere alle regioni di legiferare su determinate materie strettamente connesse alla territorialità, quali le politiche tese alla tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, rappresenta la chiave di volta verso una crescita territoriale omogena, a livello nazionale. Tale convinzione si fonda su di un principio tipico del sistema federale, ossia quello di *Berücksichtigung*, secondo il quale lo stato e la regione assolvono alle proprie funzioni tenendo conto delle competenze dell'altro. In tale impostazione si tende alla responsabilizzazione e ad una crescente competitività regionale e, allo stesso tempo, si delinea un ruolo chiaro dello stato, il quale esercita le proprie competenze non in modo rivendicativo, ma fornendo linee guida alla regione, costituendo un quadro vantaggioso per l'implementazione di politiche pubbliche sostenibili.

A riprova di questo virtuoso meccanismo è da considerare l'esperienza del riordino delle IPAB, Istituto pubblico di assistenza e beneficenza, previste dalla L. 6972 del 17 luglio 1890, la cosiddetta Legge Crispi, avvenuta con la L. 328 del 8 novembre 2000.

3. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, un esempio di allocazione di chiare politiche regionali

La regione si pone come livello istituzionale consono alla realizzazione delle politiche di *welfare*, in quanto soggetto più vicino alle esigenze di assistenza, sostegno e promozione sociale della territorialità. Alle regioni viene riconosciuta la competenza nelle materie concernenti il soddisfacimento dei bisogni sociali ed umani della persona, in questo contesto "lo stato si limita a fornire un quadro di riferimento generale con principi e limiti puntuali, a volte semplicemente normativo e non strategico"[212] concedendo ampia potestà legislativa alle regioni. La dimostrazione di tale contesto è rappresentata dalla legge quadro 328 del 8 novembre 2000, la quale ha condotto al riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali, determinando il culmine di vari interventi legislativi di settore iniziati negli anni

[212] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta online*, fasc. II, 15 maggio 2020, p. 4.

Ottanta. Attraverso la riforma del titolo V della costituzione, le disposizioni previste da tale legge hanno trovato piena applicazione. L'assistenza sociale è divenuta di competenza residuale regionale ed amministrata dagli enti locali, mentre allo stato spetta il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117 comma 2, della costituzione. La L. 328 del 8 novembre del 2000 si pone in un vero e proprio contesto riformatore della visione dei servizi sociali, predisponendo il superamento della tradizionale forma di assistenzialismo presente in Italia. Tale legge ha segnato il passaggio dalla visione di cura dell'individuo mediante la soluzione immediata della problematica, alla persona nella sua totalità, tenendo conto delle proprie esigenze. Si ci orienta verso la risoluzione del caso dalla fonte, fornendo all'utente i mezzi per poter superare le proprie difficoltà e promuovendone le proprie attitudini individuali e sociali. Accezione che consente una promozione dell'utente nell'inserimento del contesto culturale e sociale, mediante la collaborazione con le entità del Terzo settore.

Risultano chiari i principi su cui si fonda tale legge, ossia quelli dell'universalismo selettivo, dell'uguaglianza, della promozione delle sfere sociali, della sussidiarietà, della collaborazione in rete di soggetti pubblici e privati. Tali principi trovano degna soddisfazione nei livelli istituzionali territoriali, che si fanno portavoce delle esigenze e delle problematicità degli individui e predispongono interventi atti alla tutela ed alla promozione del territorio ed alla rimozione degli ostacoli di carattere sociale.

La L. 328 del 8 novembre 2000 prevede un'enorme potestà legislativa regionale, difatti l'art. 8 prevede, al comma 1 e 2, che "le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, promuovendo, nell'ambito delle rispettive competenze, modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione". Risulta chiara l'importanza di una leale collaborazione nella buona riuscita delle politiche pubbliche locali.

Il sistema di finanziamento dei servizi sociali viene gestito dalle regioni che, sulla base delle risorse ricevute dal Fondo nazionale per le politiche sociali, a norma dell'art. 4, comma 4 della l. 328 del 8 novembre 2000, e del proprio bilancio, predispongono gli interventi sul territorio. La definizione del fabbisogno finanziario necessario per i livelli essenziali di prestazione avviene, secondo quanto previsto dalla legge 42 del 2009 e dall'art. 13 del decreto legislativo 69 del 12 maggio 2011, in sede di Conferenza unificata fra le regioni ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze. Le

regioni possono, inoltre, usufruire dei Fondi strutturali europei che contribuiscono alla promozione del sistema economico e sociale del territorio.

L'operato della regione non viene oscurato dal livello statale, anzi, in tale frangente trova il pieno rispetto della propria competenza e di quella statale. Basti pensare alla definizione dei livelli essenziali di prestazione ed ai livelli essenziali di assistenza sociale. Il decreto legislativo 69 del 12 maggio 2011 prevede, all'art.13, prevede che i livelli essenziali di prestazioni vengano fissati con legge statale. Le regioni hanno seguito le linee guida tracciate dalla potestà statale e hanno implementato politiche nel settore del servizio sociale. Il principio del tener conto delle competenze proprie e di quelle altrui si è dimostrato come elemento che ha condotto ad un miglioramento della qualità delle politiche pubbliche. Ne emerge che "le regioni, di fatto, si trovano nella posizione migliore per promuovere politiche coordinate ed esigere politiche nazionali coerenti con quelle regionali di sviluppo territoriale e, in via orizzontale, operare con le altre regioni e gli enti locali"[213]. Risulta evidente il ruolo di promozione territoriale svolto dalla regione, il quale è strettamente connesso alle politiche pubbliche di sviluppo sostenibile. Partendo da tale presupposto, degna di attenzione deve essere, inoltre, la necessità di coordinamento e di collaborazione tra le Regioni e le imprese, le quali possono fornire il loro apporto alla realizzazione di una strategia comune. Alla luce di questi presupposti, e dai contributi forniti dagli interlocutori e dai rappresentanti delle imprese del corso, ritengo utile esporre la mia proposta per implementare delle politiche che permettano la realizzazione di una *policy* incentrata sulla sostenibilità, che abbia come punto di riferimento la collaborazione fra i diversi livelli di *governance* e degli *stakeholders* e che preveda uno snellimento dei tempi burocratici e di una semplificazione.

4. La mia proposta

In un contesto così delineato, la trasparente attribuzione di competenze legislative fra stato e regioni può determinare l'implementazione di politiche pubbliche omogenee e di qualità. A corredo di ciò, è opportuno individuare una sede di raccordo istituzionale che consenta di accertare i benefici di una legislazione diffusa, dominata dalla flessibilità, dalla conoscenza del territorio e sulla tutela ambientale. Un'efficace *governance* regionale, intesa a sviluppare il principio della sostenibilità ambientale, demanda l'utilizzo di istituti in cui possa avvenire uno scambio dei frammenti di competenza che serve ad allineare l'esercizio dei poteri legislativi fra le diverse entità. *In species*, le politiche pubbliche ambientali "richiedono una

[213] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta online*, fasc. II, 15 maggio 2020, p. 11.

piena condivisione di obiettivi e di metodi da parte di tutti i livelli di governo, soprattutto se le competenze per le materia possono appartenere a livelli di governo diverso"[214]. Tale strategia risulta essenziale per una chiara formulazione di strategie e di azioni sostenibili, soprattutto nella realizzazione degli obiettivi previsti dal *green deal* europeo e dal Piano nazionale energia e clima. Com'è stato evidenziato dalla Dott.ssa Valentini e dalla Dott.ssa Camerano, rispettivamente rappresentanti d'impresa dell'Eni e di Cassa depositi e prestiti, tali strumenti programmatici costituiscono un punto chiave nella ripresa economica e sociale *post* Covid-19. In un ambito così delineato, è possibile inquadrare la mia proposta, suscitata dalle suggestive riflessioni fornite durante il corso.

In particolar modo il Prof. Mangiameli, durante un suo intervento nella conferenza inaugurale, ha citato uno strumento istituzionale che permette di perseguire un modello collaborativo delle politiche pubbliche, soprattutto in tema ambientale. Come abbiamo già visto, sono presenti numerosi strumenti giuridici che tesi alla stipulazione di intese fra Stato e regioni, come l'istituto della conferenza unificata e la commissione bicamerale integrata, prevista dall'art. 11 della L. 131 del 10 giugno 2003. Il Prof. Mangiameli ha sottolineato l'importanza rivestita dall'istituto previsto all'art. 8, comma 6, della suddetta legge. Tale disposizione prevede la possibilità, da parte del Governo, di promuovere la stipula di intese, fra le Regioni, atte a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni ed il raggiungimento degli obiettivi comuni. Si delinea un quadro istituzionale in cui si tenta di raggiungere un accordo che non istituisca dei vincoli fra le entità, ma che implichi la volontà politica dei soggetti coinvolti di armonizzare dei provvedimenti che tengano conto della propria competenza. Tale istituito è stato scarsamente utilizzato[215], in quanto non predispone una azione programmatica ma una mera dichiarazione di intenti a livello politico. Credo che tale strumento di intesa rappresenti un potenziale punto di raccordo istituzionale, in cui le politiche tese alla realizzazione del *green deal* europeo e nazionale possano trovare fondamento. Come evidenziato dal Dott. Gaetano Armao, Vicepresidente della Regione Sicilia ed assessore regionale dell'economia, l'implementazione di politiche tese alla realizzazione del *green deal* può avvenire attraverso un piano che rimetta in sinergia le entità

[214] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta online*, fasc. II, 15 maggio 2020, p. 11.

[215] Nello specifico, è possibile rintracciare tre casi. Il primo riguarda il provvedimento del 30 Ottobre 2007, scaturito in sede di Conferenza unificata, in materia di accertamento di assenza di tossicodipendenza. Il secondo fa riferimento all'intesa scaturita dalla Conferenza unificata del 11 aprile 2013, concernente i criteri da applicare per le procedure di accreditamento delle Agenzie per le imprese. In ultimo, va citata l'intesa, stipulata durante la Conferenza unificata del 1° aprile 2009, contenente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia.

territoriali. Attraverso la stipulazione di un'intesa sarebbe possibile realizzare opere ed infrastrutture a livello regionale ed interregionale tese alla transizione ambientale e che diano una concreta attuazione alle previsioni contenute nei Piani di sviluppo sostenibile. Ciò può condurre ad un aumento della competitività regionale. Sarebbe opportuna la volontà di programmare un'intesa che possa garantire un reciproco scambio di informazioni e di *best practices* a livello interregionale e che possa permettere alle regioni di raggiungere il medesimo livello di realizzazione delle politiche prefissate in sede di Conferenza unificata. In tale frangente, risulta necessario concentrarsi sulla innovazione e sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione; in special modo per permettere la realizzazione di piattaforme digitali in cui possa avvenire la condivisione delle buone politiche implementante dalle istituzioni.

Non va trascurato il ruolo di raccordo assunto dalle regioni nella cooperazione fra pubblico e privato. Soprattutto per la realizzazione di codeste strategie, risulta importante che le istituzioni consultino le imprese ed i rappresentanti del territorio per consentire l'adeguata realizzazione di politiche pubbliche. L'entità territoriale non sempre comprende che la realizzazione di una determinata infrastruttura tesa alla sostenibilità costituisca un vantaggio; ne consegue che risulta necessario ascoltare le esigenze del territorio, dato che rappresenta un fattore che conduce alla crescita ed allo sviluppo economico. Basti pensare all'operato illustrato dal Dott. Carlo Crea e dalla Dott.ssa Cristina Pascucci, rappresentati di impresa di Terna, la quale promuove un dialogo diretto con cittadini, attraverso lo strumento Terna incontra. Il sistema di dialogo si svolge attraverso delle assemblee pubbliche in cui partecipano tutti i cittadini interessati e gli *stakeholders*, per permettere la realizzazione di opere ed infrastrutture, in rispetto dei vincoli ambientali e paesaggistici.

In quest'ambito in cui risulta preponderante la sfera politica delle decisioni regionali, risulta doveroso porre un accento sul concetto di semplificazione amministrativa, richiamata più volte durante il corso in occasione dell'eccessiva burocratizzazione in sede di raccordo stato-regioni. La necessità di mettere assieme una pluralità di attori, in sede di codecisione, può risultare difficoltosa. Questi fattori coadiuvano la realizzazione di politiche pubbliche sostenibili. Lo strumento giuridico dell'intesa, previsto dall'art. 8, comma 6, della L. 131 del 10 giugno 2003, può consentire di raggiungere una flessibilità ed uno snellimento dei tempi di procedura dei processi autorizzativi. Le decisioni intraprese in sede di Conferenza dei servizi per la realizzazione di opere ed infrastrutture, impiegano lunghe procedure per essere realizzate. Come evidenziato dal Dott. Carlo Crea, bisognerebbe capovolgere l'azione, in quanto i progetti inclusi nei Piani nazionali sono stati già approvati e sono state già oggetto di

consultazione ed a VAS; di conseguenza le autorizzazioni dovrebbero essere adottate mediante un procedimento di autocertificazione e controllo del progetto valutato. Questo quadro permette la realizzazione delle opere, riducendo i tempi di rilascio delle autorizzazioni e comportando uno snellimento burocratico. La tematica della semplificazione amministrativa nella realizzazione di opere ed infrastrutture può essere l'elemento di slancio della ripresa economica *post* pandemia. Credo che un'efficace programmazione economica, fondata sulla collaborazione e sulla semplificazione degli *iter* amministrativi, possa essere basilare per la realizzazione della transizione energetica eco-sostenibile e per l'implementazione investimenti pubblici tesi alla realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile.

5. Conclusioni, viaggiare uniti per raggiungere la medesima meta

Ripercorrendo le suggestioni fornite dagli spunti derivati dai dibattiti svolti durante la Scuola per le Politiche Pubbliche, risulta evidente la necessarietà di una cooperazione istituzionale fra stato e regioni, in cui venga ben delineato il proprio ambito di competenza, soprattutto in riguardo alle politiche ambientali. Lo spirito collaborativo può essere precursore di politiche pubbliche tese alla sostenibilità. Inoltre, la cooperazione fra gli *stakeholders* e la cittadinanza può garantire un innalzamento della qualità delle politiche pubbliche. La stipulazione di intese interregionali può condurre ad un innalzamento degli *standards* politici territoriali, raggiungibili mediante l'utilizzo di una piattaforma digitale di condivisione delle *best practies* adottate da ciascuna regione.

L'importanza di tracciare una strategia comune, in cui ognuno ricopra il proprio ruolo, risulta non solo un elemento chiave per la realizzazione di politiche tese alla sostenibilità ambientale, bensì anche una strategia che conduca al superamento della crisi emergenziale che stiamo vivendo.

Se nell'introduzione ho accennato alla naturale vena egoistica dell'essere umano, illustrando il pensiero del filoso Hobbes, mi piacerebbe concludere questa mia relazione con uno sprazzo di speranza. Parafrasando il canto dell'inferno della Divina commedia, la natura umana non è connaturata dal vivere come delle creature inanimate e prive della ragiona morale, bensì dal perseguire un aumento della sua conoscenza, connaturata da un senso civico e morale. È pur questa mia convinzione un "folle volo"[216] come quello compiuto da Ulisse per ricercare un accrescimento della conoscenza e della cultura? Mi auguro che il mio pensiero fondato sulla

[216] D. Alighieri, *Divina Commedia*, Inferno, Canto XXVI, v. 125.

cooperazione e sulla collaborazione fra i vari livelli istituzionali non sia ritenuto folle ma, piuttosto, come una strada da percorrere nel prossimo futuro per raggiungere agilmente la realizzazione di politiche tese alla salvaguardia ed alla promozione sostenibile dell'ambiente. Come dimostrano gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, una vera tutela e salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e paesaggistico mondiale, può trovare il suo fondamento in sede istituzionale e di decisione politica.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Ilaria Laezza*

La sostenibilità ambientale come competenza Stato-Regioni

A.A. 2020

*Dipartimento di Giurisprudenza – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Premessa - 2. L'organizzazione statale - 2.1. Inquadramento costituzionale - 3. Natura degli enti locali -3.1. Ordinamento delle Regioni e rapporti con lo Stato - 4. Come esercitare la competenza della sostenibilità ambientale da parte delle Regioni? - 4.1. Coniugare lo sviluppo economico e la sostenibilità ambientale a livello regionale - 4.2. La sostenibilità ambientale e la salute dei lavoratori - 5. La sostenibilità ambientale in una dimensione sovrastatuale

Abstract

La sostenibilità ambientale è la condizione di uno sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere i bisogni della generazione futura. Il concetto di sostenibilità ricomprende una dimensione sociale, economica ed ambientale. Il presente elaborato prende in considerazione il punto di vista istituzionale di tale concetto; secondo il disegno costituzionale, la sostenibilità ambientale è competenza concorrente tra Stato e Regioni, per tal motivo c'è bisogno di sinergia tra le istituzioni per avere un efficace sviluppo della sostenibilità.

1. Premessa

Nelle scienze ambientali ed economiche la sostenibilità è la condizione di uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere i bisogni della generazione futura. Un eco-sistema in equilibrio è implicitamente sostenibile. Il concetto di sostenibilità ambientale si è evoluto andando ad approdare ad un significato globale, ricomprendendo la dimensione sociale ed economica, oltre che ambientale. In conclusione, la sostenibilità implica un benessere (ambientale, sociale ed economico) costante e crescente nella prospettiva di lanciare alle generazioni future una qualità di vita non inferiore a quella attuale.

La mia relazione vuole affrontare la sostenibilità ambientale nelle possibili competenze dello Stato e delle regioni.

La sostenibilità ambientale è un concetto specifico di un tema più ampio, che è quello dell'ambiente. Sullo stesso bene concorrono diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra di loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di distinte discipline. Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli adeguati e non riducibili di tutela, e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto di livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso.

La competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce limite all'esercizio delle competenze regionali. Se è vero che le regioni nel loro esercizio non

devono violare i livelli di tutela ambientale posti dallo stato, è altrettanto vero che le regioni stesse possono pervenire a livelli di standard di tutela più elevati. Tale possibilità è esclusa se la competenza statale è inderogabile perché in quel caso è frutto di bilanciamento di interessi contrapposti. Attualmente, la sostenibilità ambientale non è espressamente disciplinata dalla nostra costituzione, ma la si può far derivare dall'art 117, 2° comma lett s, che ritiene dicompetenza esclusiva dello stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; invece, l'art 117, 3° comma ritiene che sia di competenza concorrente (determinazione dei principi fondamentali viene rimessa allo stato) delle regioni il governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, tutela della salute.

2. L'organizzazione statale

In via generale, l'organizzazione di uno stato è un insieme di persone, la quale viene strutturata in modo che si possano raggiungere determinati scopi comuni che i singoli cittadini non potrebbero altrimenti raggiungere; pertanto, ogni organizzazione ha una propria gestione, diversificandosi in ruoli e funzioni in virtù delle sue competenze specifiche e programmi da rispettare.

In Italia, un esempio di fenomeno organizzativo è costituito dallo Stato, il quale si articola in una pluralità di livelli di governo (regioni, città metropolitane e comuni), tra di essi si stabiliscono relazioni che vengono disciplinate da varie fonti, quali la Costituzione in primis, in secundis le fonti legislative primarie e sublegislative, fonte aventi natura non normativa, statuti e leggi regionali.

2.1 Inquadramento costituzionale dell'organizzazione e, più in particolare, degli enti territoriali e i principi regolatori del rapporto stato-regioni, nonché principi fondamentali gli enti territoriali

Non si può affrontare un tema come la sostenibilità aziendale, indicata come competenza stato-regioni, senza prima riportare dei cenni riguardanti l'organizzazione statale, gli enti territoriali e vedere come è ripartita la potestà legislativa tra lo stato e le regioni, e, in base a queste informazioni, ipotizzare delle ipotesi di regolamentazione di tale competenza.

La fonte più importante riguardante la regolamentazione degli enti è sicuramente la Costituzione.

Per iniziare, si faccia riferimento all'articolo 114 della costituzione, che indica i livelli di governo, rammentando che la Repubblica Italiana è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo stato. Prevede anche le articolazioni

fondamentali dello stato, cioè i ministeri, però è la legge statale che nello specifico ne regola attribuzioni e compiti.

Il principio fondamentale, in materia di pubblica amministrazione in generale, e quindi anche in materia di articolazioni territoriali, è enucleato all'articolo 97 della costituzione, il quale indica:

a) Principio di buon andamento della pubblica amministrazione, che regola l'attività generale della pubblica amministrazione, e in particolare l'organizzazione, ad esempio è evidente il rispetto di tale principio nel reclutamento del personale grazie ai concorsi pubblici oppure il controllo di gestione.
b) Principio di imparzialità della pubblica amministrazione, che è fondamentale per mantenere distinte le funzioni di indirizzo e di controllo nell'amministrazione, di modo che le prime appartengono ai vertici politici e le seconde ai dirigenti pubblici.

Merita comunque un cenno il principio di pubblicità e trasparenza, che, seppur non inquadrato a livello costituzionale, viene enunciato dal decreto legislativo 33/2013 e impone che la pubblica amministrazione eserciti tale trasparenza attraverso semplici accorgimenti, quali ad esempio la pubblicazione dell'organizzazione sui siti istituzionali di ogni amministrazione, garantendo così al cittadino di poter sempre essere a conoscenza dell'andamento generale dell'amministrazione in questione.

All'articolo 5, invece, viene enunciato il principio autonomistico, il quale descrive il rapporto tra stato ed enti territoriali, sostenendo la rispettiva autonomia nelle esercizio delle rispettive funzioni, nonché autonomia finanziaria e tributaria. Tuttavia per tale visione autonomistica c'è un bilanciamento, rappresentato dal principio di leale collaborazione tra gli stessi livelli di governo, attraverso un coordinamento che avviene grazie a obblighi di consultazione e scambi reciproci di informazioni (art 4, 3° comma TUE, enucleato in tal sede riguardante i rapporti tra Stati membri ed UE).

Di vitale importanza, pe quanto riguarda la struttura stato-regioni, è il Titolo V, riguardante l'organizzazione e i poteri di regioni, province e comuni.

Nel Titolo V, l'art 121 indica gli organi delle regioni (giunta, consiglio e presidente) e ne precisa le funzioni. All'articolo 117 viene indicato che la legge statale può decidere gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e regioni; inoltre, determina le materie, per quanto riguarda la potestà legislativa, di competenza esclusiva dello stato, competenza concorrente, e competenza regionale.

Essa enuncia, innanzitutto, i principi generali dell'imparzialità e del buon andamento (art 97), che regolano l'attività e l'organizzazione degli appalti pubblici, e il principio autonomistico

(art 5). Successivamente indica i livelli di governo, rammentando che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato (art 114). Prevede anche le articolazioni fondamentali dello Stato, i ministeri, demandando però alla legge statale, il compito di regolare i numeri, le attribuzioni, le funzioni.

Di vitale importanza per quanto riguarda l'articolazione stato-regioni è il Titolo V, relativo all'organizzazione e ai poteri di regioni, province e comuni. Enumera in particolare gli organi delle regioni (giunta, consiglio e presidente), ne precisa le funzioni (art 121). Demanda alla legge statale la possibilità di decidere gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e regioni (art 117).

La riforma del 2001 ha però modificato tale Titolo V, introducendo principi importanti riguardanti i rapporti stato-regioni:

a) Il principio di sussidiarietà verticale, secondo il quale le funzioni amministrative spettano all'ente più vicino al cittadino, mentre l'intervento degli enti superiori è solo sussidiario.
b) Il principio di adeguatezza, che sostiene la potestà organizzativa spetta all'ente, il quale deve garantirne l'effettivo esercizio. Dunque, l'ente per rispettare tale adeguatezza dovrà tener conto degli altri enti per l'esercizio del potere amministrativa (articolo 118)
c) Il principio di differenziazione, per il quale, qualora si attribuisca una funzione amministrativa ad un determinato ente bisogna considerare le caratteristiche relative alle capacità di governo degli enti riceventi, quali, ad esempio, caratteristiche demografiche, strutturali, territoriali, che possono cambiare molto a seconda dell'ente.

3. Natura degli enti locali

Gli enti locali sono, per definizione legislativa, enti pubblici. In primo luogo essi possono essere definiti come enti necessari, perché sono istituiti obbligatoriamente in tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, sono enti ad appartenenza necessaria, poiché ogni cittadino, in base al criterio di residenza, appartiene a ciascuno di essi. In terzo luogo, sono enti a competenza generale, considerando che curano gli interessi della popolazione con una certa libertà, tenendo conto solo degli indirizzi politici-amministrativi espressi dal corpo elettorale locale nonché degli indirizzi politici amministrativi dell'organo consiliare. Infatti, sono liberi di esercitare le funzioni come meglio ritengono per poter raggiungere i propri fini, salvo i principi fondamentali che vengono disciplinati a livello statale. In quarto luogo sono enti integralmente inseriti nell'ordinamento amministrativo poiché tutti i loro atti sono atti formalmente amministrativi, tranne le leggi regionali, le quali nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione, sono qualificati come atti legislativi.

3.1 Ordinamento delle regioni e rapporti con lo Stato

La Costituzione individua come organi di governo della regione: il consiglio regionale, la giunta e il presidente (ex art 121), quest'ultimo eletto direttamente dalla popolazione. Le regioni possono disciplinare con legge regionale il sistema di elezioni, ovviamente nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, e individuare nello statuto la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (art 123).

Il controllo sugli organi di governo regionali è previsto dall'articolo 126 della costituzione, il quale prevede che con decreto motivato del presidente della repubblica possa essere sciolto il consiglio regionale e rimosso il presidente della giunta, per tre motivi prestabiliti: atti contrari alla costituzione, gravi violazioni di legge o motivi di sicurezza nazionale.

Inoltre, qualora le regioni non rispettino norme e trattati internazionali oppure la normativa comunitaria, o qualora si verifichi un pericolo grave per incolumità o sicurezza pubblica, o qualora c'è bisogno a causa dell'unità dell'ordinamento giuridico, il governo può esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle regioni e degli enti locali.

La riforma del 2001 si è rivelata di particolare importanza per le regioni: ha superato il parallelismo tra funzioni amministrative e legislative; ha permesso attraverso l'istituto della delega che le regioni possano occuparsi delle funzioni di interesse locale; e, assolutamente essenziale, ha dato vita al regionalismo differenziato. Quest'ultimo permette che le singole regioni possano chiedere ulteriori forme di autonomia nelle materie di legislazione concorrente.

Infine, si deve far un cenno agli strumenti di raccordo tra i vari livelli di governo. Un ruolo centrale in materia è assunto dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (la cosiddetta Conferenza Stato-regioni) e la Conferenza Stato, città e autonomie locali. Tali organi si riuniscono e trattano di materie di interesse comune, e presedute dal Presidente del consiglio dei ministri, esprimono un parere e un'intesa, così da effettuare una codecisione. Nel caso in cui l'intesa manchi, può essere superata solo con delibera motivata del Presidente, ravvedendo così in tale motivazione un altro fattore di garanzia. L'intesa viene considerata nella sua versione "forte", ovvero vincolante, anziché nella sua versione debole.

4. Come esercitare la competenza della sostenibilità ambientale da parte delle regioni?

Ogni regione, in virtù l'art 117, 2° comma lett s ritiene che sia competenza esclusiva dello stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; invece, l'art 117, 3° comma ritiene che sia di competenza concorrente (determinazione dei principi fondamentali viene

rimessa allo stato) delle regioni il governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, tutela della salute.

Di conseguenza, il tema della sostenibilità ambientale è competenza concorrente tra stato e regioni: la determinazione delle modalità di funzionamento e di tutela spetta alla singola regione, mentre la determinazione dei principi fondamentali spetta allo stato.

Tuttavia nel determinare le modalità della sostenibilità ambientale, la regione non può esercitare tale funzione guardando solo ed esclusivamente al proprio contesto socio-economico, deve tener conto dei contesti di tutte le altre regioni, per far si che ci sia un risultato univoco e utile per tutti i cittadini italiani, non limitatamente ad una fetta della popolazione italiana.

Per far ciò è utile fare riferimento allo strumento della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tale conferenza è utile per determinare le linee generali dell'attività normativa, per determinare criteri generali relativi all'esercizio della funzione statale d'indirizzo e di coordinamento, per nominare dei responsabili di enti ed organi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti di Governo, regioni e province autonome.

Proprio in riferimento a quest'ultima prerogativa, la mia proposta sarebbe quella di istituire a livello regionale la figura dell'energy manager, figura professionale che si occupa esclusivamente dell'ottimizzazione energetica, consentendo così di conseguire benefici economici, energetici, ambientali legati alla produzione dei servizi. Per non far trasgredire le regole valide per tutte le regioni nella Conferenza Stato-regioni, dovrebbe a sua volta istituirsi una commissione di energy manager a livello nazionale, che periodicamente, con atti di ispezione e di controllo, dovrebbe verificare il corretto svolgimento dell'attività in base ai resoconti presentati dagli energy manager riferiti alla varie regioni di appartenenza. Si potrebbe così valutare periodicamente e attivamente, grazie ad una figura professionale innovativa e competente in tale settore, il progresso nella tutela della sostenibilità ambientale.

4.1 Coniugare lo sviluppo economico e la sostenibilità ambientale a livello regionale

Per far sì che la sostenibilità ambientale non rimanga una bella idea teorica, ma ci sia un'applicazione della stessa a livello pratico, la regione deve incitare i promotori dell'economia a farne un'applicazione. Incitazione che può essere realizzata in vari modi:

a. La regione Abruzzo, in particolare la provincia di Pescara, ha realizzato la Carta di Pescara: essa è un documento programmatorio che recepisce gli indirizzi delle politiche europee sul tema della sostenibilità ambientale applicata all'industria. L'adesione alla

stessa da parte delle imprese è volontaria e consente alle stesse di usufruire di vantaggi come: semplificazioni procedimentali, riduzione degli oneri amministrativi, fiscali e tributari, agevolazioni finanziarie e legislazione di sostegno. Ovviamente tali vantaggi economici per le imprese sono un grande incoraggiamento ad aderire ad un progetto del genere, progetto che dovrebbe essere adottato da tutte le regioni per avere una applicazione concreta della sostenibilità ambientale.

b. Finanziamenti agevolati e a fondo perduto, sostenuti dalla regione, per la ricerca di nuovi materiali ecosostenibili. L'Italia è il paese in Europa con il maggior numero di pannelli solari, quindi tutti coloro che costruiscono, lo fanno in maniera sostenibile. Però, per la creazione di pannelli fotoelettrici, i quali sono sostenibili per l'ambiente, si richiede una produzione industriale che si rivela essere dannosa per l'ambiente: appare un controsenso che tali pannelli siano favorevoli per l'ambiente, ma la loro produzione arreca un danno per lo stesso. Una soluzione sarebbe appunto quella di finanziare la ricerca per nuovi materiali la cui sia produzione sia utilizzo sia compatibile per l'ambiente.
c. Programmare un bando di concorso per tutte le aziende che nel processo di produzione vorrebbero utilizzare materiale riciclabile, insieme alla partecipazione, altresì, di tutte le aziende di stoccaggio di rifiuti che intendono riciclare i loro rifiuti in tal senso. Tale bando di concorso deve prevedere stringenti requisiti di sostenibilità per il progetto, nonché per le modalità di produzione di ambedue le tipologie di aziende partecipanti; la regione servirebbe, in tal senso, a fungere da collante tra questi due settori produttivi. Le aziende prescelte, che rispettino i requisiti richiesti, faranno una collaborazione, formando un'associazione temporanea di imprese, che, appunto, permette per una finalità determinata (in questo caso la realizzazione di vestiario con materiale riciclato, e quindi, ecosostenibile) di mettere insieme le proprie unità produttive in un ambito e per un periodo di tempo determinato. Però, per non creare danno alle finanze regionali, bisognerebbe prevedere a favore della regione una quota di partecipazione, realizzando così una società in partecipazione pubblica.

In tal modo si dimostrerebbe alle imprese operanti in vari settori che è possibile avere uno sviluppo economico in maniera sostenibile, inoltre si dimostrerebbe ai cittadini che il rispetto della sostenibilità ambientale incrementa anche il livello occupazionale del paese, poiché le imprese, recependo vantaggi economici dall'adesione a queste iniziative, potrebbero assumere un maggior numero di dipendenti, cercando così di diminuire il tasso della disoccupazione.

4.2 La sostenibilità ambientale e la salute dei lavoratori

La tutela e sicurezza sul lavoro è competenza concorrente tra Stato e Regioni. Pertanto, la Regione e anche lo Stato dovrebbero prevedere incentivi fiscali alle imprese che effettuino collaborazioni tra settore della sicurezza sui luoghi di lavoro e l'ambito della sostenibilità ambientale, realizzando così compliance programs ecosostenibili e allo stesso tempo garanti della sicurezza sul lavoro.

L'imprenditore, nell'esercizio dell'attività di impresa è obbligato a tutelare l'integrità fisica dei prestatori di lavoro (art 2087 cc). Infatti, qualora il lavoratore contragga una malattia professionale, che è quella patologia che il lavoratore contrae a causa della sua attività lavorativa, l'imprenditore, e in generale, la società ne risulta responsabile e il lavoratore ha diritto a prestazioni previdenziali.

Per la ragione suesposta, ogni imprenditore, nel corso della sua attività, deve prevedere degli standard di sicurezza e salute sul luogo di lavoro, ma tale processo di definizione non è semplice.

Di conseguenza, potrebbe essere utile per il datore di lavoro, prevedere in tal materia, il rispetto dei canoni di ecosostenibilità, di modo che si vada oltre il tradizionale ruolo della sicurezza, facendola divenire strumento per lo sviluppo della sostenibilità ambienale.

Ma quali sono i collegamenti esistenti tra salute e sicurezza sul lavoro e sostenibilità?

- Un edificio, non importa quanto sia efficiente dal punto di vista energetico o salutare per gli occupanti, non è sostenibile se un muratore viene ucciso mentre lo costruisce;
- Il mobilio, indipendentemente da quanto il legno venga raccolto responsabilmente, non è sostenibile se un falegname perde un arto durante la produzione.

Ne consegue che i datori di lavoro sono veramente sostenibili quando garantiscono la sicurezza, la salute e il benessere dei loro lavoratori. Operatori della salute e sicurezza sul lavoro e quelli della sostenibilità devono operare insieme, partendo da tali ambiti:

- benessere organizzativo (welfare aziendale, diversity, cultura aziendale);
- gestione sostenibile della catena di fornitura;
- stakeholder management/engagement;
- la redazione dei report di sostenibilità.

5. La sostenibilità ambientale in una dimensione sovrastatuale

Per far si che lo sviluppo ambientale non rimanga una prerogativa di un singolo paese, è necessario sviluppare un modello cooperativo unico a livello europeo, in modo che ci sia

dialogo e integrazione tra i vari Stati Membri dell'UE così da raggiungere obiettivi che i singoli stati membri sono impossibilitati a ottenere.

Per tal motivo è stata introdotta l'Agenza 2030 per lo Sviluppo Sostenibile; essa è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 da 193 paese membri dell'ONU. Essa contiene 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, un programma di azione per un totale di 169 traguardi. L'avvio degli obiettivi coincide col 2015, e guiderà i paesi aderenti fino al 2030 per raggiungere gli obiettivi predefiniti.

Tali obiettivi comuni riguardano importanti questioni per lo sviluppo, ad esempio la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico. Tali obiettivi sono definiti "comuni" perché riguardano tutti i paesi e tutti gli individui, concetto importante perché sottolinea come per raggiungere un risultato certo e tangibile nessuno deve essere lasciato indietro nella strada della sostenibilità.

Nell'ambito di questo progetto, l'Italia può ambire ad un ruolo politico di primo piano, grazie all'ottima perfomance in termini di gas serra che risultano del 21 % più basse rispetto alla media dell'UE, il consumo di materie prima è del 36% e il consumo di energia del 57%.

Usa invece sconta livelli di partenza molto alti, collocato infatti tra i paesi meno virtuosi al mondo.

Tuttavia, per avere uno sviluppo che il sia più possibile coordinato bisogna fare riferimento anche a paesi più virtuosi dell'Italia, così da prenderli come esemplari modelli da seguire. Un esempio è infatti l'Olanda, che ha una consolidata tradizione nel controllo dello sviluppo urbano e nella definizione delle politiche della sostenibilità ambientale.

Nel contesto olandese un interessante approccio prevede l'integrazione tra politiche insediative, infrastrutturali e ambientali, attraverso l'istituzione di aree ROM individuate a livello nazionale. Il sistema di pianificazione dei Paesi Bassi si basa su un governo altamente decentrato, suddiviso in tre livelli (nazionale, provinciale e municipale); a sua volta, nel territorio olandese sono state definite 12 aree o province, a loro volta divise in 650 municipalità, dove si prevede di mettere in relazione i progetti di trasformazione insediativa con quelli di salvaguardia e riqualificazione ambientale.

Lo strumento legislativo che costituisce il termine di paragone per le attuali politiche di sostenibilità olandesi è il Fifth Environmental Action Programme, approvato dalla Comunità Europea nel '94, il quale definisce i principali ambiti di intervento delle politiche (controllo delle modificazioni del clima, protezione ambientale, gestione delle risorse idriche, monitoraggio dell'ambiente urbano, gestione e ciclo dei rifiuti, controllo e gestione dei rischi ambientali). Lo strumento di pianificazione nazionale olandese è The Netherelands' National

Environmental Policy, che propone il concetto di "spazio ambientale" quale riferimento rispetto al quale definire lo sviluppo sostenibile in termini di capacità di un determinato ecosistema di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere i bisogni delle generazioni future. Al fine di raggiungere tale obiettivo si fa ricorso al principio di capacità di carico quale elemento di valutazione del tipo di sviluppo, e quindi come limite o soglia invalicabile, oltre la quale non è possibile spingere la sostenibilità di sviluppo di una data area.

Tale approccio olandese è fortemente caratterizzato in termini areali: all'interno dei singoli microsistemi, tutte le risorse vengono valutate sulla base della loro opportunità di rigenerazione e sostituzione all'interno di un preciso ambito di pianificazione. Tale accezione costituisce un orientamento preciso per la pianificazione urbana sostenibile, che viene definita "strumento per guidare le politiche di uso del suolo e per indirizzarne le localizzazioni ottimali, per migliorare le condizioni spaziali e fisiche dell'area urbana, per ottimizzare l'utilizzo e la protezione delle risorse naturali in una prospettiva di lungo termine in accordo con le domande delle future generazioni".

Il concetto di sostenibilità, in materia urbana, assume un significato comprensivo di benessere sociale, economia e ambiente, ma soprattutto quest'ultimo ha una grande importanza. L'ambiente, infatti, è inteso nella caratterizzazione ecologica, territoriale ed economica. Il modello di pianificazione si sposta da un modello top-down, caratterizzato dall'impostazione di regole, ad uno self-regulation, fondato su un processo di pianificazione aperto alla consultazione ed al coinvolgimento dei diversi gruppi che sono responsabili a livello locale dell'attuazione di un preciso set di obiettivi. La distinzione tra due livelli di pianificazione, uno di scala microterritoriale, relativo all'indirizzo delle modificazioni dell'ambiente di vita, e un altro macroterritoriale, riferito al miglioramento della posizione della regione nel contesto economico-territoriale internazionale e alla competitività del sistema urbano nel suo complesso, caratterizza l'azione avviata dal governo nell'indirizzare l'attuale corso delle politiche territoriali.

L'attuazione di politiche integrate di sostenibilità si fonda sia su specifici incentivi finanziari erogati dal governo, sia sull'attivazione di procedure di pianificazione cooperative mirate ad unire le azioni delle diverse agenzie di pianificazione.

Dopo aver visto gli sviluppi nei Paesi Bassi della sostenibilità ambientale, credo che per favorire un modello cooperativo unico in ambito europeo relativamente a tale materia, l'Italia ha molto da imparare dall'Olanda:

1. Considerare come fondamentale il principio della capacità di carico nel momento in cui si assume qualsiasi iniziativa a livello ambientale;
2. Recepire la pianificazione microterritoriale e macroterritoriale per potere migliore la posizione delle regioni nel contesto economico-territoriale;
3. Favorire un modello di pianificazione di self-regulation, dando particolarmente importanza a quelle associazioni che si occupano in concreto della sostenibilità ambientale, ad esempio.

Un altro esempio in ambito europeo che l'Italia dovrebbe tener in considerazione per sviluppare la sostenibilità ambientale, nell'ambito del turismo, è la provincia di Alava, capoluogo dei Paesi Baschi, che ha ottenuto la certificazione di "Biosphere Responsible Tourism". Tale riconoscimento viene assegnato dall'UNESCO alle città che si sono impegnate per un turismo responsabile e rispettoso della biosfera.

Il comune di Vitoria, invece, ha creato un piano regolatore turistico valido fino al 2020 allo scopo di rafforzare il turismo responsabile. A Vittoria, infatti, si trova l'Anillo Verde che è una fascia di 30 km di giardini, parchi, boschi e zone umide che circondano la città. Escursionismo e ciclismo sono tra i protagonisti indiscussi del comune di Vittoria. Il cicloturismo, inoltre, può essere praticato anche in città perché è dotata delle infrastrutture necessarie, ci sono spazzi attrezzati e le piste ciclabili consentono ai viaggiatori di raggiungere le principali attrazioni come Almendra, ovvero il centro storico, oppure Plaza de la Virgen Blanca.

A questo punto la domanda sorge spontanea: ma cos'è l'ecoturismo?

L'ecoturismo consiste in viaggi ecologicamente responsabili verso le aree naturali, al fine di apprezzare la natura e che prevedono un basso impatto sul visitatore e il coinvolgimento socio-economico beneficamente attivo delle popolazioni locali, secondo la definizione data dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN). L'ecoturismo, quindi, permette forme di turismo basate sulla natura, contiene funzioni educative, riduce al minimo gli impatti negativi sull'ambiente naturale e socioculturale e genera vantaggi per economici per le comunità locali.

L'ecoturismo risulta di fondamentale importanza per educare il viaggiatore a rispettare la natura ed evitare che il turismo eccessivo e fondato solo sul lucro possa rovinare le bellezze naturali e storiche del nostro paese; per tal motivo deve essere incoraggiato dal nostro Stato, ad esempio seguendo le orme della provincia di Alava nella creazione di piste ciclabili in città fortemente turistiche ed incentivare il turista ad utilizzarle, riducendo, ad esempio, la tassa di soggiorno per chi le affitta.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Silvia Lisei*

Governance ambientale. Accesso alle informazioni ambientali quale strumento di partecipazione e dialogo tra i soggetti coinvolti

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Esigibilità di un diritto a fronte di una normativa in ambito di accesso ambientale "generosa" - 3. Analisi qualitativa e quantitativa dello strumento di accesso alle informazioni richieste attraverso il report presentato da ISPRA - 4. Rapporto tra livelli di governo: i confini dell'informazione e il problema dell'asimmetria informativa - 5. Processi circolari: partecipazione e democrazia - 6. Caso studio: dal SINA (Sistema Informatico Nazionale Ambientale) al SIRA (Sistema Informatico Regionale Ambientale) - Regione Toscana - 7. Conclusioni

Abstract

La relazione si propone di analizzare l'utilizzo dell'accesso ambientale come possibile mezzo di semplificazione e trasparenza nei processi di decisione. In primis viene ripercorso il quadro normativo inerente all'accesso. Viene poi riportata un'analisi quantitativa e qualitativa delle richieste di accesso attraverso il report annuale presentato da ISPRA. La disamina investe inoltre il rapporto tra livelli di governo che potrebbe generare asimmetria informativa partendo dal presupposto che la materia ambientale non possa subire il paradosso di essere circoscritta ad una sola porzione di territorio. Si è cercato di definire quale sia il meccanismo migliore per organizzare e rendere omogenee e fruibili le informazioni raccolte. Infine è stata descritta l'esperienza della Regione Toscana come benchmark di riferimento in quanto a sistema informatico di rilevamento e offerta di dati.

1. Introduzione

Nel corso degli incontri organizzati dalla Scuola per le Politiche Pubbliche 2020 l'attenzione è più volte stata rivolta all'esigenza di semplificare il rapporto e le procedure che si incardinano tra i vari soggetti coinvolti nel processo di governance. In particolare si è cercato di individuare quali strumenti potrebbero facilitare la realizzazione di politiche mirate alla transizione energetica e ambientale. In quest'ottica ho scelto di approfondire nella relazione finale il diritto di accesso in materia ambientale, esplicazione concreta del più ampio concetto di trasparenza amministrativa. L'esercizio di tale diritto può rivelarsi certamente strumento utile al fine di agevolare il dialogo tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione nei vari livelli di governo. Nel novero degli stake-holders che interagiscono con l'amministrazione troviamo infatti l'utilizzo di questo strumento a due livelli differenti: il ruolo informativo dei cittadini come parte di cittadinanza attiva e attenta alle trasformazioni del proprio territorio, e il ruolo delle imprese che sempre più ricorrono all'accesso per venire a conoscenza di informazioni in via preventiva, alleggerendo in tal modo procedure e confronti che caratterizzano il processo decisionale e attuativo. Tuttavia questo può avvenire compiutamente solo al verificarsi di talune condizioni di dimostrata efficienza amministrativa che attuino le previsioni normative e rendano effettivo il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Infine il tema dell'accesso può essere declinato anche in un'ottica di partecipazione e dialogo a livello locale tra i vari soggetti che si interfacciano nello scenario

di transazione ambientale poiché una cittadinanza attiva trova suo compimento se c'è effettiva risposta da parte della pubblica amministrazione, il cui ambizioso fine dovrebbe essere quello di agire come una "casa di vetro"[217].

2. Esigibilità di un diritto a fronte di una normativa in ambito di accesso ambientale "generosa"

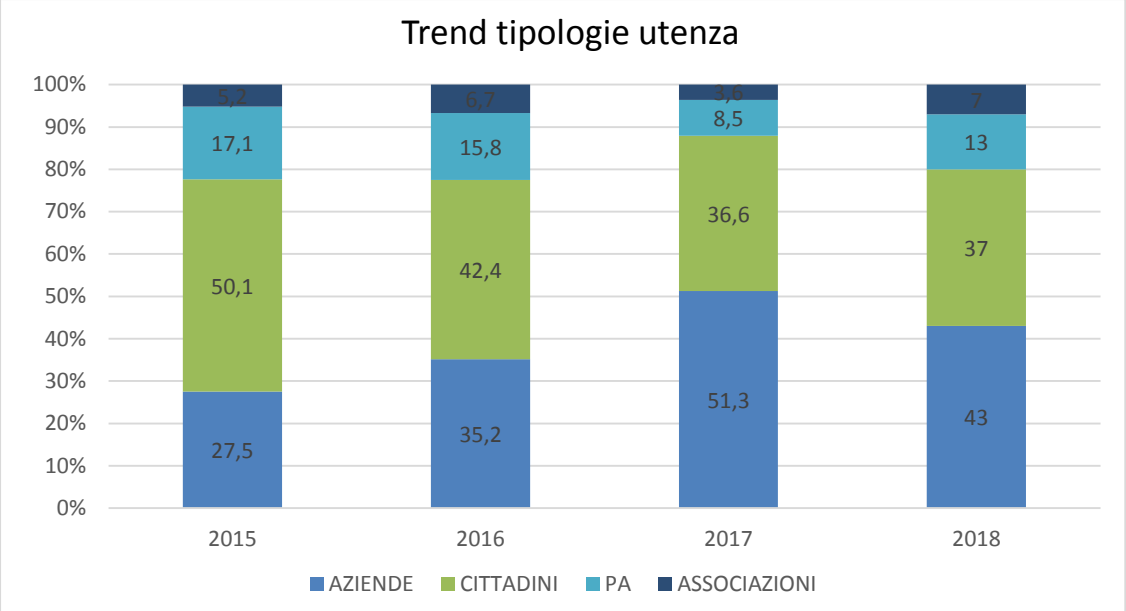
La disciplina normativa sul diritto di accesso in materia ambientale può definirsi "generosa" perché, essendo l'accesso finalizzato alla tutela ambientale, gli vengono riconosciute prerogative più ampie rispetto ai limiti del diritto di accesso documentale o civico comunemente inteso. Per riassumere brevemente il quadro entro cui si genera e si articola questo diritto, è opportuno menzionare in primis la Dichiarazione di Rio (1992) la quale ha introdotto a livello internazionale i temi della partecipazione, dell'informazione e della divulgazione ambientale in maniera programmatica e la Convenzione di Aarhus (1998), pietra miliare del diritto all'informazione ambientale, che ha introdotto due tipologie d'accesso: in entrambe viene prevista la partecipazione della cittadinanza nei processi decisionali, ciò che cambia è la posizione della Pubblica Amministrazione che può assumere o un comportamento meramente reattivo nei confronti del cittadino istante, o un ruolo proattivo anticipando e favorendo i bisogni informativi dell'opinione pubblica. Il D.Lgs. 195/2005 (attuazione della Dir.2003/4/CE) è nel nostro ordinamento la norma di riferimento in materia di accesso ambientale e riconosce come finalità quella di garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso mezzi di telecomunicazione e strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Dal 2005 infatti chiunque può fare richiesta ad informazioni ambientali senza dover dimostrare una connessione tra il documento richiesto e un proprio interesse concreto e attuale (previsto nella disciplina sull'accesso generale l.241/1990). La ratio della norma si fonda sul fatto che la conoscenza di questo tipo di dati non realizza semplicemente un interesse del privato richiedente ma è condizione per la realizzazione di un interesse pubblico: quello alla tutela dell'ambiente e anche, molto spesso, della salute della collettività. L'esercizio del diritto d'accesso è garantito a chiunque senza l'onere di dover dimostrare uno specifico interesse logicamente collegato al

[217] FILIPPO TURATI, in Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, p. 22962

documento richiesto. Desumiamo da questa fotografia della normativa in questione che viene posto in mano al cittadino un grande potere di accedere in maniera "profonda" ad informazioni detenute dalle amministrazioni. L'obiettivo di tale elaborato è verificare se questa previsione normativa abbia avuto un riscontro pratico con la realtà e quindi in che misura il diritto di accesso alle informazioni ambientali abbia giovato al confronto tra i diversi attori che si interfacciano nelle scelte di politiche pubbliche. La normativa (europea quanto nazionale) adempie dunque ad un ruolo di "pre-requisito", non sempre facilmente conciliabile con il suo utilizzo pratico.

3. Analisi qualitativa e quantitativa dello strumento di accesso alle informazioni richieste attraverso il report presentato da ISPRA

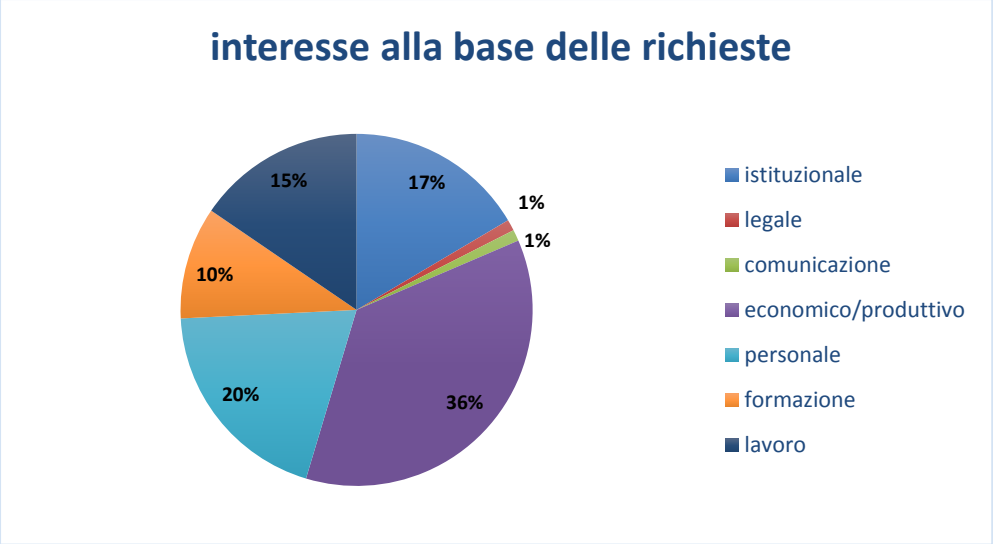
L'Istituto Superiore per la Protezione e la Sicurezza Ambientale (ISPRA) è l'ente di indirizzo e di coordinamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA). Annualmente fornisce il report di monitoraggio dei dati relativi alle richieste di accesso alle informazioni ambientali pervenute agli URP. Dall'analisi dei dati si può desumere l'andamento di alcuni fenomeni: a livello quantitativo (in esame gli anni 2015 - 2016 - 2017 - 2018) il numero di richieste annue non ha subito una variazione importante: non si registrano andamenti di crescita/decrescita, bensì una sostanziale oscillazione intorno alle 1000 richieste. A livello qualitativo, invece, emerge un trend degno di attenzione riguardante l'evoluzione della tipologia di utenza. ISPRA infatti raggruppa gli stake-holders distinguendo associazioni, aziende, cittadini e P.A. È di particolare interesse rilevare che le aziende negli anni abbiano superato i cittadini nel numero di istanze presentate e che rappresentino di fatto più della metà delle richieste di accesso.



Altri elementi interessanti sono: la modalità attraverso cui si fa pervenire la richiesta e l'area di interesse verso cui si riconduce la richiesta. La modalità maggiormente utilizzata è quella informale (<80%) in cui le richieste che riguardino atti amministrativi o informazioni ambientali possono essere presentate anche verbalmente ad un funzionario ISPRA. Per quanto concerne il tema ambientale oggetto della richiesta rileva come questo vari in funzione dello stake-holder richiedente l'accesso: la tematica maggiormente richiesta dai cittadini rientra nell'ambito "natura/fauna"[218], mentre per le aziende le tipologie di richieste più frequenti sono quelle di in merito a settori quali "emissioni", "lavoro", "suolo" e "rifiuti". Le aziende risultano essere molto interessate agli adempimenti connessi alle dichiarazioni obbligatorie oltre che ai documenti spesso necessari a supportare le attività di progettazione ed indagine degli studi tecnici, ed infine alla gestione dei marchi EMAS ed Ecolabel[219]. In particolare il grafico evidenzia che tra le motivazioni all'interno delle istanze quella che ha un'incidenza maggiore è la motivazione economica/produttiva relativa a richieste su aspetti produttivi, economici e finanziari connessi alle attività dell'Ente.

[218] Questo elevato volume di richieste è in parte dovuto agli specifici compiti attribuiti all'Istituto dalla normativa nazionale e comunitaria in materia di gestione faunistica e venatoria (legge n. 157/92e s.m.i.), ma è anche probabilmente da mettersi in relazione alla consolidata tradizione di interazione con il pubblico di questa unità, che negli ultimi decenni ha sempre assicurato supporto e consulenza ad enti pubblici e privati, associazioni e cittadini, su materie anche molto diverse.

[219] Il sistema comunitario di ecogestione e audit (Emas) e il marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel) sono in teoria sono parte integrante del quadro strategico UE per la produzione e il consumo sostenibili e sono parte integrante della comunicazione sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile". Sono, però, strumenti volontari ai quali le imprese decidono di aderire.



Infine si può notare che l'esito di risposta positiva alle istanze è molto elevato: negli ultimi anni oscilla tra il 75% e il 98%. Vengono inoltre registrati tempi di risposta estremamente rapidi: intorno al 20% delle risposte vengono date nella stessa giornata in cui vengono presentate, il 50% circa entro i 5 giorni successivi. Gli elementi forniti offrono una visione di insieme positiva dell'utilizzo di questo strumento. Tuttavia il sistema di accesso alle informazioni non è scevro di complicazioni di carattere organizzativo; ciò che emerge è un'analisi su quanti richiedono l'informazione, ma non su quanti *potrebbero* richiederla (o direttamente trovarla on-line) se l'organizzazione di tali dati fosse razionalizzata in modo tale da non rendere caotica la ricerca e la comprensione per gli utenti che ne hanno necessità.

4. Rapporto tra livelli di governo: i confini dell'informazione e il problema dell'asimmetria informativa.

Posto che il sistema di accesso alle informazioni ambientali è ormai entrato a pieno regime, è opportuno capire in che modo le informazioni raccolte siano in primis aggregate e poi rese accessibili al cittadino utente – azienda tramite siti web, piattaforme e sistemi innovativi. Tra gli obblighi in capo alle Autorità pubbliche[220] rientra quello di definire progetti per rendere fruibili in banche dati e reti di telecomunicazione le informazioni ambientali. Il meccanismo attuale prevede un sistema integrato di canali istituzionali (ISPRA – ARPA) che trattano le

[220] Il Codice dell'Amministrazione Digitale stabilisce "Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati."

stesse informazioni e gli stessi dati pubblici a diversi livelli di governo. Tuttavia una moltiplicazione di siti e enti che si occupano d'informazione ambientale può generare una dispersione di dati che genera confusione nella ricerca e nella comprensione. Non c'è dunque totale allineamento riguardo l'aggiornamento dei dati e il periodo di rilevazione, non è universale l'omogeneità degli standard tecnici per l'individuazione e descrizione dei dati e soprattutto potrebbe essere sfruttata maggiormente la potenzialità di un'informazione "circolare" attraverso il riuso delle informazioni acquisite. Proporre un'informazione "circolare" vorrebbe dire intrecciare informazioni detenute anche da Enti o Aziende (gli stessi social network e piattaforme ampliamente utilizzati) che non hanno nessuna finalità strettamente connessa con l'ambiente, ma che hanno comunque modo di rilevare dati che potrebbero essere utili anche in altri settori. Di fatto uno scambio di informazioni, in un'ottica di ottimizzazione: si integrano dati che a prescindere verrebbero raccolti. Tuttavia per poter ipotizzare una tale congettura si deve comunque ricordare la necessità di un intervento regolatore del legislatore in merito, vista la delicatezza che la privacy impone. Sorge inoltre un'ulteriore questione su quale siano i "confini" dell'informazione ricercata: non è ragionevole che un dato di carattere ambientale venga circoscritto unicamente alla sua realtà territoriale e che un cittadino sia più o meno informato a seconda della sua Regione di appartenenza. Si verifica un cortocircuito del sistema se un territorio è più informato e un altro non ha abbastanza informazioni per attuare una politica ambientale territoriale adeguata. L'obiettivo non è quello di impedire alle Regioni, soprattutto quelle che hanno disponibilità e risorse, di creare sistemi informativi e raccolte di dati che possono essere utili a compiere valutazioni ambientali e dare informazioni sull'ambiente, ma di superare l'asimmetria informativa concentrando la competenza informativa in capo allo Stato. Un sistema ideale dovrebbe prevedere una rilevazione dei dati locali, un'integrazione e elaborazione aggregata di questi a livello centrale, per poi operare un trasferimento di questi agli enti territoriali al fine di porre tutti i soggetti in condizioni di fruire dell'informazione ed utilizzarla a livello concreto nelle politiche locali. Il disegno descritto è quello di un "processo circolare" in cui la raccolta di informazioni viene fatta su base territoriale, poi queste vengono concentrate e elaborate a livello nazionale ed infine lo Stato si propone come agenzia informativa al servizio delle Regioni. È auspicabile l'efficentamento di questo meccanismo anche in chiave economica poiché la rilevazione e l'elaborazione di dati comportano costi elevati da sostenere. È possibile superare una situazione sperequativa solo con una centralizzazione della competenza. L'approccio descritto non prevede solo il ruolo dello Stato come preponderante nell'assetto delle competenze, ma anche un cambio nell'atteggiamento chiuso

che l'amministrazione tendenzialmente ha nei confronti delle informazioni che detiene. Infine la semplificazione non passa solo attraverso l'inserimento di dati, ma anche nella scelta di *quali* dati. I dati costituiscono una risorsa basilare all'interno dei processi decisionali ed acquisisce dunque rilevanza scegliere una modalità di documentazione del dato omogenea al fine di consentire un utilizzo efficace e consapevole. Questo perché accedere ad una quantità molto ampia di dati complica notevolmente la posizione dell'utente. Per quanto riguarda la "qualità" dei dati: alcuni hanno una funzione orientata alla trasparenza amministrativa e all'accountability, mentre altri hanno un carattere pratico e sono funzionali ai progetti delle imprese e delle startup che operano sul territorio.

5. Processi circolari: partecipazione e democrazia

Quando viene superata un'asimmetria informativa, il luogo decisionale concreto per le politiche pubbliche diventa quello locale[221]. Per "democrazia di prossimità" non si intende tuttavia che ogni decisione debba essere presa a livello locale, bensì discussa e approvata *anche* a livello locale in cui la percezione del loro effetto è indiscutibilmente più marcato. Non sempre è però facilmente realizzabile una sintesi tra democrazia diretta e decisioni singole nel duplice rapporto che lega il processo democratico a quello deliberativo. Quanto detto è tanto più vero nella trattazione di un argomento delicato, quale la transizione ambientale ed energetica, in cui la consapevolezza della complessità è indubbiamente un elemento primario. Partendo dal presupposto che le opinioni dei vari soggetti coinvolti non possano sostituirsi alla conoscenza tecnica e al ruolo del decisore politico, possiamo arrivare a legittimare l'autorità di decisione finale in capo alle istituzioni unicamente a fronte di una totale accessibilità che ha favorito il dialogo e la partecipazione con gli stake-holders. La chiave risiede dunque nella condivisione di quadri conoscitivi che permette una più fluida interlocuzione tra decisore politico e cittadino – azienda e una visione complessiva e completa di informazioni. Riguardo il processo decisionale la stessa Convenzione di Aarhus teorizza una partecipazione pubblica ex ante, in itinere ed ex post. Dunque l'informazione aperta non subentra nella fase finale, bensì in quella di progettazione: la pianificazione si costruisce proprio a partire dai dati e dalle analisi svolte e dalla loro condivisione in cui i partecipanti possono contribuire con le loro proposte e osservazioni anche rispetto agli eventuali problemi (problem setting). Allo stesso modo nell'agire in itinere ed ex post è più facile arrivare al consenso della messa in opera se risultano limpide le motivazioni supportate

[221] "pensare globale, agire locale" rientra tra i principi definiti a livello internazionale nel testo programmatico Agenda 21

da informazioni reperibili, oggettive e trasparenti. Gli stessi tempi della pubblica amministrazione potrebbero ridursi se l'atteggiamento fosse sistematicamente proattivo attraverso una pubblicazione ragionata e coerente delle informazioni, precedendo di fatto l'ipotetica domanda che il cittadino-utente potrebbe rivolgere. Un coinvolgimento pensato fin dalle prime fasi del processo decisionale può mitigare l'insorgere successivo di dissenso (c.d. sindrome NIMBY) volto ad ostacolare la realizzazione delle politiche messe in campo. Non da ultima, acquisisce rilievo anche l'aspetto che la trasparenza ha in chiave anti-corruttiva, elemento che spesso a livello locale emerge laddove l'interesse di un singolo prevale rispetto a quello della comunità a causa di procedure opache e inaccessibili. Occorre tuttavia osservare anche i rischi di un modello procedurale di valutazione/programmazione ispirato alla assunzione di un quadro conoscitivo di tipo sinottico[222]: l'analisi ambientale degli impatti di politiche, piani e programmi non è un'operazione neutrale e totalmente riconducibile a procedure di rilevazione e trattamento dei dati standardizzate, ogni operazione analitica è sempre selettiva e implica la scelta di uno o più insiemi di indagine giudicati significativi.

6. Caso studio: dal SINA (Sistema Informatico Nazionale Ambientale) al SIRA (Sistema Informatico Regionale Ambientale) - Regione Toscana

Il sistema di enti preposti alla protezione e tutela ambientale è costruito secondo un modello di coordinamento piramidale, in cui ISPRA a livello centrale coordina e monitora le agenzie regionali (ARPA). In maniera complementare rispetto a questo modello sono stati istituiti sistemi informativi (PFR e SIRA) di raccolta di dati a livello regionale che confluiscono nel Sistema Informativo Nazionale (SINA). L'ISPRA, insieme al Sistema delle Agenzie ambientali, ha quindi compiuto numerosi passi in avanti verso la realizzazione di un sistema informativo ambientale in grado di raccogliere dati e informazioni vastissime. L'obiettivo è la sintesi di quanto scritto fino ad ora: comprendere i fenomeni ambientali a livello locale ma allo stesso tempo utilizzare gli stessi dati al di fuori dei confini regionali in modo tale da fornire supporto dell'azione di governo; creare un sistema capace di produrre servizi informativi basati su indicatori e indici comuni.
Gli obblighi di comunicazione di dati derivanti da normative comunitarie e dei protocolli e convenzioni internazionali hanno costituito una spinta determinante per lo sviluppo del

[222] "Valutazione ambientale strategica e grandi eventi riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006, Grazia Brunetta in Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4, 2002.

sistema. Questo ambizioso progetto trova la sua definizione nella legge 132/2016 art 11[223] entrata in vigore nel Gennaio 2017. Rispetto alle recenti previsioni il sistema non è ancora completamente a regime, tuttavia abbiamo degli esempi virtuosi di Regioni che meglio di altre hanno provveduto a dotarsi di un efficace sistema informativo. L'esperienza della Regione Toscana dimostra un'effettiva sinergia tra i vari enti e agenzie coinvolti e per questo offre un sistema che a differenza di altri si mostra meno deficitario in termini di dati raccolti. Il SIRA della Regione Toscana è dunque lo strumento per la gestione di tutti i flussi informativi in materia ambientale. Una delle difficoltà principali sta nello scegliere con quale approccio costruire il sistema: da una parte troviamo i vari enti che offrono dati fortemente specializzati in base al settore peculiare di competenza, dall'altro un contesto di patrimoni conoscitivi così frammentario acuisce la difficoltà di integrabilità e coerenza dei dati raccolti dai diversi soggetti. Tale qualità dell'informazione "specializzata" non deve certo essere sacrificata, ma va comunque oltrepassato il suo mero utilizzo strettamente interno, così da poter avere visibilità reciproca completa di quanto prodotto anche dagli altri enti. L'ambiente, in virtù dell'intrinseca molteplicità di settori che lambisce, richiede azioni complesse ed esige dunque la cooperazione sinergica di competenze specifiche ma non circoscritte. Il problema non risiede nella "competenza": il coordinamento tanto a livello regionale, quanto tra Stato e Regioni non subisce i limiti dell'art. 117, poiché la materia ambientale è solo formalmente statale ma viene pacificamente riconosciuta la sua flessione a livello territoriale, il raccordo di informazioni per essere ottimale deve essere unicamente (ri)organizzato. Per poter operare un confronto tra dati questi devono avere indici omogenei di base. Ad esempio, riuscire ad associare ad un'azienda i diversi impatti ambientali, in termini di emissioni, scarichi, produzione rifiuti, ecc., aiuta a meglio caratterizzare quell'impianto produttivo. Condizione per un'efficace integrazione di conoscenze diverse é una corretta descrizione anagrafica dell'impianto (codice fiscale, ragione sociale, comune, indirizzo, ecc.), in modo che tali descrizioni siano confrontabili e riconoscibili come analoghe analizzando archivi diversi.[224] Quando questo non è possibile si procede tramite georeferenziazione: un impianto può impattare, in qualche modo, su un insediamento o su una scuola vicini; sulla base del concetto di vicinanza (scoprire ad esempio quali edifici rientrino nel raggio di rischio di una

[223] Art 11 - L'ISPRA provvede, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, alla realizzazione e alla gestione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) e la cui gestione è affidata alle agenzie territorialmente competenti. Il SINA, i PFR e i SIRA costituiscono la rete informativa nazionale ambientale denominata SINANET.

[224] Scheda di presentazione del Sistema Informativo Regionale dell'Ambiente e del Punto Focale Regionale - http://sira.arpat.toscana.it/sira/sira/Scheda_sintetica_SIRA_PFR.pdf

azienda che stocca sostanze chimiche pericolose); moltissimi archivi di dati, raccolti relativamente al dettaglio comunale, sono in effetti attribuibili a quella sezione di territorio delimitata da confini amministrativi, e dunque, indirettamente, georeferenziati. A prescindere dai criteri tecnici scelti, l'esperienza della Regione Toscana insegna che in un contesto denso e complesso come quello delle informazioni ambientali la chiave di volta risiede nella razionalizzazione. Metaforicamente a livello di strumenti si potrebbe dire lo Stato detenga l'hardware del sistema e a livello regionale questo venga declinato con software specifici per la realtà di riferimento. Questo avviene unicamente mediante la sintesi delle frammentazioni dei vari settori coinvolti e l'utilizzo di data base studiati a tale fine fruibili e comprensibili. La digitalizzazione è ormai l'unica strada percorribile per ottenere il massimo risultato e la massima trasparenza dalla raccolta di dati. Fluidificando il processo di condivisione le azioni di governo, i cittadini e la realtà economica territoriale ne trarrebbero un beneficio enorme anche in termini di efficienza e democrazia.

7. Conclusioni

Una buona *governance ambientale* esige che venga colmato il gap tra previsioni normative in tema di accesso alle informazioni e la sua pratica realizzazione. Il processo descritto non è immediato e comporta uno sforzo congiunto di vari attori a livello locale quanto centrale. In primis occorre dunque raccogliere esaurienti e dettagliate informazioni ambientali e territoriali, sistematizzarle ed organizzarle in Sistemi Informativi (geografici, ambientali, socio-economici, sanitari, ecc.) capaci di sinergizzarsi ed integrarsi tra loro[225]. Questa integrazione permette ai livelli decisionali superiori (regionale, nazionale, europeo) di operarne una sintesi e di favorirne una diffusione e divulgazione fondamentale nei processi di partecipazione. Il tema trattato non può trascendere da quello più ampio legato alle innovazioni tecnologiche e digitali poiché viviamo già ora in una condizione di atavico ritardo rispetto alle potenzialità che queste avrebbero le capacità di offrire, ma verso le quali permane un'ingiustificata reticenza diffusa. L'esigenza di semplificazione investe l'intero mondo della pubblica amministrazione e la sua cosiddetta sburocratizzazione. Tuttavia il pericolo che si corre è quello di voler ottenere una maggiore semplificazione moltiplicando gli enti e le sedi proposte a tale fine, ottenendo di fatto un risultato opposto che vanifica gli sforzi compiuti. La stessa partecipazione e democrazia al processo decisionale, principio

[225] Scheda di presentazione del Sistema Informativo Regionale dell'Ambiente e del Punto Focale Regionale - http://sira.arpat.toscana.it/sira/sira/Scheda_sintetica_SIRA_PFR.pdf

cardine e guida nella *governance* di politiche pubbliche, non deve scontare il paradosso di creare più ostacoli di quanti ne risolva. In conclusione ritengo che, ragionando all'interno di un quadro normativo invariato, ci siano oggi molti strumenti in mano a cittadini e imprese che favoriscono un confronto diretto, semplificato ed informato. Modelli la cui piena affermazione stenta a emergere anche laddove questi abbiano portato a esempi virtuosi, poiché limitati ad alcune realtà territoriali. La soluzione potrebbe dunque risiedere in quello che già si ha a disposizione: l'innovazione si può scorgere proprio nel potenziamento e nella messa in pratica di un concetto astratto quanto immanente nel nostro ordinamento quale è la trasparenza amministrativa. "I dati aperti sono il nuovo petrolio dell'era digitale" disse anni fa Neelie Kroes[226]. Il dato, la sua elaborazione e classificazione rappresentano l'unica frontiera possibile per realizzare scelte ponderate e consapevoli nelle decisioni pubbliche.

[226] Commissario europeo per l'agenda digitale 2010 - 2014

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Antonio Persico*

Il governo della complessità istituzionale quale fattore chiave per il successo della transizione ambientale

A.A. 2020

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Perché ho scelto questo tema - 2. Il disegno di Stato regionale tracciato dalla Costituzione italiana e le sue potenzialità virtuose ai fini della transizione ambientale - 3. La complessità istituzionale al banco di prova: il caso della gestione della risorsa idrica a scopi idroelettrici - 4. L'individuazione delle criticità di funzionamento del sistema istituzionale italiano - 5. La mia proposta

Abstract

Il corretto governo della complessità istituzionale sottesa al modello di Stato regionale tracciato dalla Costituzione italiana consente alle Regioni di operare quale formidabile motore propulsivo della transizione ambientale. Questa relazione ricostruisce le potenzialità virtuose del disegno costituzionale e ne individua alcune criticità concrete di funzionamento, ponendo mente alle vicende paradigmatiche legate alla gestione del settore idroelettrico. Si propone un ripensamento funzionale delle intese previste dall'8, comma 6, della legge n. 131/2003, affinché divengano uno strumento di governance in chiave cooperativa dei rapporti tra Stato e Regioni, idoneo altresì a propiziare il clima di fiducia tra pubblico e privato necessario ai fini della transizione ambientale.

1. Perché ho scelto questo tema

Il corso della Scuola per le Politiche Pubbliche di *italiadecide* dell'anno 2020 ha dovuto riorganizzarsi a seguito dell'esplosione dell'emergenza COVID-19. Questa operazione ha condotto al ripensamento del tema di partenza della Scuola, «*transizione ambientale ed economia territoriale*», alla luce dei problemi che la pandemia ha drammaticamente messo al centro del dibattito pubblico. Particolare rilevanza ha assunto il rapporto istituzionale tra Stato e Regioni, soggetti pubblici a diverso titolo chiamati a svolgere compiti di rilevanza nazionale nella gestione della crisi. Come si è constatato nella nota introduttiva al secondo ciclo del corso, Stato e Regioni si sono spesso rincorsi vicendevolmente in maniera confusa, raggiungendo «*sofferte intese*» in un quadro di incertezza politica ed istituzionale.

Il problema dei rapporti istituzionali tra Stato e Regioni preesiste alla crisi. Esso costituisce una delle grandi aree tematiche sulle quali il corso di quest'anno della Scuola ha inteso svilupparsi, sin dal suo inizio. Ciò in virtù del *focus* acceso sugli aspetti territoriali della transizione ambientale che il Paese si accinge ad intraprendere. La crisi, nella sua drammaticità, ha così offerto l'occasione per riflettere sulla fondamentale esigenza di mettere in campo soluzioni percorribili per consentire l'instaurazione di un rapporto cooperativo tra i due piani istituzionali.

Il governo della complessità istituzionale in uno Stato regionale, qual è quello italiano, costituisce un fattore determinante per il successo della transizione ambientale. Questa relazione si focalizzerà appunto su questa tematica, per la sua rilevanza giuridico-

istituzionale, raccogliendo gli spunti di riflessione offerti dalla Scuola e dalle autorevoli personalità che vi hanno partecipato.

Ci si ripropone, pertanto, di collocare la complessità istituzionale nel disegno costituzionale, mettendo in evidenza le sue potenzialità virtuose e le sfide che essa pone. Si passerà, poi, a valutare, con riferimento a un settore specifico, in che termini la corretta gestione della complessità istituzionale abbia rappresentato e continui a rappresentare un fattore imprescindibile di successo per la transizione ambientale, per formulare infine una proposta diretta a consentire uno sviluppo in direzione cooperativa e non antagonistica dell'azione di Stato e Regioni, in un contesto di fiducia tra pubblici poteri e operatori economici privati.

2. Il disegno di Stato regionale tracciato dalla Costituzione italiana e le sue potenzialità virtuose ai fini della transizione ambientale

La Costituzione italiana configura il nostro Paese come uno Stato regionale. Stato e Regioni, entrambi facenti parte della Repubblica (art. 114), costituiscono soggetti istituzionali equiordinati, chiamati a diverso titolo a svolgere funzioni di rilevanza nazionale. In ciò le Regioni si differenziano dagli altri enti territoriali, i quali ultimi non esercitano competenze legislative ed esauriscono la rilevanza della loro azione in una dimensione amministrativo-locale. Le virtuosità sottese al modello di Stato regionale sono molteplici, e consentono il perseguimento di obiettivi pubblici aventi rilevanza nazionale in maniera non rigidamente centralizzata, bensì in forma prossima ai cittadini e agli operatori economici, alla luce delle peculiari esigenze gestionali, sociali ed economiche dei diversi contesti territoriali. Il disegno costituzionale pone le premesse affinché tali potenzialità virtuose si traducano nell'innalzamento del grado qualitativo delle politiche pubbliche volte a guidare la transizione ambientale, e agevolino la convergenza di interessi tra i vari soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'incipiente mutamento dei processi economico-produttivi in direzione sostenibile.

Si evidenzia come il riparto di competenze, innanzitutto legislative, risultante dall'art. 117 Cost., preveda la potestà di intervento regionale in materie essenziali alla realizzazione della transizione ambientale: si pensi al sostegno all'innovazione per i settori produttivi; al governo del territorio; alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In tutte queste ipotesi, la competenza regionale è da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. A queste materie, di competenza legislativa concorrente, si affiancano le "materie innominate", sulle quali le Regioni detengono potestà legislativa esclusiva per la disciplina e valorizzazione delle attività antropiche socio-economico-

produttive sul proprio territorio. Le Regioni, in diversa misura, possono plasmare la disciplina di queste materie in vista del raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, incentivando pratiche virtuose e comportamenti responsabili delle imprese, favorendo l'innovazione dei metodi produttivi in direzione eco-compatibile e stabilendo le modalità per individuare la collocazione ottimale delle opere infrastrutturali sul territorio regionale. A quanto detto occorre aggiungere che le Regioni possono prevedere modelli sostenibili di gestione delle risorse naturali.

In tutte le materie sulle quali detengono competenze legislative, concorrenti o esclusive, le Regioni esercitano anche competenze regolamentari. Di tal che, le Regioni si configurano, in base al disegno costituzionale, anche come un formidabile ente programmatore e propulsivo del cambiamento ai fini della sostenibilità.

Il saggio utilizzo del complesso di queste competenze, legislative e regolamentari, consente quindi alle Regioni di inverare la transizione ambientale in maniera adeguata ai contesti territoriali, creando poli di sviluppo in grado di generare vantaggi per l'economia nazionale nel suo complesso. In tal senso il Professor Bianchi ha segnalato l'esperienza emiliana, nella quale la Regione, in collaborazione con diversi livelli istituzionali, è riuscita ad ottenere il collocamento sul proprio territorio del Centro Europeo per il Cambiamento Climatico e poi del Centro Europeo di Super Calcolo Scientifico, infrastrutture di sicura rilevanza ultraregionale, per la realizzazione delle quali la Regione ha ottenuto investimenti con inevitabile giovamento per il Paese.

Come ricordato dal Professor Mangiameli a proposito della gestione dell'emergenza sanitaria, nel modello di Stato regionale le esperienze virtuose realizzate da una Regione possono essere importate in contesti territoriali diversi, con un positivo effetto di *spillover* sul territorio nazionale. Di converso, eventuali esperienze viziose non varcherebbero i confini regionali.

Venendo ai compiti dello Stato, si segnala che nel disegno costituzionale il piano istituzionale centrale è chiamato a esercitare la potestà legislativa e regolamentare esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché in materia di tutela della concorrenza. Si tratta di materie che tagliano trasversalmente le competenze regionali, motivo per cui le prime sono state definite materie trasversali[227]. Occorre tener presente che esse richiedono l'assolvimento

[227] Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 407 e n. 536 del 2002 con riferimento all' ambiente; sentenza n. 14 del 2004, con riferimento alla concorrenza.

di compiti[228] che solo il livello centrale può adeguatamente svolgere, per via delle loro implicazioni sistemiche. I beni di rilevanza costituzionale sottesi alla disciplina di queste materie sono infatti insuscettibili di idoneo perseguimento secondo strategie divergenti messe in atto in diversi contesti locali. Ne consegue che in ciascun settore produttivo, le attività economiche andranno sottoposte alle regole di concorrenza determinate a livello centrale (sulla base del diritto eurounitario), nonché agli standard minimi uniformi di tutela ecosistemico-ambientale altresì determinati dallo Stato. In materia ambientale, le Regioni potranno poi innalzare il livello di tutela richiesto nello svolgimento delle attività economiche, senza intaccare il minimo costituzionalmente imposto e definito dal livello centrale[229]. Come ha poi osservato il Professor Zollino nell'ambito della prima conferenza del corso, la realizzazione della transizione impone un rilevante impatto sul territorio, con la creazione di reti e di infrastrutture che colleghino il Paese. Ebbene, lo Stato svolge un ruolo fondamentale al riguardo, effettuando le scelte strategiche volte a dare impulso alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali che attraversano il Paese.

Dal quadro tracciato emerge un panorama complesso. Lo Stato e le Regioni non esercitano le loro competenze in maniera nettamente separata. Si creano piuttosto molteplici occasioni di sovrapposizione a causa della presenza delle materie trasversali e del necessario coordinamento imposto nei settori di competenza concorrente. In questo scenario risulta fondamentale il corretto governo della complessità istituzionale per consentire al sistema il pieno dispiegamento delle sue potenzialità virtuose ai fini della transizione ambientale. Per ottenere ciò occorre creare le condizioni volte a far sì che ciascun livello istituzionale eserciti le proprie competenze nella consapevolezza e nel rispetto delle competenze attribuite all'altro livello, secondo la *golden rule* più volte richiamata dal Professor Mangiameli. Non sembra invece necessario invocare una modifica della Costituzione al fine di definire un diverso riparto di competenze. L'impossibilità di eradicare la presenza di competenze trasversali necessariamente affidate al livello centrale rende inevitabile l'esistenza di sovrapposizioni e punti di intersezione.

[228] Cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto di competenze normative nella riforma regionale,* in *La riforma del Regionalismo*, Torino, 2002, p. 121.
[229] Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009.

3. La complessità istituzionale al banco di prova: il caso della gestione della risorsa idrica a scopi idroelettrici

Le vicende legate alla gestione del settore idroelettrico in Italia sono emblematiche della centrale importanza assunta dal governo della complessità istituzionale ai fini della transizione ambientale. L'acqua è infatti una fonte energetica rinnovabile, in grado di generare energia "pulita". Il che comporta la sua idoneità a svolgere un ruolo rilevante nella transizione ambientale, quale fonte energetica alternativa alle risorse naturali fossili. In questa direzione spinge anche l'Unione Europea. La direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili richiede agli Stati membri di adottare le «*appropriate misure operative relative al mercato e alla rete affinché vi siano meno limitazioni possibili all'elettricità prodotta dalle fonti rinnovabili*»[230]. A ciò si aggiunge il ruolo strategico giocato dal settore idroelettrico nell'industria italiana, a partire dalla fine dell'Ottocento, e la considerazione che, ancora oggi, l'acqua è la seconda fonte di energia elettrica del Paese.

La legge n. 266/2005 ha previsto una proroga decennale delle grandi concessioni di derivazione idroelettrica in essere sul territorio nazionale. Tale possibilità veniva subordinata alla realizzazione di «*congrui interventi di ammodernamento degli impianti*»[231], volti al «*miglioramento delle prestazioni energetiche ed ambientali degli impianti*»[232], per una spesa minima. Gli interventi di ammodernamento interessati da questo meccanismo di proroga erano quelli realizzati dal 1/1/1990 al 31/12/2007. In questo modo, il legislatore statale si rivolgeva a due categorie di soggetti.

In primo luogo, agli operatori economici che, in base alla legge n. 529/1982, avevano realizzato lavori di potenziamento o di ristrutturazione degli impianti idroelettrici, diretti «*a conseguire un aumento della producibilità di energia e/o potenza*»[233]. Tali soggetti erano, per quanto interessa in questa trattazione, autoproduttori le cui utenze erano sottratte dal monopolio dell'Enel. La legge ultima citata prevedeva il sorgere in capo ai medesimi di un diritto alla proroga della concessione in essere, subordinato appunto all'esecuzione di detti lavori[234]. La proroga sarebbe stata a sua volta disposta con un decreto del Ministro dell'industria di concerto con il Ministro per i lavori pubblici. Senonché, in molti casi i lavori furono eseguiti ma il decreto ministeriale non venne adottato. Nelle more dei decreti

[230] Art. 16 della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009.
[231] Art. 1, comma 485, della legge 23 dicembre 2005, n.266.
[232] Art. 1, comma 487, della legge 23 dicembre 2005, n.266.
[233] Art. 2 della legge 7 agosto 1982, n. 529.
[234] Sul tema si veda N. BASSI, *L'incertezza eretta a sistema: una storia a episodi dell'evoluzione della disciplina italiana in tema di rilasci delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico (1933-2014)*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTORNI (a cura di), *Le concessioni idroelettriche*, Torino, 2014.

ministeriali che disponessero la proroga della concessione agli autoproduttori che avevano correttamente eseguito i lavori richiesti, venne emanato il decreto legislativo n. 79/1999. Questo provvedimento, secondo l'interpretazione sostenuta dal Consiglio di Stato, aveva determinato l'abrogazione per incompatibilità della legge n. 529/1982. Di conseguenza, il Ministero competente si ritenne non più tenuto all'adozione dei decreti che disponessero la proroga. Ne seguì che gli operatori economici che avevano diligentemente realizzato i lavori di ammodernamento, riponendo legittimo affidamento nella legge ultima citata, si trovarono in una situazione tale da non poter godere dei vantaggi promessi. Ciò a causa della inerzia colpevole della P.A. nel condurre a termine i procedimenti per il rilascio dei provvedimenti attributivi della proroga. La legge n. 266/2005 voleva, rispetto a tale categoria di soggetti, ricucire il rapporto di fiducia pubblico-privato che si era rotto in passato.

La seconda categoria di soggetti a cui si rivolgeva la legge n. 266/2005 era rappresentata dagli operatori economici che avessero realizzato gli interventi di ammodernamento energetico-ambientale previsti dalla legge medesima a partire dalla sua entrata in vigore. In tal senso, la legge n. 266/2005 incentivava, analogamente a quanto era avvenuto con la legge n. 529/1982, gli operatori economici a effettuare opere di ammodernamento nella prospettiva di poter ammortizzare nel tempo i loro investimenti. E, in effetti, vari operatori economici aderirono a questa opportunità, riponendo anch'essi legittimo affidamento nelle previsioni legislative.

Su questo scenario di convergenza di intenti pubblici e privati, nel perseguimento congiunto di obiettivi di ammodernamento ed efficientamento infrastrutturale e di tutela ambientale, decisamente rilevanti in un'ottica di transizione ambientale, irruppe la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2008. Essa venne pronunciata a seguito dei ricorsi presentati da cinque Regioni[235]. Queste ultime, tra l'altro, lamentavano che la previsione del meccanismo di proroga sancito dalla legge n. 266/1982, impingesse nel proprio ambito di competenza costituzionalmente riservato. Concorde con tale prospettazione, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge n. 266/1982, nella parte in cui prevedeva il cennato meccanismo di proroga, in quanto recante norme di dettaglio in materia di «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*», materia rimessa *ex* art. 117, comma 3, Cost. alla competenza concorrente di Stato e Regioni e rispetto alla quale il primo dei livelli istituzionali deve limitarsi alla determinazione dei «*principi fondamentali*» pertinenti.

[235] Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia.

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale, si registrava la seguente situazione: agli operatori economici che avevano effettuato i lavori di ammodernamento sulla base della legge n. 529/1982, si erano affiancati quelli che avevano realizzato gli investimenti previsti dalla legge n. 266/2005 per poter beneficiare della proroga da tale legge prevista prima della declaratoria di incostituzionalità in parte *qua*. Entrambe le categorie di soggetti avevano sopportato i costi volti a migliorare la sostenibilità del settore, contribuendo a perseguire un obiettivo di rilevanza pubblica. In ambo i casi, veniva preclusa la possibilità di ammortizzare tali costi nel periodo di tempo più lungo derivante dalla proroga. Infatti, nell'interpretazione giudiziaria prevalente, il diritto alla proroga previsto dalla legge n. 266/2005 era subordinato all'adozione di un atto formale da parte dell'amministrazione competente. Non bastava, quindi, la sola realizzazione dei lavori contemplati a produrre direttamente effetti giuridici vantaggiosi nella sfera dei produttori. Da un lato, la maggior parte delle amministrazioni non aveva adottato i cennati provvedimenti di proroga. Dall'altro, quelle che li avevano adottati, non esitarono ad agire in autotutela annullandoli, sulla base del nuovo scenario giuridico risultante dalla pronuncia di incostituzionalità. In tal modo, inseguivano la speranza di riassegnare le concessioni idroelettriche a condizioni economiche più vantaggiose, mettendole a gara alla loro naturale scadenza.

La situazione era palesemente contraria al principio di tutela del legittimo affidamento. Epperò, i tentativi volti a rimediare all'assurdità della situazione non furono in grado, nell'immediato, di porre fine alla conflittualità istituzionale e di riflesso a sanare la frattura prodotta nel rapporto con gli operatori economici privati[236]. La soluzione fu definita dal decreto legge n. 83/2012, il quale stabilì una proroga quinquennale automatica per le concessioni scadute o in scadenza entro il 31 dicembre 2017. Anche questo provvedimento fu impugnato[237], a testimonianza del clima di conflittualità istituzionale che ha animato il settore. Tuttavia, questa volta, la Corte costituzionale confermò l'operato del Governo centrale, con una pronuncia che è stata ritenuta contraddire le opzioni ermeneutiche seguite dalla Corte nelle precedenti sentenze intervenute sulla materia. La risoluzione da ultimo assunta dal Giudice delle leggi ha consentito l'uscita dallo stallo e la ricucitura parziale il rapporto di fiducia pubblico-privato.

[236] Il decreto legge n. 78/2010, art. 15, comma 6-*ter*, lett. b) sancì una generale proroga delle grandi concessioni idroelettriche per una durata di cinque anni. Tale previsione è stata caducata con la sentenza n. 205/2011 della Corte costituzionale su giudizio promosso in via principale dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, in quanto ritenuta contraria agli obblighi in materia di concorrenza provenienti dal diritto eurounitario.

[237] Dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ad ogni modo, si segnala che i meccanismi di governo della complessità del settore idroelettrico previsti dal decreto legge del 2012, successivamente convertito in legge, sono rimasti per lo più inattuati, a causa della mancata adozione del decreto ministeriale previsto dal provvedimento ultimo citato e volto a coordinare la disciplina regionale delle gare per il rinnovo delle concessioni idroelettriche in essere. Così, a fronte di un ulteriore stallo, il decreto legge n. 135/2018 ha demandato alle Regioni la disciplina delle gare per l'assegnazione e il rinnovo di concessioni di grande derivazione d'acqua a scopo idroelettrico, rinunciando a stabilire meccanismi di coordinamento tra piani istituzionali onde scongiurare nuove occasioni di conflittualità scaturenti dall'intervento su materie concorrenti o trasversali. Il ritrarsi del livello centrale dal modello dello Stato regionale è dunque l'epilogo della mancata messa a frutto delle virtuosità offerte dalla corretta gestione della complessità istituzionale.

4. L'individuazione delle criticità di funzionamento del sistema istituzionale italiano

Alla luce delle vicende che hanno interessato il settore idroelettrico, stante la loro ricordata pertinenza alla transizione ambientale, è possibile tracciare una mappa delle criticità che interessano il modello di Stato regionale italiano e che ostacolano il pieno dispiegamento delle sue potenzialità. Questa operazione può essere utile, in prospettiva futura, per lo sviluppo di ragionamenti e la proposizione di soluzioni volte a migliorare il governo della complessità istituzionale italiana. Tenere in massima considerazione le seguenti criticità risulta, infatti, necessario nell'elaborazione di politiche pubbliche inerenti alla transizione ambientale, laddove esse impingano in materie soggette all'*overlapping* di competenze.

1. Mancato rispetto dei propri ambiti di competenza. In riferimento alle vicende che hanno interessato il settore idroelettrico, occorre notare come sia stata disattesa la regola fondamentale in base alla quale ciascun soggetto istituzionale deve agire nella consapevolezza e nel rispetto delle competenze degli altri soggetti istituzionali. Con la legge n. 266/2005, infatti, il legislatore statale aveva invaso l'ambito di competenza regionale.

2. Incertezza giuridica. Più in generale, lo sviluppo diacronico della disciplina del settore idroelettrico si è connotato per un alto grado di incertezza giuridica. In proposito si è parlato di «*incertezza eretta a sistema*»[238]. Si tratta di una tendenza che si può registrare a partire dall'abrogazione implicita della legge n. 529/1982, ricavata in via interpretativa per la sua

[238] N. BASSI, *L'incertezza eretta a sistema: una storia a episodi dell'evoluzione della disciplina italiana in tema di rilasci delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico (1933-2014)*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTORNI (a cura di), *Le concessioni idroelettriche*, Torino, 2014.

presunta incompatibilità con il decreto legislativo n. 79/1999. Per porre rimedio all'incertezza determinatasi da tale ritenuta abrogazione, il legislatore statale è dovuto intervenire ben tre volte per ridefinire la disciplina del rinnovo delle concessioni idroelettriche nell'arco di pochi anni.

3. Rapporto conflittuale ed antagonistico tra diversi piani istituzionali. La reazione delle Regioni, a fronte dell'invasione del loro ambito di competenza, non è tardata ad arrivare: in numero di cinque, esse hanno impugnato la legge n. 266/2005 davanti alla Corte costituzionale, la quale ha riconosciuto l'incompetenza statale. I tentativi del livello centrale volti a ricondurre a unità e coerenza il sistema, accordando agli operatori economici la proroga originariamente promessa, sono stati ulteriore motivo di conflitto con i livelli territoriali. Il decreto legge n. 78/2010 è stato impugnato da due Regioni e la proroga in esso prevista è stata caducata. Il decreto legge n. 83/2012 è stato a sua volta impugnato dalle due Province autonome.

4. Rottura del rapporto di fiducia tra pubblico e privato. Il clima di incertezza giuridica e di conflittualità istituzionale ha comportato una frattura profonda tra pubblico e privato. Gli operatori economici avevano realizzato i lavori di ammodernamento previsti dalle leggi, riponendo legittimo affidamento sui meccanismi di proroga in esse previsti. A investimenti compiuti, costoro hanno visto venir meno la possibilità di ammortizzare i medesimi in un adeguato arco temporale. Alcune amministrazioni territoriali hanno persino annullato in autotutela i provvedimenti di proroga formale, perseguendo un orientamento opposto a quello manifestato a livello statale e volto a creare una convergenza tra pubblico e privato in direzione di obiettivi condivisi. I privati, a fronte dell'operato antagonistico delle P.A. nei loro riguardi, e ad ogni modo per far valere le proprie ragioni giuridiche nel mutato quadro di riferimento normativo, hanno dovuto ricorrere alle vie giudiziali. Gli imprenditori hanno sostenuto elevati costi di transizione per ricostruire correttamente il quadro giuridico nel quale operare. Si tratta di un dispendio di energie che avrebbero potuto essere profuse per affrontare gli sforzi inediti che la prospettiva della transizione ambientale richiede. La rottura del rapporto di fiducia così ingenerato comporta il venir meno del presupposto fondamentale per la realizzazione della transizione stessa, consistente nella convergenza e cooperazione di pubblico e privato verso obiettivi comuni.

5. Tendenziale rinuncia alle virtuosità del modello di Stato regionale. L'incapacità di governare la complessità istituzionale dello Stato regionale italiano ha comportato, in definitiva, la rinuncia alle virtuosità sottese a tale modello. Con un colpo di spugna, il decreto legge n. 135/2018 ha demandato alle Regioni la disciplina delle gare per l'assegnazione e il

rinnovo di concessioni di grande derivazione d'acqua a scopo idroelettrico, limitandosi a definire la durata massima delle concessioni e poco altro, abbandonando la prospettiva di coordinare la complessità istituzionale in maniera coordinata e razionale, così da sfruttare le potenzialità sottese allo stimolo e controllo reciproco dei due piani istituzionali.

5. La mia proposta

In conclusione, si vuole formulare una proposta per far fronte alle criticità di governo della complessità istituzionale sintetizzate nel precedente paragrafo. La proposta consiste nel valorizzare uno strumento normativo già esistente, al quale nella pratica si è fatto ricorso in maniera riduttiva e avvilente. Occorre offrire nuova linfa al meccanismo prefigurato dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003, finalizzandolo al perseguimento degli obiettivi della transizione ambientale. Recita tale disposizione: «*Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comun*i». Tali intese, così come configurate, consentono in astratto di porre diretto rimedio a due delle criticità individuate nel paragrafo precedente. Si tratta dell'incertezza giuridica (punto 2.), ridotta attraverso l'armonizzazione delle legislazioni dei due piani istituzionali, e del rapporto conflittuale e antagonistico tra le istituzioni (punto 3.), risolto in favore della cooperazione consacrata dal raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

Inoltre, nel dialogo necessario ad addivenire all'intesa, i nodi legati alla complessità istituzionale possono venire al pettine *ex ante*. Le intese consentono, quindi, di risolvere tali nodi definendo chi deve fare cosa. Si possono così scongiurare iniziative unilaterali e non condivise dei vari soggetti istituzionali preposti, a vario titolo, alla cura degli interessi coinvolti dalla transizione ambientale, assicurandosi il rispetto dei rispettivi ambiti di competenza (punto 1.).

Le suddette intese vanno rivitalizzate anche per i conseguenziali ed evidenti vantaggi recati alle imprese chiamate a realizzare la transizione. Queste ultime potrebbero infatti, grazie alle intese, giovarsi di un quadro giuridico omogeneo e tendenzialmente stabile entro il quale operare. Ciò consentirebbe alle medesime di concentrare le proprie energie sul raggiungimento degli obiettivi condivisi, alla luce dell'abbassamento dei costi di transizione legati alla corretta ricostruzione delle normative applicabili a fronte dei rischi di incoerenti sovrapposizioni e di interventi unilaterali ritenuti invasivi della competenza altrui. In tal modo sarebbe più agevole determinare una convergenza di intenti tra pubblico e privato,

partendo da un clima di fiducia nel quale il legittimo affidamento del privato possa difficilmente essere disatteso (punto 4.).

Affinché le intese contribuiscano al corretto governo della complessità istituzionale, è necessario che una legge statale disciplini in maniera razionale il loro utilizzo. Occorre che tale legge collochi le intese all'interno di una strategia di ampia portata, che contenga gli obiettivi di lungo periodo che la transizione ambientale mira a conseguire nei diversi settori. A questo proposito un modello può essere quello della Strategia Forestale Nazionale adottata in sede statale d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La strategia deve fissare solo gli obiettivi che la transizione si prefigge di inverare in ciascun settore produttivo, senza indugiare sulle concrete modalità operative per il raggiungimento dei medesimi. Essa serve essenzialmente a orientare, come una bussola, i diversi piani istituzionali coinvolti. In tal modo, la medesima dovrebbe riuscire a coagulare il consenso delle Regione e delle Province autonome. Il ricorso alle intese di cui all'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2006, dovrebbe invece essere prefigurato come via preferenziale proprio per la definizione del quadro giuridico e delle modalità operative concrete per il raggiungimento dei punti della strategia nazionale.

Le intese, a loro volta, dovrebbero assicurare la responsività delle istituzioni alle esigenze delle imprese coinvolte dalla transizione ambientale. A tal fine occorre che il dialogo istituzionale per la conclusione delle intese muova dai bisogni emersi dalle imprese impegnate sul territorio a inverare la transizione. Si propone pertanto di creare un canale permanente di ascolto delle imprese coinvolte dalla transizione. Il sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri potrebbe ospitare una piattaforma dedicata alla formulazione di richieste di rilevanza ultra-locale alle istituzioni da parte delle imprese coinvolte nella transizione ambientale. Tali richieste verrebbero pubblicate sul sito accessibile al pubblico. Legittimate alla formulazione di tali pubbliche richieste dovrebbero essere le imprese o associazioni di imprese idonee a soddisfare determinati requisiti dimensionali o di rilevanza economico/sociale, predefiniti dalla legge o da altro atto normativo adottato a livello centrale, onde consentire un filtro selettivo dei soggetti più rappresentativi dei bisogni legati alla realizzazione della transizione sui territori.

Va da sé che quella appena descritta sarebbe una soluzione al contempo diretta a ricucire il rapporto di fiducia tra pubblico e privato (punto 4.), assicurando canali certi di ascolto dei soggetti chiamati attivamente a realizzare la transizione, e a incentivare la conclusione delle intese stesse, risultando pubblicamente impegnata la responsabilità politica delle istituzioni investite dalle richieste presentate sulla piattaforma online.

Per agevolare la conclusione e l'attuazione delle intese sui territori sarebbe infine opportuno prevedere nelle intese meccanismi di trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni in misura proporzionale all'attuazione delle intese e al raggiungimento degli obiettivi dalle medesime previsti.

Le intese, strategicamente ripensate e finalizzate al perseguimento degli obiettivi della transizione ambientale, diverrebbero strumenti di governo della complessità istituzionale, atti a favorire il pieno sfruttamento delle sicure potenzialità virtuose offerte dal modello di Stato regionale italiano (punto 5.).

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Margherita Poti*

Lo scenario urbano nella transizione ambientale e nella promozione della salute

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione – 2. La rilevanza della città – 3. Le città nella promozione della salute – 4. Azioni concrete a tutela dell'ambiente nelle città – 5. La certificazione energetica degli edifici nelle città – 6. Case studies di città sostenibili italiane – 7. Conclusioni. Il futuro della città

Abstract

L'intento della ricerca è rivendicare il ruolo delle città nella transizione ambientale. I centri urbani si trovano di fronte a due emergenze: quella ambientale e quella sanitaria. Le azioni concrete per una transizione ambientale sono tante e tanti sono i settori in cui intervenire per trasformare le città in sostenibili. Per far questo è richiesta una collaborazione di più soggetti, autorità politiche, esperti e cittadini. A sostegno della tesi sono state analizzate alcune città in Italia che avvalorano l'ipotesi per cui l'unico sviluppo possibile è quello sostenibile.

1. Introduzione

Nel corso degli incontri con la Scuola per le Politiche Pubbliche è stato affrontato il ruolo delle Regioni e delle imprese nella realizzazione della transizione ambientale. Sono stati analizzati diversi temi e abbiamo avuto l'occasione per confrontarci con le imprese sul tema dello sviluppo sostenibile.

L'intento della mia ricerca è rivendicare il ruolo delle città nella transizione ambientale e nella promozione della salute. La città è il luogo ideale per la realizzazione di molteplici obiettivi, in qualità di snodo di progettualità complesse che dovranno necessariamente renderla da una parte centro di sviluppo economico e dall'altra più sana.

La questione da sollevare è se si può parlare di città come protagonista della transizione ambientale. Gli Stati, al contrario degli autori, si sono dimostrati più interessati ad altre questioni, e hanno spesso relegato le città ad una realtà minoritaria, espressione delle politiche locali di poca incisività ed efficacia[239]. In Italia il quadro istituzionale dimostra che le Regioni sono la forma di raccordo per le città e che queste ultime possono agire nei limiti delle loro attribuzioni costituzionali, tenendo sempre ben presente che non detengono poteri statali.

Il dibattito italiano sulle città è molto complicato e sicuramente non facilitato dalle caratteristiche diversificate che le città rivestono nel panorama italiano. Con la L. 56/2014 si sono istituite le città metropolitane che sono enti di vaste porzioni che devono perseguire finalità istituzionali come la cura dello sviluppo strategico del territorio e la gestione delle infrastrutture, nonché le relazioni istituzionali del livello locale. La legge in questione aveva l'obiettivo di ridefinire e migliorare gli enti locali ma nella pratica molti dei propositi non

[239] Auby J. B., Mega- Cities, Glocalisation and the Law of the Future, in FICHL Publication Series N. 11, 2011.

sono stati realizzati: i piccoli Comuni non sono stati accorpati tra loro, le Unioni di comuni non sono state mai costituite e le Province sono state eliminate solo in via formale in quanto le loro funzioni sono ora svolte dalle città metropolitane. Tutto questo non ha fatto altro che creare ulteriore confusione in capo agli enti locali e alle città. Di fatto questi ultimi sono i protagonisti dello sviluppo sostenibile ma nella pratica non assolvono a poteri statali. Qui si apre un dibattito consistente sul ruolo che gli enti locali svolgono nella pratica in contraddizione con quanto previsto a livello legislativo. A questo proposito, gli studiosi hanno ipotizzato, secondo l'esempio americano, di istituzionalizzare degli enti di vasta area. Nel concreto si tratterebbe di ripensare gli enti già esistenti dotandoli anche di più poteri in campo democratico. Per far ciò la pratica americana deve essere contestualizzata alla grande antropizzazione del territorio europeo e alle forti identità culturali, per risolvere quella contraddizione tra teoria e pratica che la Legge Delrio ha acuito.

È molto complicato, inoltre, formalizzare modalità di raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo. Ci si pone un quesito quanto mai attuale in questo momento: le forme di raccordo tra le Regioni e le autonomie locali sono sufficienti oppure appaiono istituzionalmente poco efficaci? E sul piano dello sviluppo sostenibile?

Il rapporto istituzionale tra i diversi livelli di governo dovrebbero ispirarsi ai principi di lealtà, di collaborazione e cooperazione. Si deve rispettare l'intreccio tra autonomia e unità tipico della nostra forma di Governo, e tale principio dovrebbe trovare realizzazione anche nei livelli territoriali più vicini al cittadino. Sono centro di prossimità ai cittadini e dunque vicini alle loro esigenze. Se dovessimo rispettare il principio di sussidiarietà, così come viene prescritto dalla nostra Carta costituzionale, allora si dovrebbe rivendicare il ruolo delle città nello sviluppo economico del Paese e in qualità di centro dei processi decisionali.

I centri urbani ad oggi si trovano di fronte ad un'emergenza sanitaria e ad un'emergenza ambientale mai verificatasi prima, che sta acuendo la difficoltà di raccordo. In questo contesto entra in gioco la città come luogo istituzionale di sviluppo sostenibile e come luogo in cui concretizzare politiche di sviluppo.

L'intento della mia ricerca è capire quale sia la connessione tra le città e lo sviluppo sostenibile. Esiste un legame tra questi due temi? E se sì, è una questione emersa solo in tempi recenti?

2. La rilevanza della città

La città è da sempre il centro di sviluppo per l'uomo, non solo economico ma anche sociale. A questo proposito, John Grimond in un excursus storico, si riferì al concetto di "homo urbanus"240. Evidenziò il fatto che l'uomo a cui dedica il suo studio, non solo vive in città, ma è un vero e proprio "homo urbanus" di una nuova epoca storica, in quanto la trattazione della città è divenuta fondamentale e imprescindibile da quella dell'uomo.

La città indica uno spazio pubblico che, secondo la descrizione di Torricelli, ha una doppia natura: è spazio fisico che caratterizza la realtà urbana, ne definisce i contorni e le caratteristiche rispetto alle altre, ma è anche spazio relazionale, dove le persone hanno la possibilità di interagire tra di loro.241

Le città si dedicano a molte delle politiche settoriali: la politica ambientale, il settore energetico, il patrimonio culturale, l'istruzione, i trasporti e il clima. Per questo motivo si sente l'esigenza di costituire una politica urbana con proprie caratteristiche, prevedendo anche una politica urbana nazionale unitaria.

Per tali motivi è stato dedicato un intero obiettivo dell'Agenda 2030 alle città è un segno dell'importanza che queste rivestono nell'attuale sistema di sviluppo sostenibile e stanno diventando dei centri di sperimentazione in ambito ecologico e ambientale. La città racchiude più attori attorno a sé: consumatori, produttori, decisori politici che rappresentano lo specchio della società.[242]

3. La città nella promozione della salute

Nella società attuale la possibilità di godere di un certo sviluppo sostenibile ambientale è strettamente correlata con l'opportunità di beneficiare anche di un certo livello di salute. Nel riparto delle competenze del nostro ordinamento, la salute rientra in quelle concorrenti ma è una materia articolata, come la recente crisi sanitaria ha dimostrato. La salute è diventata una questione prioritaria, con l'attuale crisi sanitaria mondiale che stiamo vivendo in questo periodo. Sta ridefinendo le priorità dello Stato e dei territori. Ci troviamo di fronte ad alcune tensioni tra i livelli governativi nelle decisioni politiche da intraprendere. Ci si interroga, dunque, se le autorità sapranno gestire la crescente domanda di salute e diventa pertanto quanto mai essenziale trattare del tema della salute nelle città.

---

[240] The World Goes to Town. A Survey of Cities. 3 maggio 2007. The Economist. https://www.economist.com/special-report/2007/05/03/the-world-goes-to-town

[241] Torricelli G.P., Potere e spazio pubblico urbano. Dall'agorà alla baraccopoli, Milano, 2009, p. 15 ss.

[242] Ferrigni D., Laboratori urbani, Sperimentazione, monitoraggio ed apertura di nuovi campi di ricerca in funzione della mitigazione e dell'adattamento, 2016, p.5.

Il riconoscimento del diritto alla salute negli ordinamenti statali presuppone delle politiche multisettoriali. Bisogna introdurre nelle politiche una serie di importanti azioni, come un sistema sanitario adeguato con personale qualificato, politiche di vaccinazione contro le malattie infettive e minimizzazione del rischio di incidenti. Gli Stati hanno degli obblighi in materia, compresi quelli di cooperazione internazionale. Ci si interroga sul ruolo delle città nella promozione della salute. Sono dei soggetti attivi? Nel dicembre 2017 si è svolta a Roma la Conferenza del G-7 "Health in the Cities", per la sezione riguardante la salute. È stato un incontro che ha costruito una tappa fondamentale nel percorso sostenibile delle città del mondo. L'allora Ministra della Salute ha ratificato, insieme al Presidente dell'Anci, la "Dichiarazione di Roma sulla salute urbana". È un documento nuovo che, in quindici punti, riassume il ruolo delle città nella promozione della salute. Gli obiettivi sono di ampio respiro e piuttosto ambiziosi. Richiedono una trasformazione dell'attuale modello urbano, a favore di un prototipo di città sostenibile a livello ambientale e sanitario. Città con obiettivo zero emissioni, per migliorare la salute di tutti i cittadini, in quanto come ha sostenuto la ministra "ormai ambiente e salute sono la stessa cosa". [243]

Il progetto "Healthy cities" dell'OMS è stato creato con lo scopo di raggruppare tutte le comunità del mondo e renderle responsabili del raggiungimento di un migliore stato di salute e di benessere dei cittadini. Attraverso questo progetto le città di tutto il mondo costruiscono una rete, in grado di confrontare i risultati e monitorare meglio le proprie attività. La città sana può essere definita come quel luogo che si impegna nel raggiungere il più alto livello di salute pubblica. Salute intesa come bene comune, come strategia per gli Stati e come fine ultimo per i cittadini, concependola, quindi, come un investimento sulla società.

Per poter perseguire lo scopo vengono in aiuto le "best practices", condividendo le esperienze positive con gli altri centri urbani coinvolti. Si ricercano delle politiche in campo non solo sanitario ma anche in altri settori come l'ambiente, i trasporti, l'istruzione e molti altri correlati con la salute del cittadino. Una città sana mira a creare uno spazio di salute in cui i cittadini possano aspirare ad una migliore e più lunga aspettativa di vita, ricevendo condizioni igieniche adeguate e cure di assistenza primaria. Questo modello cerca di eliminare tutti gli elementi ostativi ad un progresso della salute, contrastando il traffico, l'inquinamento e le disuguaglianze. Occorre dunque organizzare la città in modo da promuovere strategie

[243] Conferenza Health in the Cities, http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/urban-health/news/news/2018/01/urban-health-rome-declaration-adopted-at-health-in-the-cities.

differenti rispetto a quelle finora proposte, che tengano conto dei fattori critici delle politiche sulla salute. [244]

Tutti i cittadini e tutti gli enti locali devono impegnarsi in vista di questo proposito e concretizzarlo in tutte le azioni che riguardano la città: promuovendo iniziative tese a migliorare lo stato di salute nel territorio, integrando gli sforzi a livello nazionale con quelli a livello locale, migliorando laddove possibile le esperienze delle autorità e del settore privato nella ricerca del più alto grado di benessere possibile.

Di fronte alle aree urbane sempre più caotiche e sempre più inquinate cosa possono fare i Ministri della salute? Le autorità dovrebbero incoraggiare tutti gli altri attori istituzionali a favorire politiche urbane sostenibili. Una delle attività che possono sicuramente intraprendere, è la promozione del trasporto pubblico che scoraggi l'uso dei trasporti privati per diminuire il numero delle emissioni e degli agenti inquinanti. Si devono innescare cambiamenti negli stili di vita degli abitanti delle città ma necessitano di tempo per essere attuati negli strati più profondi della società e delle adeguate infrastrutture statali. A questo proposito si cerca di indirizzare i Sindaci all'educazione alla salute. La "Lettera aperta ai Sindaci italiani per promuovere la salute nelle città come bene comune" nasce dalla consapevolezza che la salute deve essere integrata nelle politiche pubbliche italiane, dai trasporti all'ambiente sino allo sport. La salute deve essere considerata in tutte le politiche urbane. Hanno sottoscritto la "Lettera aperta" molti dei primi cittadini delle città italiane e molti istituti di rappresentanza della salute. Tra questi il Presidente del progetto Rete città sane dall'Oms. Gli obiettivi principali del documento riguardano il nesso tra l'urbanizzazione e la salute: con l'aumento del numero delle persone nelle città è difficile seguire una tutela anche della salute di un numero così cospicuo di persone.

Questi scopi devono essere eseguiti tramite il partenariato di vari attori: Governo, istituti sanitari, Regioni, urbanisti, architetti e non solo. In questo contesto è rilevante il ruolo che svolge il Sindaco, non solo come primo cittadino ma anche come garante dei nuovi progetti di sostenibilità.[245]

Vivere in città significa anche assumere determinati stili di vita non completamente salutari, che causano malattie croniche non trasmissibili, i cui costi sono elevati. Proprio queste sono state definite dall'organizzazione come "la nuova epidemia urbana".

Si sono susseguite numerose iniziative in Italia in relazione a questo tema. Nell'ottobre del 2018 è stato creato un intergruppo Parlamentare intitolato "Qualità di vita nelle città".

[244]OMS, Healthy Cities, https://www.who.int/healthy_settings/types/cities/en/
[245] https://www.retecittasane.it/news/Letteraapertaaisindaciitaliani_firmata.pdf

Raccoglie varie affiliazioni politiche per trattare del tema della salute e del benessere nelle città. È il segnale di come anche le istituzioni pian piano stiano aprendo le porte a dei cambiamenti sociali in questo ambito. Attraverso questo canale si cerca di sensibilizzare l'opinione pubblica dell'importanza di investire fondi in riforme urbane improntate alla tutela della salute nelle città. [246]

Non è richiesto solo un cambiamento dall'alto, ma un cambiamento che modifichi stili di vita, per godere tutti di uno stato di salute migliore. Il cammino verso un ambiente più salubre e una città sana è ancora lungo, manca ancora una adeguata conoscenza delle opportunità di un ambiente salubre.

4. Azioni concrete a tutela dell'ambiente nelle città

Garantire una certa qualità dell'ambiente urbano è il primo passo per una transizione ambientale sostenibile e questo rientra nel diritto alla città.

Per un efficiente diritto alla città sono necessari alcuni elementi: si deve cercare di costruire un'area che ospiti luoghi di comune interesse e luoghi ricreativi e spazi verdi. L'obiettivo è soprattutto ricreare e riutilizzare spazi che non sono più utilizzati e trasformarli in spazi pubblici. A questo proposito emerge il ruolo fondamentale della rigenerazione urbana, che fa cambiare anche la gestione dello spazio urbano da parte delle autorità. Si tratta di valorizzare e riutilizzare i beni e gli spazi comuni e di razionalizzare l'uso del territorio.[247] In Italia sono sempre più presenti cadaveri edilizi e per questo nasce l'esigenza di ripensare alcuni istituti. Non sono solo le case ma anche le ferrovie, gli esercizi commerciali e persino le strutture sanitarie, come abbiamo potuto constatare dalla recente emergenza sanitaria. Tutte queste aree non utilizzate gravano sulle spese statali, non portando alcun tipo di beneficio alla città. Ultimamente non solo gli edifici ma anche le politiche pubbliche come la sicurezza, la cultura e l'ambiente sono state ripensate in chiave di rigenerazione.

Il livello locale, contrariamente alla città, ha adottato delle disposizioni precise in materia. Dal 2016 molti Comuni italiani si sono impegnati nella redazione di regolamenti comunali che predispongono le attività di individui e amministrazione per il riuso di determinati beni comuni. Il Regolamento di Bologna è stata la fonte principale per gli altri comuni, adottato sotto i consigli del Laboratorio per la sussidiarietà, "Labsus", che si è occupato anche della sua diffusione negli altri comuni. Il cittadino, in questo modo, sente di riappropriarsi del diritto alla città e si dà anche modo ai privati di avere un percorso giuridicamente certo per

[246] http://www.intergruppoparlamentarequalitavitacitta.it/
[247] Fontanari E., Piperata G., Agenda -RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città, Bologna, 2017, p. 87.

attuare le proprie iniziative. Esiste a questo proposito il "patto di collaborazione" tra amministrazione e cittadinanza attiva delle città. [248]

Il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" di Bologna ha definito la rigenerazione come "il recupero, la trasformazione e l'innovazione dei beni comuni". [249]

La rigenerazione è adottata con differenti scopi dalle autorità, tutte raggruppabili nella funzione aumentare il benessere nelle città. Sussistono anche altri obiettivi, tutti però riconducibili a questo elemento. La rigenerazione è flessibile e adattabile ai differenti contesti in cui viene attuata: in alcuni casi è interpellata per rimediare a delle situazioni di degrado e in altri per far nascere un senso di comunità tra la cittadinanza.

Lo Stato in questo processo deve mettere in pratica quanto già previsto nelle varie disposizioni, e cercare di sollecitare le autorità politiche. Si dovrebbe cercare di sensibilizzare l'opinione pubblica dell'importanza di queste misure di rigenerazione della città, per far sì che anche il Governo possa svolgere un ruolo rilevante. Secondo alcuni autori, per concludere questo processo di rigenerazione delle città, servirebbe una riforma della normativa già in uso.[250] Negli ultimi decenni le città italiane non si sono evolute secondo i dettami dell'Europa, non hanno cambiato le caratteristiche e non si sono modernizzate. La legge n. 10 del 2013, norma sullo sviluppo degli spazi verdi urbani, se realizzata, poneva le basi per una valorizzazione degli spazi verdi all'interno della città, per un tipo di urbanistica verde. La pratica degli ultimi anni conferma che si è rimasti alle stesse modalità precedenti alla norma in questione, quindi continuando a sfruttare il suolo.[251]

Per trasformare le nostre città si domanda alle autorità di avviare il processo di riciclo degli spazi urbani, per evitare il continuo consumo di suolo. Il *recycling* è dunque la nuova proposta per gli anni a venire, per costruire una città nuova, consapevole dei suoi punti di debolezza. Per fare ciò sono necessari gli investimenti economici, che siano indirizzati specificatamente al riciclo degli spazi urbani.

Questi luoghi hanno bisogno di riacquistare le loro caratteristiche essenziali attraverso la rigenerazione degli spazi urbani. Si deve tutelare al contempo l'ambiente urbano e le relazioni di chi vi abita. Occorre dunque recuperare il senso di comunità attorno a cui è nata

[248] Giglioni F., Che cosa è il diritto delle città, Labsus, 23 maggio 2017. http://www.labsus.org/2017/05/che-cosa-e-il-diritto-delle-citta/

[249] Di Lascio F., Giglioni F., La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città, Bologna, 2017.

[250] De Lucia L., Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale, in Fontanari E., Piperata G., (a cura di), op. cit., p. 129-130.

[251] Legge del 14 gennaio 2013 n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani.

l'idea di città. Gli individui si devono sentire parte di un tutto e devono essere consapevoli del loro diritto a vivere in un ambiente urbano sano e salubre. In questo modo i legami sociali si rafforzano e la città ne risente in positivo. Sono nate molte iniziative in Italia che tendono a impegnare la cittadinanza in opere di pubblica utilità. Esempio emblematico sono gli orti urbani e la riappropriazione di spazi di interesse pubblico come i teatri storici o altri luoghi di cultura.[252]

In questa prospettiva emerge la caratteristica riconducibile alla sostenibilità della città intesa come luogo di condivisione di ideali e di quotidianità. I cittadini si sentono spronati a curare la città, nel suo aspetto culturale e sociale, per una valorizzazione delle aree urbane. Tutti questi aspetti di rigenerazione fanno parte di un più grande progetto presentato nell'Agenda 2030 e in particolare nell'obiettivo undici che si dedica alle città. Il terzo traguardo dell'obiettivo undici vuole "potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile."[253]

5. La certificazione energetica degli edifici nelle città

Un aspetto da considerare in quest'analisi sulla sostenibilità nelle città è senz'altro l'edilizia, la quale produce circa il 40% dei gas responsabili dell'effetto serra. Il settore edilizio utilizza circa il 50% di tutto il materiale estraibile del pianeta e partecipa a circa il 60% alla produzione di rifiuti, spesso non riciclabili. Considerando che la nostra energia si basa principalmente sul consumo di energia fossile è più che mai necessario un intervento in materia per favorire l'utilizzo delle fonti rinnovabili. Si devono impiegare tecnologie a bassa produzione di anidride carbonica e favorire l'efficienza energetica nelle città, a dimostrazione che un'azione sostenibile, ecologica e responsabile non è in contrasto con la crescita economica.

Il settore energetico è competenza concorrente nel nostro ordinamento e risulta piuttosto complessa da amministrare. All'interno delle città gli edifici sono una parte consistente della realtà urbana e solo una parte è adibita a scopo abitativo. La Direttiva europea 2002/91/CE sul rendimento energetico degli edifici prescrive che a partire dal 2006 gli edifici devono possedere la certificazione energetica degli edifici. L'obiettivo è il contenimento delle emissioni di gas serra associate ai consumi di energia per la produzione dei materiali, per il

[252] Buda C., Comunità urbane in azione: quando la città è un bene comune, in Marchetti M.C., Millefiorini A., Partecipazione civica, beni comuni e cura della città, Milano, 2017, p. 73.
[253] Centro regionale di informazioni delle Nazioni Unite, https://www.unric.org/it/agenda-2030/30732-obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili.

loro trasporto e la loro trasformazione. In Italia già dalla L. 10/1991 si era introdotto il certificato energetico degli edifici ma nella pratica non è mai stato realizzato per l'assenza di regole tecniche di attuazione, demandate prima ai relativi Ministeri di competenza e poi alle Regioni. Nella pratica, la certificazione energetica dell'edificio è un importante strumento che permette di controllare l'isolamento termico, migliorare la trasparenza del mercato immobiliare e incoraggiare interventi di efficienza energetica degli edifici a favore di fonti rinnovabili. I cittadini devono essere informati e coscienti del costo energetico legato al proprio immobile, in modo da incoraggiare interventi migliorativi dell'efficienza energetica. La certificazione energetica è anche uno strumento che permette agli interessati di conoscere i costi di conduzione dell'immobile in modo trasparente. Non è facile promuovere il cambiamento dell'edilizia delle città ma questo rappresenta un momento fondamentale per un nuovo modello di città sostenibile. [254]

6. Case studies di città sostenibili italiane

Diverse aziende e amministrazioni lavorano alla progettazione e all'attuazione di città sostenibili. Ne è un esempio lo "smart community" di Enel X per tre città lombarde. È un progetto che cerca di aumentare la digitalizzazione della rete di distribuzione di energia e allo stesso tempo decentralizzare l'elettrificazione all'interno delle città.

Andando più nel dettaglio, Milano è la città italiana per eccellenza che possiede i requisiti per divenire una città sostenibile e sana. È il centro del settore terziario italiano e in quanto tale attrae numerose imprese. Nel corso degli ultimi anni la città si è occupata di questioni come l'ambiente e le energie sostenibili, perché interessata ad un cambiamento radicale del suo centro urbano. Ha portato avanti dei progetti innovativi e sostenibili. La città si impegna nella lotta al cambiamento climatico e nel Piano di azione per l'energia sostenibile, per cercare di stare al passo con i numerosi casi di città sostenibili in Europa.[255] L'impegno della città verso la sostenibilità è un percorso che mette insieme le autorità politiche, gli architetti, gli urbanisti e i cittadini.

Non solo le autorità milanesi si sforzano nella sfida della sostenibilità ma anche i cittadini hanno ribadito in più momenti di voler vivere in una città verde. Lo confermano i referendum sull'ambiente del 2011 che hanno visto una larga partecipazione dei cittadini a favore di temi come "la riduzione del consumo di suolo, il mantenimento di del parco alimentare di Expo e

[254] Fontanari E., Piperata G., (a cura di), op. cit., p. 232.
[255] Berrini M., Milano e il Piano di azione per l'energia sostenibile e il clima, in Rangone N., Ziller J. (a cura di), Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci, Napoli, 2013, p. 201.

l'adozione del Piano di azione per l'energia sostenibile". I cittadini hanno voluto, inoltre, proseguire con la pedonalizzazione di alcune zone della città per rimuovere il traffico e per trasformare il centro in zona ad emissioni ridotte. La mobilità è uno dei punti forti della città: si cerca di promuovere una gestione sostenibile del trasporto pubblico ed evitare sprechi e inefficienze. Altro fattore che è in parte legato a questo aspetto della mobilità riguarda la costruzione di piste ciclabili in molte parti della città, affiancate da un servizio di *bike sharing*. Anche il trasporto di merci nelle aree urbane di Milano è stato calibrato a favore di mezzi poco inquinanti per evitare eccessive emissioni e congestioni del traffico cittadino. Il Piano di mobilità sta monitorando le riduzioni di emissioni per investire parte del risparmio in nuovi progetti per la città. Tra questi c'è il prevedere che tutte le aree urbane siano più accessibili ad alcune categorie di soggetti come le persone con disabilità.

Altre iniziative riguardano la riqualificazione di alcuni edifici ad uso pubblico e privato come scuole e abitazioni. Il comune sta cercando di incentivare questi edifici ad utilizzare sistemi di risparmio energetico ed energie rinnovabili.

Un settore che può vantare dei grossi progressi sono i rifiuti urbani. Milano è una delle prime città a sperimentare la raccolta differenziata porta a porta e a prevedere che tutti i rifiuti solidi vengano smaltiti in un termovalorizzatore che trasformi i rifiuti in energia.

La cura per le iniziative sostenibili è confermata dall'attenzione al cittadino dei numerosi centri a cui è possibile rivolgersi in caso di problematiche. Il cittadino è assistito in ogni fase della sostenibilità e viene incitato ad un cambiamento dello stile di vita. Sono stati creati negli anni numerosi progetti che coinvolgono la cittadinanza. [256]

Un ulteriore ma differente esempio di città sostenibile è Udine. Nel 2009 è entrata a far parte del Patto dei Sindaci che riunisce le autorità locali europee nella lotta al cambiamento climatico e incentiva gli Stati membri ad adottare sistemi di energia puliti e rinnovabili.[257]

Nel mettere in pratica i dettami europei tutti i settori sono stati rivisti per promuovere un nuovo modo di intendere la città. Per quanto riguarda la mobilità si è costruita una rete che privilegi l'utilizzo del *bike sharing* e del *car sharing*. Si va da riforme del settore energetico, come le case con isolamento termico, a progetti più specifici che riguardano soggetti vulnerabili. La città di Udine si è occupata molto di una delle parti più deboli e bisognose della popolazione: gli anziani. Sono stati studiati i loro movimenti, le loro abitudini per cercare di venire incontro alle loro esigenze specifiche. Secondo l'indice di Gini che misura le disuguaglianze, Udine è un modello di città inclusiva, che non esclude nessuno dalla

[256] Berrini M., op. cit.
[257] Idem

sostenibilità. Si tratta di un virtuoso progresso se si vuole garantire un tipo di città sana e sostenibile.[258]

È stato introdotto un progetto dal titolo "No alla solit'Udine" che attraverso il gioco di parole tra il nome della città e la solitudine vuole rimediare ad alcune problematiche legate all'esclusione sociale delle persone anziane. Sono presi in considerazione soprattutto coloro che soffrono di disabilità o di difficoltà economiche. Un progetto concreto è stato organizzato privilegiando il rapporto intergenerazionale. È stato deciso che siano gli anziani ad accompagnare i bambini a scuola, senza l'uso di trasporti né pubblici né privati. In questo modo si privilegia l'attività motoria di anziani e bambini e si evita di produrre emissioni delle autovetture. È dunque un'azione concreta a sostegno della mobilità sostenibile, che richiama il ruolo necessario dei cittadini. Per promuovere una città sana è essenziale incentivare gli abitanti a instaurare uno stile di vita attivo, non sedentario e che stimoli l'attività fisica di tutte le età.

Altra iniziativa sostanziale riguarda il verde cittadino. Il Comune ha stabilito che si debbano stimolare e incentivare le zone verdi all'interno della città, per renderla più sostenibile. I cittadini sono chiamati a occuparsi delle piante e degli alberi. In particolar modo di quelle piante da cui si può ricavare della frutta e della verdura. Si vuole privilegiare il cibo a "km zero", un'alimentazione più sana, che consenta di risparmiare sulle spese di trasporto e dunque che non inquini l'ambiente. In questo modo si sensibilizzano i cittadini sulla quantità di rifiuti alimentari prodotti e sull'importanza di evitare lo spreco alimentare. Le città hanno tutte le potenzialità per divenire autosufficienti in termini di alimentazione, senza sfruttare le risorse della campagna.[259]

Udine si è mobilitata per un modello di città e di economia che siano sostenibili in ogni aspetto. La città in questione non vuole essere un modello astratto ma vuole coinvolgere il più possibile i suoi abitanti. È per questo che non viene tralasciato neanche il lato ricreativo, in quanto la città è prima di tutto di chi la abita.

Al fine di proseguire questo percorso di miglioramento della città in tutti i settori, si incitano i cittadini a indicare quali aspetti devono essere rivisti e riformati. I cittadini devono essere "i controllori della città", devono cercare di migliorare tutti i servizi tramite i loro pareri.

[258] http://www.comune.udine.gov.it/

[259] Agnoletto M., Guerzoni M. (a cura di), La campagna necessaria. Un'agenda di intervento dopo l'esplosione urbana., Macerata, 2012.

7. Conclusioni. Il futuro delle città

Jean-Bernard Auby sostiene che gli attori del futuro saranno proprio le grandi città attraverso la "glocalisation". Questo termine, crasi di globalizzazione e localizzazione, sottolinea come questi due concetti siano strettamente interconnessi, a sostegno della tesi per cui la globalizzazione e le crisi economiche hanno portato a ripensare il livello locale e a valorizzarlo.

Questo legame porterà ad un cambiamento sia a livello istituzionale che normativo: per quanto riguarda il primo, nel prossimo futuro, le grandi città rivestiranno il ruolo di istituzioni, avranno quindi un'autorità e sicuramente, nuove funzioni. A livello normativo, invece, l'autore immagina che si potrebbero verificare dei cambiamenti profondi nello stato di diritto, all'interno, quindi, della struttura più profonda dello Stato ma nei limiti del diritto stesso.260

Il seguente elaborato nasce dalla volontà di potenziare le città del loro ruolo nelle politiche pubbliche e soprattutto nella transizione ambientale e nella promozione della salute.

La proposta che vorrei porre all'attenzione delle amministrazioni e delle aziende è quella di rendere protagoniste le città di questa sfida ambientale e dar loro l'autorità che meritano sul tema, partendo dal rivedere il funzionamento della Legge Delrio. Le politiche pubbliche di transizione ambientale richiedono competenze su diversi livelli istituzionali, integrate e coordinate. Devono essere avviate nel più breve tempo possibile a sostegno della salute umana e dell'ambiente, puntando ad un tipo di collaborazione tra i soggetti istituzionali adeguati a dimostrare che i cambiamenti verso un modello di città sostenibile sono possibili e lo confermano gli esempi concreti. La cooperazione e il partenariato sono i veicoli attraverso i quali si devono realizzare iniziative sostenibili, attuabili solo grazie all'aiuto della politica e di tutti i livelli di governo.

[260] Auby J. B., Mega- Cities, Glocalisation and the Law of the Future, in FICHL Publication Series N. 11, 2011.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Gabriele Russo*

Le Regioni e lo sviluppo sostenibile: un nuovo slancio per l'economia italiana

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Il Sistema Istituzionale Italiano - 3. Perché le Regioni? - 4. Le Regioni e le infrastrutture: un modello programmatorio complementare - 5. Le partnership pubblico-privato: una soluzione per lo sviluppo - 6. La Regione e la programmazione: la vera vocazione dell'ente - 7. I vantaggi per le imprese: diretta comunicazione, facilità di scelta e le caratteristiche dell'ente - 8. La responsabilizzazione delle Regioni e delle attività locali - 9. Un nuovo paradigma per l'energia - 10. Conclusione

Abstract

Le Regioni hanno un ruolo fondamentale nel nostro sistema istituzionale e possono essere il fulcro dello sviluppo economico nonché il riferimento delle imprese. Tuttavia, è necessario un miglior coordinamento tra enti e stabilire forti rapporti con le imprese e la cittadinanza. L'obiettivo, è quello di individuare i punti di forza delle Regioni e possibili soluzioni per superare le attuali criticità del sistema e dei territori. Questo può avvenire mediante una rimodulazione del Titolo V, forme di partnership e un ruolo preponderante delle Regioni dal punto di vista finanziario.

1. Introduzione

Il tema dello sviluppo sostenibile è sempre più centrale nel dibattitto pubblico globale. In particolare, questo riguarda non solo la politica ma tutti. noi dato che comprende aspetti quali il lavoro, l'energia, le scelte che ciascuno compie, fino alle istituzioni e alle imprese. Tutti, dunque, siamo coinvolti in questa nuova sfida che si pone davanti a noi. Occorre, di conseguenza, ripensare al modello di sviluppo finora adottato e rendere possibili, e anche accettate, le grandi trasformazioni che ci attendono.

Per fare ciò, come detto, è necessaria la partecipazione di tutti, ma gli attori principali, in questo caso, restano le istituzioni e le imprese che, collaborando tra loro, potranno rendere possibile gli obiettivi che oggi immaginiamo e, perché no, spingersi oltre con ulteriori miglioramenti. La pianificazione e lo sviluppo territoriale sono degli aspetti fondamentali per quanto riguarda la corretta implementazione di innovazioni tecnologiche ed economiche sostenibili da un punto di vista ambientale.

Gli obiettivi prefissati possono essere raggiunti solo grazie ad una proficua collaborazione tra istituzioni e imprese e, dunque, un rapporto stabile che consenta ad entrambi di avere chiari riferimenti.

2. Il Sistema Istituzionale Italiano

Nel sistema istituzionale italiano, sono previsti quattro livelli di Governo, ciascuno di esso con proprie competenze ed ambiti di intervento. Alla base si trovano i Comuni, principali erogatori dei servizi pubblici e che agiscono su un territorio ben definito e, di norma, limitato. Seguono le Province, ormai svuotate di competenze e le Città Metropolitane, un ente ibrido

non molto conosciuto dai cittadini e le cui funzioni e competenze non sono definite in maniera adeguata rispetto alle potenzialità e all'importanza che potrebbe avere. Al di sopra si trovano le Regioni, che hanno un ruolo più marcato e che rappresentano il primo livello degli Enti Territoriali in cui è suddiviso il nostro paese e, infine, lo Stato.

In questo contesto, le Regioni hanno un ruolo fondamentale. Infatti, per permettere alle imprese ed, in generale, a chi è interessato ad investire in un territorio è necessario un ente che sia al contempo autorevole, dotato di attribuzioni e che conosca con precisione le caratteristiche del luogo.

3. Perché le Regioni?

Le Regioni dispongono di queste specificità ed hanno anche un importante vantaggio dal punto di vista amministrativo, essendo caratterizzate dalla stabilità governativa, con mandati quinquennali e, dunque, la possibilità di programmare a lungo termine. Anche in un contesto come quello attuale in cui le Regioni non sono adeguatamente valorizzate, a causa di riforme, come la legge costituzionale 3 del 2001 sul Titolo V, rimaste incomplete e la cui applicazione risulta difficoltosa, le imprese trovano in questo ente territoriale uno dei principali partner per lo sviluppo delle proprie idee e la messa in opera di accordi e, quindi, di attività che rappresentano enormi opportunità di sviluppo non solo per il territorio coinvolto ma, in generale, per l'intero paese.

Altro punto di forza dell'istituzione regionale è la conoscenza del territorio che può aiutare l'individuazione delle priorità e l'indirizzare adeguatamente le risorse verso investimenti profittevoli, rispettosi delle aree interessate e con forti ricadute economiche. Questo grazie alla competenze in materia urbanistica, industria, energia, nonché l'ambiente che, seppur ambito di intervento statale, incrocia parecchie materie di competenza regionale. Soprattutto, nel caso di investimenti per lo sviluppo sostenibile, interventi adeguati alle caratteristiche del territorio permettono la piena riuscita dell'impresa ed evitano le cosiddette "Cattedrali nel deserto", causate, in molti casi, da una mancata adeguata pianificazione e dalla scarsa conoscenza del territorio.

4. Le Regioni e le infrastrutture: un modello programmatorio complementare

Inoltre, la Regione, ad esempio, conosce lo stato delle infrastrutture nei vari territori che la compongono, un elemento fondamentale quando si tratta l'argomento sviluppo. Infatti, senza adeguate infrastrutture, soprattutto in periodi come quello attuale, in cui è necessario un importante sforzo economico per contrastare ulteriori ricadute sull'occupazione, la presenza

di insediamenti e collegamenti funzionali alle attività può sicuramente incentivare le imprese a fare impresa in un determinato luogo. Pensiamo, in particolare, alle Regioni meridionali attualmente sprovviste di tantissime opere fondamentali come aeroporti e strade adeguate o l'alta velocità. Addirittura, vi sono zone del meridione, come il versante jonico calabrese, in cui non vi sono collegamenti con l'esterno. Infatti, quest'area, ad esempio la Provincia di Crotone, è totalmente sprovvista di collegamenti rapidi con il resto del paese, data l'assenza di rete autostradale o di strade a scorrimento veloce, la presenza di un aeroporto sottoutilizzato su cui non operano con continuità compagnie aeree e la presenza di una ferrovia ad un unico binario con treni che viaggiano alla media di 50 km/h, rendendo impossibile regolari e rapidi collegamenti lungo la direttrice Taranto- Reggio Calabria, tagliando fuori un'area potenzialmente fondamentale per l'intero paese. Perché, dunque, non affidare alle Regioni l'individuazione delle priorità da un punto di vista infrastrutturale come in questo caso?

Ancora, restando al meridione, l'assenza di un collegamento stabile tra la Sicilia e il continente rende impossibile lo sviluppo infrastrutturale ed economico dell'isola. Infatti, pur nell'ipotesi di un adeguamento delle infrastrutture siciliane con la creazione di porti, interporti e ferrovie a doppio binario e con tempi di percorrenza abbreviati, le merci e le persone resterebbero comunque bloccate nell'isola dovendo, in qualsiasi caso, procedere con l'imbarco sulle navi e lo scarico sulla costa calabrese.

A queste grandi opere si aggiungono le infrastrutture di base, come le strade provinciali che, in molti casi, permettono il collegamento tra territori e che sono di fondamentale importanza. Data l'abolizione delle Province, potrebbero essere le Regioni, con adeguate risorse garantite sia da risparmi che da trasferimenti, a farsi carico di queste. Infine, le infrastrutture, oltre quelle principali a servizio di tutti, sia dei cittadini che delle varie imprese che possono operare sul territorio, in alcuni casi si rendono necessarie soprattutto per servire un particolare insediamento industriale o impresa, ad esempio il raddoppio di una strada o la costruzione di un tronco ferroviario di collegamento tra due linee. Fermo restando che vi sono particolari ambiti d'intervento, e la proprietà e il finanziamento delle opere può variare: ad esempio le ferrovie, genericamente finanziate con fondi statali, mentre le strade possono essere di proprietà comunale o provinciale, quindi ritengo utile l'individuazione di ulteriori fonti di finanziamento con collaborazioni tra enti e privati.

5. Le partnership pubblico-privato: una soluzione per lo sviluppo

Infatti, l'utilizzo di partnership pubblico- privato tra imprese ed enti locali, in particolare le Regioni, potrebbe aiutare uno sviluppo complessivo più armonico delle infrastrutture a servizio sia delle imprese che dei cittadini, con un risparmio notevole per le casse pubbliche. Dunque, data la difficoltà delle imprese a trattare con i singoli enti territoriali, soprattutto piccoli Comuni, l'affidamento alla Regione di questi aspetti potrebbe essere fondamentale per velocizzare la costruzione di opere utili per lo sviluppo. In questo modo, l'impresa avrebbe come unico interlocutore la Regione che, attraverso la collaborazione tra enti, si occuperebbe del rapporto con il singolo ente locale, evitando dunque all'impresa trattative su piani come, ad esempio, Stato, Regioni e Comuni, come spesso accade.

6. La Regione e la programmazione: la vera vocazione dell'ente

Ugualmente, una soluzione potrebbe essere la devoluzione alla Regione di ulteriori poteri di pianificazione che, ricordiamo, è la principale attività affidata a questo ente territoriale e che, spesso, non riesce a svolgere adeguatamente. La Regione, in quanto ente programmatorio, conosce i vincoli ambientali e paesaggistici come, ad esempio, la presenza di particolari aree naturali, e la vocazione economica del territorio, magari adatto ad un tipo di investimento piuttosto che ad un altro, ugualmente valido ma più invasivo. Ciò che è mancato nel nostro paese è proprio la programmazione a lungo termine e, soprattutto, del territorio con insediamenti non sempre rispettosi delle caratteristiche dell'area e che, in seguito a problemi sia di natura economica che infrastrutturale, nel giro di pochi anni sono stati abbandonati o ridimensionati, non permettendo l'adeguato sviluppo economico auspicato e compromettendo il futuro di interi territori. A tal proposito, pensiamo all'Ilva di Taranto o alla Solvay di Rosignano Marittimo, il cui inquinamento ha irrimediabilmente compromesso interi tratti di spiagge. Dunque, dare alle Regioni maggiori poteri nell'ambito dell'individuazione delle aree adatte per l'insediamento di particolari industrie e di vigilare sull'osservanza delle regole di tutela ambientale sarebbe auspicabile.

Altro aspetto importante può essere la collaborazione nella tutela del territorio con iniziative volte al miglioramento dell'ambiente, magari con "l'adozione" di aree boschive da parte delle imprese, che permettano un miglioramento sia dell'ambiente che l'assunzione di personale pronto ad occuparsi di queste. Infatti, soprattutto in un momento come quello attuale dove la diffusione di fake news e una certa diffidenza da parte di alcuni strati della popolazione verso lo sviluppo e l'impresa in generale, lanciare proposte simili può sicuramente contribuire ad avvicinare la gente alle imprese e a lanciare un segnale importante di educazione ambientale.

Le Regioni hanno anche un ulteriore punto di forza. Infatti, per la cittadinanza, è necessario avere un ente che sia pronto a raccogliere le proposte, le preoccupazioni degli abitanti e che sappia dare risposte adeguate a tutti gli interessi in gioco. Questo ruolo è naturalmente affidato alle Regioni dato che lo Stato, sia per la mole di compiti ad esso assegnato che per la propria inclinazione al coordinamento a livello macro e di rappresentante verso l'esterno, non può assolvere garantendo lo stesso livello di conoscenza delle specificità. Soprattutto in un quadro frammentato, in cui le Province sono state svuotate di competenze e non vi è l'elezione diretta dei rappresentanti, e i Comuni si presentano come eccessivamente frazionati, è la Regione che può interpretare questo ruolo di garante degli interessi sia delle popolazioni interessate che dalle imprese. In particolare, dato che molti progetti di sviluppo economico, come le industrie, hanno impatto su vari Comuni circostanti l'insediamento, ritengo corretto dare voce alle richieste di chiarimento da parte delle popolazioni mediante l'autorevolezza delle Regioni che, dunque, possono farsi carico anche di questi aspetti. Infatti, conoscere il territorio e la gente del luogo è l'unico modo per permettere ad un investimento di essere sostenibile in termini economici e ambientali.

L'ente regionale, infatti, conosce le tradizioni delle aree, dotate di determinate caratteristiche storiche e sociali che rendono il luogo ideale per particolari insediamenti produttivi, anche rari e ormai desueti e, dunque, difficilmente replicabili altrove. Nel nostro paese insistono tantissimi distretti in cui vi sono prodotti unici la cui produzione, se adeguatamente organizzata, può essere importante sotto vari punti di vista, da quello sociale, con il recupero e mantenimento di tali tradizioni, a quello economico, con un aumento dell'occupazione e il relativo indotto, e ambientale con insediamenti rispettosi dei luoghi e delle caratteristiche locali. Dunque, nell'ambito di un piano nazionale di sviluppo, che delinea gli aspetti più importanti, lasciare alle Regioni il compito di individuare i dettagli.

7. I vantaggi per le imprese: diretta comunicazione, facilità di scelta e le caratteristiche dell'ente

Questo consentirebbe alle imprese e agli investitori, mediante la consultazione di appositi piani redatti dalle varie Regioni, di individuare le aree più adatte per la propria produzione nel paese. Tutto ciò consentirebbe uno snellimento delle pratiche, una più rapida procedura amministrativa e l'utilizzo delle naturali predisposizioni di ciascun luogo. Inoltre, nel caso di insediamenti che necessitino di minore infrastrutturazione, questo potrebbe consentire anche ad aree storicamente fuori dai circuiti di investimento di essere riscoperti e, dunque, godere di

vantaggi nel breve periodo, e nell'attesa che si intervenga in maniera più massiccia sul territorio.

A tutti questi aspetti si uniscono anche altre leve di cui dispongono gli enti territoriali italiani ma che, soprattutto negli ultimi dodici anni, sono sempre state compresse a causa di esigenze principalmente riconducibili allo Stato Centrale e non all'incapacità degli enti locali. A tal fine, basta specificare che l'insieme dei Comuni italiani incide sul debito pubblico per poco meno del 3% e che rappresentano le principali stazioni appaltanti per quanto riguarda gli enti pubblici. Ad esempio, circa l'80% dei bandi per partnership Pubblico- Privato vengono banditi dai Comuni. Ovviamente, compiti di sviluppo a più ampio raggio non possono essere di certo affidati ai Comuni, ma questi dati ci confermano che le potenzialità degli enti territoriali non sono sufficientemente valorizzate nel nostro ordinamento, principalmente a causa di miopia da parte della politica nazionale e alla tradizione tendenza al centralismo che caratterizza l'Italia.

A tal proposito, sono proprio le Regioni, che dispongono anche di un certo grado di autonomia fiscale e normativa, che possono permettere l'adeguata messa in atto di un piano di attrazione di investimenti sul lungo periodo, favorite anche da un grado di continuità amministrativa che, sicuramente, non appartiene al livello statale. Infatti, se adeguatamente supportati sia dal basso, dunque da Comuni e Province, che dall'alto, dal Governo Nazionale, le Regioni hanno tutte le caratteristiche per svolgere anche questa funzione. Le Regioni, il cui finanziamento avviene sia mediante tassazione diretta che da compartecipazione al gettito, ricevono ulteriori fondi perequativi. A questi si aggiungono ulteriori, potenziali, fondi europei da utilizzare per vari obiettivi e, principalmente, lo sviluppo. Ritengo che, dato il compito principalmente programmatorio affidato a questi enti, le Regioni debbano disporre di risorse finanziarie adeguate per l'attrazione di investimenti e per la messa in opera di progetti da parte di queste. A tal proposito, potrebbe essere utile un sistema nazionale simile ai bandi europei che possa premiare le idee, l'inventiva e i progetti. Infatti, l'attuale sistema di finanziamento delle Regioni da parte dello Stato, basato sulla spesa storica, rappresenta un freno per gli enti meno dotati economicamente e il mantenimento di uno status quo a favore di alcuni. Infatti, è evidente che una Regione con pochi abitanti ed imprese abbia introiti limitati dalla tassazione rispetto a Regioni popolose e con insediamenti industriali. Le prime saranno costantemente costrette ad avere una spesa limitata e non poter proporre al mercato dei piani di collaborazione a lungo termine, che per essere realizzati necessitano di fondi certi, non soggetti ad improvvise revisioni, e costanti per il periodo indicato.

8. La responsabilizzazione delle Regioni e delle attività locali

Anche per quanto riguarda i progetti di respiro nazionale dovrebbe essere prevista una maggiore compartecipazione delle Regioni sia alla fase ascendente che discendente delle decisioni governative. Solo la responsabilizzazione delle Regioni può condurre ad un più attento controllo sul territorio.

Per quanto riguarda la messa in atto di piani di sviluppo su base regionale, importante può essere il ruolo sia delle attività locali che degli istituti di credito regionali che potrebbero, durante la fase di programmazione, dare disponibilità circa il finanziamento di imprese disposte ad intervenire in determinate aree del territorio. A questo si può aggiungere, in una fase particolarmente avanzata e per i progetti che hanno un impatto più vasto di una singola provincia o area, il supporto di istituti come Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento e la Regione stessa come garante della legalità delle operazioni. Inoltre, le imprese, conoscendo in anticipo sia le strategie generali a livello nazionale che quelle, specifiche, delle Regioni in cui intendono investire, potrebbero avanzare proposte che non si limitino al solo insediamento della propria attività, ma che prevedano una diversificazione della stessa, magari con il coinvolgimento di piccole e medie imprese locali. Tutto questo consentirebbe, dunque, una crescita armonica dei territori, con la Regione nel ruolo di garante e, al contempo, di vigilanza sugli impegni presi dalle parti in causa.

9. Un nuovo paradigma per l'energia

Tuttavia, è fondamentale il rispetto dell'ambiente, e in questo campo e, soprattutto, nel settore dell'Energia, il ruolo delle Regioni diventa fondamentale. Infatti, vi sono molte soluzioni per la produzione di energia, la maggior parte delle quali sono anche sostenibili e poco impattanti per l'ambiente. L'accordo tra Regioni e produttori di energia elettrica potrebbe portare ad un'accelerazione anche in questo campo. Pensiamo, ad esempio, al problema dei rifiuti. Sono parecchie le aree del nostro paese che soffrono di problemi riguardo lo smaltimento dei rifiuti e il loro riutilizzo e, in alcuni casi, questo è dovuto anche a infiltrazioni malavitose nelle gestione di questi. D'altra parte è innegabile che la realizzazione di impianti come termovalorizzatori rappresentino dei costi alti per gli enti locali. L'avvio, unitamente ai piani regionali per l'energia, di partnership tra i vari enti locali e produttori energetici, a cui andrebbe la gestione di queste strutture, potrebbe aiutare a migliorare un settore cruciale sia per lo sviluppo che per la riduzione dell'impatto ambientale. Altresì, potrebbe essere interessante proporre ai cittadini degli interventi, mediante bonus e forme di finanziamento, non solo sull'edilizia e sul miglioramento della classe energetica della propria

abitazione, ma anche l'installazione di pannelli solari sui tetti di queste, rendendo quasi indipendente l'edificio o, perlomeno, diminuendo in percentuale non indifferente il consumo di energia trasportata dalle centrali elettriche alle abitazioni. Questo potrebbe coinvolgere più soggetti, dagli enti locali che hanno competenza sull'urbanistica, alle imprese dell'edilizia che avrebbero nuovo slancio da questo, i produttori di pannelli solari, l'indotto che si può produrre da tutto ciò e le imprese energetiche, che avrebbero ulteriore energia da distribuire. Infatti, in molti casi, dato che l'installazione avviene a carico dell'utente, quest'ultimo vende ad un fornitore di energia l'eccedenza da lui prodotta. Al contrario, potrebbe essere l'azienda energetica, sostenuta sia da enti pubblici che da istituti di credito, ad aiutare l'utente nell'affrontare la spesa e ricevere in cambio gratuitamente l'energia prodotta. Infine, lo sviluppo di un simile sistema potrebbe consentire, in particolare alle isole, di raggiungere l'autosufficienza energetica.

10. Conclusione

Da questi esempi e proposte è evidente come la diretta collaborazione tra Regione e imprese possa essere la svolta per il nostro paese. Infatti, gli elementi positivi sono moltissimi come abbiamo visto, dalla conoscenza del territorio, alla competenze sull'energia, la tutela dell'ambiente, la leva fiscale e, soprattutto, la prossimità ai cittadini. Riguardo alle imprese, queste verrebbero guidate in maniera adeguata in terreni difficilmente valutabili dall'esterno, soprattutto da investitori stranieri, con l'indubbio vantaggio di poter individuare velocemente le aree di proprio interesse.

Tutto ciò porterebbe ad una maggiore responsabilizzazione delle Regioni, che avrebbero il compito di farsi carico direttamente dello sviluppo delle proprie aree senza attendere invano interventi statali e, al contempo, eliminare il malcostume italiano dello "scaricabarile" tra enti, individuando dunque, in maniera compiuta, l'ente che si occupa di questi aspetti cruciali. Ovviamente, si può pensare che vi saranno Regioni più forti, strutturate e che già dispongono di strumenti e organi simili. Certamente questo è vero, ma la creazione di fondi di perequazione veri, la revisione di criteri senza dubbio limitanti come la spesa storica, e la messa a disposizione di fondi da ottenere mediante gare e, dunque, basati sulla valutazione della validità del progetto, possono incentivare le Regioni al momento svantaggiate che, adeguatamente responsabilizzate, saranno maggiormente indotte a presentare proposte concrete.

Infatti, bisogna considerare anche il punto di vista politico con la necessità, per chi si trova al governo delle Regioni, di ottenere risultati, pena la sconfitta nelle successive elezioni.

Soprattutto in un sistema, come quello italiano, dove pochi hanno una visione strategica e il cui limite temporale è segnato dalle scadenze dei mandati, questo potrebbe essere un ulteriore stimolo all'assunzione di responsabilità, data la diretta valutazione dei cittadini sull'operato. Proprio la forma particolare di governo delle Regioni, con un capo dell'esecutivo direttamente eletto, un sistema elettorale che conferisce a questo una precisa maggioranza, elementi come il *Simul Stabunt Simul Cadent* che spingono i partiti alla stabilità e la possibilità di programmare con un orizzonte temporale di cinque anni, rappresentano aspetti unici e che possono aiutare le imprese in fase di negoziato.

Infine, ritenendo comunque fondamentale il ruolo del Governo Nazionale, dato che sarebbe impossibile delegare tutto alle Regioni, questo dovrebbe impegnarsi a delineare gli aspetti fondamentali dei piani di sviluppo. Ciò non significa una programmazione economica di stampo statalista, ma l'individuazione di obiettivi da raggiungere per la crescita globale del paese, con precise indicazioni in merito al rispetto dell'ambiente e criteri chiari ma, al contempo, adattabili alle singole esigenze regionali.

Inoltre, sarebbe auspicabile anche un accordo tra i vari livelli di Governo del nostro paese, in modo da individuare in maniera chiara le competenze di ciascuno, ed evitare controversie riguardo i singoli interventi. Data la difficoltà attuale, dovuta sia al clima politico generale che alla instabilità dell'esecutivo, nel procedere con una manutenzione e revisione del Titolo V e della Riforma introdotta nel 2001 e rimasta ancora, in parte, inattuata, si potrebbe procedere in maniera differente. Infatti, in sede di conferenza Stato- Regioni, potrebbe essere raggiunta un intesa di massima che superi le maggiori criticità attualmente presenti nel sistema, evitando il forte ricorso al giudizio della Corte Costituzionale. Inoltre, data anche la presenza di Regioni a Statuto Speciale, con differenti attribuzioni, e di altre Regioni a Statuto Ordinario che richiedono un maggior numero di attribuzioni, questo potrebbe permettere di superare, in parte, questi problemi di coordinamento, garantire alle Regioni a Statuto Speciale di non veder compresse le proprie specificità e alle altre di avere un ambito di intervento più ampio. Inoltre, anche per lo Stato potrebbe essere vantaggioso, dato il minor numero di attribuzioni a suo carico e una potenziale attenzione e responsabilità maggiore da parte degli enti territoriali. Infine, come già evidenziato, sarebbe più facile per imprese e cittadini individuare l'ente di riferimento e stabilire un rapporto diretto con esso.

Per tutte le ragioni esposte, ritengo che il rapporto tra le imprese e le Regioni, unico ente realmente dotato di tutte le caratteristiche utili per uno sviluppo sostenibile, possa rappresentare il vero motore della ripresa, con l'obiettivo di dare slancio all'intera nazione.

CAPITOLO SETTIMO:

AREA TEMATICA TRANSIZIONE ENERGETICA ED AMBIENTALE

COORDINATORE: GIUSEPPE ZOLLINO

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Valeria Campagna*

Il ruolo degli enti locali e delle comunità locali nel processo di transizione ambientale ed energetica

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Contesto internazionale ed europeo: Agenda ONU 2030 e Green Deal Europeo - 3. Il Patto dei Sindaci - 4. Regioni, enti locali e comunità locali

Abstract

Con questa relazione ho analizzato il ruolo degli enti locali e delle comunità locali nel processo di transizione ambientale ed energetica poiché le politiche pubbliche in materia ambientale richiedono un forte coordinamento fra i diversi livelli di governo. Già a livello internazionale e comunitario sono numerosi gli interventi in materia ambientale; ho voluto richiamare i principali e nello specifico gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030, il Green Deal Europeo e il Patto dei Sindaci promosso dalla Commissione Europea che coinvolge direttamente gli enti territoriali e di conseguenza le comunità locali.

1. Introduzione

Ho sviluppato la mia relazione sulla base dei diversi spunti di riflessione che sono emersi durante il corso 2020 della Scuola per le Politiche Pubbliche grazie al dialogo con istituzioni e imprese che ci ha dato la possibilità di confrontarci con personalità altamente qualificate entrando nel merito dell'analisi delle politiche pubbliche in materia di transizione ambientale nel contesto italiano e all'interno della più ampia cornice comunitaria. Come messo in evidenza da tutti i diversi attori pubblici e privati coinvolti, questi temi oggi hanno un ruolo di primaria importanza nella programmazione futura dell'agenda politica europea e nazionale: oggi appare chiaro come non si possa immaginare uno sviluppo economico prescindendo da uno sviluppo sostenibile, in primis dal punto di vista ambientale. Al centro dell'agenda politica e delle politiche pubbliche ci sono, infatti, la lotta ai cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile e la tutela e la transizione ambientale. Questo ha necessariamente delle implicazioni di tipo economico legate ai maggiori investimenti richiesti in questi settori, sia da parte del pubblico che dei privati. La trasformazione dell'economia a sua volta richiede più integrazione e più coordinamento non solo fra pubblico e privato ma anche fra i diversi poteri pubblici. Queste politiche pubbliche, infatti, richiedono coordinamento fra competenze europee, statali, regionali e locali in tema di programmazione, pianificazione, ma anche attuazione e monitoraggio perché l'ambiente, pur essendo una materia di competenza esclusiva dello Stato, concretamente si comporta come una materia ripartita tra Stato e Regioni e tra questi e gli enti locali[261]. Inoltre, gli obiettivi fissati a livello internazionale in questo campo sono molteplici e ambiziosi; per raggiungerli serve cooperazione fra i diversi Paesi, specialmente in Unione Europea, fra i diversi livelli di governo e con gli stakeholder privati. In questo contesto di governance multilivello ho

[261] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta Online*, 15 maggio 2020.

ritenuto necessario approfondire il ruolo delle città e degli enti locali all'interno del complesso processo di transizione ambientale ed energetica grazie ai numerosi stimoli fornititi in tema di sviluppo territoriale da parte delle varie imprese intervenute durante le conferenze del corso, in particolare Cassa Depositi e Prestiti, Terna ed Eni e anche in virtù del ruolo che ricopro come amministratrice locale. Per questo approfondimento sono partita dall'analisi dei principali interventi di programmazione e indirizzo in questo settore quali l'agenda ONU 2030 e il Green Deal Europeo per arrivare poi ad analizzare il ruolo degli enti locali e gli strumenti a loro disposizione, con un particolare riferimento all'iniziativa del c.d. Patto dei Sindaci e all'importanza del coinvolgimento delle comunità locali.

2. Contesto internazionale ed europeo: Agenda ONU 2030 e Green Deal Europeo

Nel 2015 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha inserito un obiettivo specifico per le città e le comunità locali (n. 11) negli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). L'Agenda ONU 2030 richiede il rafforzamento della capacità nazionale e locale di adottare approcci integrati per la realizzazione degli SDGs. In questa fase, in cui il ruolo delle città è messo alla prova dalla pandemia di Covid-19, appare ancora più urgente un processo di sviluppo urbano sostenibile: i leader regionali e locali hanno un ruolo fondamentale nel proporre politiche pubbliche integrate e legate agli obiettivi di sviluppo sostenibile. In questa fase emergenziale il raggiungimento degli SDGs entro il 2030 potrebbe sembrare irrilevante o di secondaria importanza. Tuttavia, non è pensabile immaginare – e non possiamo permettercelo – una ripartenza e una "ricostruzione" post coronavirus slegata dagli obiettivi di sviluppo sostenibile[262]. In questo contesto, un ruolo fondamentale è rivestito dalle istituzioni comunitarie che hanno il dovere di elaborare una strategia organica e complessiva in grado di pianificare una transizione verso un'economia sostenibile e un programma di intervento per la lotta ai cambiamenti climatici, che minacciano il nostro Paese, l'Europa e il mondo intero. Già a partire dalla strategia Europa 2020[263] l'UE puntava a rilanciare l'economia in chiave sostenibile inserendo fra gli obbiettivi da raggiungere quello in materia di clima ed energia per ridurre le immissioni di CO2 e per rendere la nostra economia più sicura e competitiva dal punto di vista energetico. Nel suo discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo del 17 luglio 2019, la presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha affermato che l'Europa deve diventare il primo continente a impatto climatico

[262] A. Pipa, *City Leadership on Sustainable Development in the Era of COVID-19*, ISPI, 18 April 2020.
[263] Comunicazione (COM(2010) 2020 final) – Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

zero entro il 2050, dichiarando che per raggiungere questo traguardo avrebbe presentato un «Green Deal» per l'Europa entro i primi 100 giorni del suo mandato e avrebbe proposto la "prima vera e propria legge europea sul clima, che tradurrà l'obiettivo del 2050 in disposizioni giuridicamente vincolanti" [264]. Il Green Deal è, quindi, una risposta alle sfide poste dal cambiamento climatico. Ad oggi, del Green Deal sono state pubblicate due comunicazioni ed una proposta di regolamento.

Nella prima comunicazione viene presentato il Green Deal come "una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse"[265]. Il Green Deal definisce una tabella di marcia iniziale delle politiche e delle misure principali necessarie per realizzare la transizione energetica e ambientale ed è parte integrante della strategia della Commissione Europea per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Nel perseguire questi obiettivi, la transizione deve essere inclusiva e deve prestare particolare attenzione alle Regioni, agli enti locali e alle industrie che dovranno affrontare i problemi maggiori legati agli ingenti investimenti e all'impatto sul territorio che questi avranno. Il Green Deal pone una sfida che richiede massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente; potrà rappresentare una grande opportunità per il nostro Paese e per l'Europa tutta ma solo se si riuscirà ad attuare una sinergia e un coordinamento vero fra stato, territori e imprese. All'interno del Green Deal, così come ribadito in una Comunicazione della Commissione Europea al PE del 11 dicembre 2019, il c.d. Patto dei sindaci, che si approfondirà successivamente, esercita una funzione importante, con cui la Commissione proseguirà la collaborazione per affiancare le città e le Regioni decise a sottoscrivere impegni ambiziosi in materia di politiche climatiche ed energetiche. Il Patto dei Sindaci rappresenta, quindi, una piattaforma ideale per condividere le buone pratiche a livello locale e regionale.

3. Il Patto dei Sindaci

Le città e le aree urbane, come è già stato detto, svolgono un ruolo decisivo nella mitigazione dei cambiamenti climatici. Le Regioni e gli enti locali si trovano nella posizione ideale per

[264] Ursula von der Leyen, Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo.
[265] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Il green deal europeo, Bruxelles, 11.12.2019, (COM(2019)640 final).

cambiare i comportamenti dei cittadini e affrontare le questioni legate a clima ed energia in maniera concreta, sviluppando obiettivi di sviluppo locale e promuovendo l'integrazione fra interessi pubblici e investimenti privati. A livello regionale le Regioni provvedono alla definizione di Piani Energetici Ambientali mentre a livello locale i Comuni hanno la possibilità di aderire al c.d. Patto dei Sindaci[266], un'iniziativa lanciata dalla Commissione Europea nel 2008 a seguito dell'adozione del cosiddetto pacchetto clima-energia. Questa iniziativa ha introdotto una logica di tipo bottom-up per fronteggiare l'azione climatica ed energetica ed è arrivata a riunire oltre 7.000 enti locali e regionali in 57 Paesi nel mondo. In Italia questa iniziativa ha trovato grande favore da parte degli enti locali già a partire dai primi anni; oggi è uno dei Paesi con il più alto numero di Comuni aderenti. Il Patto dei Sindaci serve per riunire in una rete permanente le città che intendono avviare iniziative coordinate per la lotta ai cambiamenti climatici; è il principale movimento europeo che vede coinvolte le autorità locali e regionali che si impegnano volontariamente ad aumentare l'efficienza energetica e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili nei loro territori.

Con l'adesione al Patto dei Sindaci i comuni europei entrano in rete e collaborano tra di loro, partecipano direttamente all'attuazione delle politiche energetiche comunitarie e, attraverso progetti condivisi, possono accedere a risorse finanziarie direttamente erogate dalla Commissione. I comuni firmatari del Patto assumono l'impegno di raggiungere gli obiettivi previsti dal patto, ovvero la riduzione delle emissioni di CO2 di almeno il 40% entro il 2030 mediante una migliore efficienza energetica e un maggiore impiego di fonti di energia rinnovabili. Dopo l'adesione al Patto, che avviene mediante delibera di consiglio comunale, entro 1 anno, i Comuni si impegnano ad elaborare un inventario delle emissioni (o BEI, Baseline Emission Inventory) da sottoporre alla Commissione Europea ed entro 2 anni e un PAESC, ovvero un Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima, comprendente un elenco di misure concrete per il raggiungimento dell'obiettivo minimo della riduzione di anidride carbonica del 40%. Il PAESC contiene, quindi, le azioni che i comuni intendono intraprendere che riguardano settori chiave come l'efficientemento energetico dell'illuminazione pubblica, dei locali di proprietà comunale, del trasporti, e in materia di energia, acqua e rifiuti. Il piano successivamente deve essere approvato dal Consiglio Comunale e deve essere dotato di strumenti di monitoraggio e verifica dei risultati. La relazione sullo stato di attuazione deve essere presentata due anni dopo l'approvazione del PAESC.

[266] https://www.pattodeisindaci.eu

In diverse occasioni il CdR e la Commissione per l'ambiente, i cambiamenti climatici e l'energia (ENVE) hanno sottolineato come il livello locale e regionale sia la chiave del successo del Green Deal europeo. A settembre 2019, la commissione Ambiente del Comitato Europeo delle Regioni ha pubblicato un parere[267] in cui chiedeva di potenziare il Patto dei Sindaci e di valorizzare il ruolo del Comitato europeo delle regioni come organo di raccordo con le autonomie locali. Per questo motivo, il CdR si è impegnato a rendere l'iniziativa del patto dei sindaci uno strumento chiave per l'attuazione del Green Deal, offrendosi come istituzione di raccordo fra gli enti locali e la Commissione Europea. Infine, il CdR ha richiesto alla COP25 di Madrid, che si è svolta lo scorso dicembre, di mettere gli enti locali al centro della lotta globale al cambiamento climatico ribadendo ancora una volta la centralità degli stessi in questo processo.

4. Regioni, enti locali e comunità locali

Gli enti territoriali – in particolare Regioni e Comuni – rappresentano la chiave di volta per realizzare uno sviluppo sostenibile integrato. Il livello locale, seppur necessariamente inserito in un contesto più organico e complessivo, ricopre un ruolo essenziale sia per le dirette e immediate ricadute che le scelte di pianificazione ambientale e infrastrutturale hanno sui singoli territori ma anche per le conseguenze in tema di coinvolgimento e partecipazione delle comunità locali.

Come sottolineato nel *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, in vista degli obiettivi al 2030, e successivamente al 2050, è necessario stimolare un ruolo più attivo degli enti territoriali più vicini al cittadino. In particolare, questo deve avvenire attraverso la valorizzazione e il potenziamento delle azioni che tali enti stanno portando avanti nell'ambito dei propri Piani di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC), strumenti operativi del c.d. *Patto dei Sindaci*. In questo contesto gli interventi sui singoli territori sono fondamentali poiché le autonomie, sia regionali che locali, dispongono di ampie competenze in ambito ambientale e sono gli enti più vicini ai cittadini e ai territori in cui sono localizzate le imprese.

La transizione ambientale, dal punto di vista dell'economia territoriale, comporta una grande sfida di confronto e concertazione con imprese e comunità locali.

[267] Parere del Comitato europeo delle regioni — Il Patto dei sindaci dopo il 2020, (2020/C 79/06).

Le Regioni svolgono un ruolo chiave perché possono promuovere politiche coordinate a livello verticale e orizzontale, cooperando con le altre Regioni e gli enti locali[268]. Gli enti locali, a loro volta, sono attori principali in alcuni settori strategici (es. rifiuti, mobilità sostenibile, efficientemento energetico) e con riferimento alle procedure autorizzative legate agli investimenti infrastrutturali che la transizione energetica comporta.

L'implementazione di impianti e infrastrutture ha un impatto notevole sul territorio e spesso viene vissuta come "servitù" dalla cittadinanza. Le autorità pubbliche devono, quindi, riuscire a coinvolgere attivamente le singole comunità e offrire una pianificazione che dimostri di avere una visione complessiva degli investimenti distribuiti sul territorio in maniera equa e coerente. Questo può essere assicurato in maniera ottimale a livello regionale.

Su impianti e infrastrutture serve, quindi, dialogo e confronto trasparente con le comunità che si misurano con l'impatto sul territorio ma anche coordinamento da parte delle Regioni. Le scelte di politica territoriale, inoltre, possono rendere i singoli territori più attrattivi di altri e le imprese possono sceglierli per investire, per radicarsi e per creare poli di sviluppo. I settori strategici che determinano l'attrattività di un territorio riguardano principalmente le reti infrastrutturali della viabilità e dei trasporti, quelle relative all'energia e alla presenza di servizi complementari alle imprese[269].

È quindi urgente adottare misure di adattamento alle conseguenze del nuovo clima (si parla di città resilienti) se non altro perché investimenti locali in adattamento climatico hanno immediati benefici locali[270].

Per quanto riguarda il settore privato, lo sviluppo locale è un importante asset strategico di diverse imprese leader a livello nazionale, ad esempio di CDP, Terna e Eni. Per quest'ultima la promozione dello sviluppo locale rappresenta un pilastro del modello di business secondo un approccio, denominato Dual Flag, e basato su collaborazioni con istituzioni e stakeholder locali al fine di individuare gli interventi necessari per rispondere alle esigenze delle comunità locali in linea con i piani di sviluppo nazionali e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Uno strumento amministrativo che ricopre un ruolo centrale in un'ottica di cooperazione e concertazione è rappresentato dai partenariati pubblico-privato. Anche per Terna è imprescindibile un coinvolgimento delle comunità locali nel rapporto con stakeholder e territori e per questo ha avviato un programma di ascolto e partecipazione dei territori

[268] S. Mangiameli, *Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana*, in *Consulta Online*, 15 maggio 2020.
[269] Cfr. S. Mangiameli.
[270] G. Zollino, *Perché il piano green della von der Leyen non fermerà il cambiamento climatico*, in Blog dell'Università di Padova, 17 dicembre 2019.

denominato "Terna incontra", per condividere l'esigenza infrastrutturale con le comunità locali. CDP ha rivisto il proprio approccio accentuando ancor di più la sua vocazione territoriale sviluppando un'attività di advisory verso la PA per sostenere gli enti locali nel programmare, progettare e realizzare adeguatamente gli investimenti. L'altra chiave strategica per lo sviluppo territoriale è il partenariato pubblico-privato in cui al pubblico spetta la programmazione e la pianificazione e il privato mette a disposizione risorse economiche e competenze tecniche.

La centralità della tematica ambientale a livello locale è stata testimoniata anche da un'interessante azione promossa dall'ANCI, l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani, ed in particolare da Anci Giovani che rappresenta gli amministratori locali italiani under 35 i quali, riuniti ad Olbia nel mese di settembre dello scorso anno per la X Assemblea Nazionale, hanno dato vita al "Manifesto per un'Italia sostenibile", un documento che individua i dieci impegni che intendono realizzare tramite azioni concrete sul territorio. L'obiettivo del Manifesto nasce dalla necessità di definire politiche che incidano direttamente sulla vita dei cittadini in tema di sostenibilità energetica, economia circolare, ambiente, cambiamenti climatici, consumo del suolo e partecipazione attiva dei cittadini alla cosa pubblica[271]. Questo documento si inserisce in continuità con la convinzione che siano i territori il luogo migliore per sperimentare e mettere in pratica la transizione ambientale. Ancora una volta appare evidente come non si possa immaginare uno sviluppo sostenibile senza coniugare un'azione sinergica tra la dimensione internazionale, quella dei singoli Stati ed il determinante ruolo della dimensione territoriale. Nel documento i giovani amministratori individuano le priorità su cui concentrare l'azione amministrativa sui territori nei settori dell'uso sostenibile del suolo, dell'economia circolare, della transizione energetica, dell'adattamento ai cambiamenti climatici, della qualità delle acque e approvvigionamento idrico, del verde urbano e tutela della biodiversità, del monitoraggio ambientale e ma anche in tema di partecipazione della cittadinanza. Quest'ultimo aspetto è centrale perché scelte di amministratori locali portate avanti in maniera unilaterale possono dar luogo a forme di resistenza da parte delle comunità locali, soprattutto rispetto alla realizzazione di infrastrutture e impianti nei territori. Senza sensibilizzazione, informazione e coinvolgimento delle comunità si possono verificare fenomeni come la sindrome NIMBY (Not in My Back Yard – Non nel mio giardino) che si concretizza in un atteggiamento di rifiuto da parte di cittadini, associazioni o comitati locali rispetto a investimenti previsti nel territorio in cui vivono. Per questo motivo, e per evitare

[271] http://www.anci.it/ad-olbia-nasce-il-manifesto-dei-giovani-amministratori-dieci-priorita-per-unitalia-sostenibile/

eccessivi localismi, ferma restando la centralità dell'ente locale, è imprescindibile la funzione della Regione che deve svolgere un ruolo di cerniera fra i diversi livelli di governo e nella relazione fra enti locali e territori. Le Regioni rappresentano il livello ottimale di azione poiché riescono a sintetizzare, da un lato, la stabilità e l'univocità di visione e, dall'altro, la continuità territoriale, il dialogo con le comunità e il coordinamento multisettoriale. Come riportato anche dal Prof. De Vincenti, per superare l'ostracismo locale è fondamentale la discussione pubblica con gli stakeholder mediante, ad esempio, dibattiti pubblici ai quali però deve seguire un momento deliberativo in cui i poteri pubblici si assumono la responsabilità della scelta, anche in assenza di accordo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Sara Cocozza*

Verso una rigenerazione urbana e una città sostenibile

A.A. 2020

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

Sommario

1. Introduzione - 2. Un Green Deal europeo - 3. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 - 4. Un piano di Rigenerazione urbana - 5. L'abitare sostenibile

Abstract

Nella mia relazione conclusiva ho trattato il tema della transizione energetica nella rigenerazione urbana. Il ruolo della città negli ultimi tempi è diventato di fondamentale importanza per le sfide e gli obiettivi portati avanti dal Green Deal europeo e il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030. L'obiettivo principale è quello di rendere le città più green, attraverso una mobilità sostenibile e la ristrutturazione dei nostri edifici.

1. Introduzione

Nel corso delle nostre conferenze e incontri è emerso come il Piano Nazionale Energia e Clima 2030 e il Green Deal europeo abbiano un ruolo chiave per la rigenerazione urbana e la città. Esistono prove scientifiche dimostrate che evidenziano come il nostro pianeta sia investito da gravi cambiamenti climatici dovuti in gran parte alle attività umane che rilasciano enormi quantità di gas serra che scaldano la terra. Oltre all'impatto devastante sul nostro clima e sul nostro pianeta, il riscaldamento terrestre comporterà gravi problemi e rischi per la salute umana. In questa situazione, le grandi imprese che emettono gas serra dovrebbero essere obbligate a cambiare il loro comportamento e ridurre le emissioni di gas serra. Per realizzare tutto ciò è necessario un intervento dei governi statali ma anche di quelli regionali e locali, attraverso una legislazione ad hoc e gli accordi con le imprese che operano nel settore energetico e delle risorse rinnovabili. È necessario iniziare questo progetto di rinnovamento proprio dalle città.

Agli inizi del nuovo millennio oltre il 60% della popolazione mondiale vive nelle città. Entro il 2025 saranno oltre 5 miliardi gli abitanti che risiederanno in contesti urbani mentre in 135 aree metropolitane il numero dei residenti supererà i 4 milioni. Questo processo di rapida urbanizzazione ha progressivamente esasperato una serie di problemi che incidono in termini quantitativi e qualitativi sulla condizione abitativa. I cambiamenti riguardano il deterioramento delle infrastrutture, dei servizi sociosanitari, la diminuizione degli spazi pubblici e la crescita delle città per diffusione. Negli ultimi anni nelle grandi metropoli si è registrata la difficoltà ad organizzare servizi di trasporto pubblico che dovranno diventare sempre più competitivi rispetto all'automobile privata. In questo contesto le città richiedono una vera e propria base giuridica sulla quale fondare la propria politica urbana e questo è uno degli obiettivi portati avanti dalla Commissione europea attraverso il Green Deal europeo.

2. Un Green Deal europeo

La Commissione europea nel corso degli ultimi anni ha incentivato gli stati membri ad affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici, a invertire il processo di degrado e assicurare il benessere alle generazioni future. L'Agenzia europea dell'ambiente ha più volte affermato che l'Europa non riuscirà a centrare gli obiettivi fissati per il 2030 senza un intervento urgente, nell'arco dei prossimi dieci anni, che affronti l'allarmante tasso di perdita di biodiversità, gli effetti sempre maggiori dei cambiamenti climatici e l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali[272]. Dalla relazione dell'AEA emerge la necessità di adottare nuove tecnologie, iniziative comunitarie sempre più numerose e il potenziamento delle misure UE come nel caso del Green Deal europeo. Sebbene le politiche europee sull'ambiente e il clima abbiano contribuito a migliorare la situazione ambientale negli ultimi decenni, i progressi compiuti dall'Europa non sono sufficienti[273].

Il SOER 2020 è la più completa valutazione ambientale mai effettuata in Europa. Essa delinea la situazione europea per il raggiungimento degli obiettivi strategici del 2020 e del 2030 sino al 2050, al fine di conseguire una riduzione delle emissioni di carbonio nell'atmosfera. Da tale relazione si evince che l'Europa negli ultimi vent'anni ha compiuto progressi nella mitigazione dei cambiamenti climatici. Grazie alle nuove politiche che hanno affrontato il problema dei rifiuti di plastica è diminuito l'inquinamento atmosferico e idrico. Vi sono in corso processi per incrementare l'economia circolare e la bioeconomia. Il Green Deal Europeo è un progetto lanciato dalla Commissione europea nel 2019 volto a realizzare emissioni di gas serra pari a 0 entro il 2050. Questo e molti altri obiettivi possono essere raggiunti all'interno di un'economia sostenibile in tutti i settori senza, tuttavia, compromettere la crescita economica. I punti più importanti di questo progetto ambizioso sono la sostenibilità economica, sociale e soprattutto territoriale. Oggi, si stima che circa il 60% dell'emissioni di CO2 diviene dal settore dell'energia elettrica e dal settore dei rifiuti. È necessario investire sull'uso delle nuove tecnologie. Se l'Unione europea riuscirà ad applicare la transizione energetica e ambientale potrà vantare il ruolo di leader a livello mondiale. Per realizzare questi obiettivi è necessario trasformare le città attraverso la realizzazione di processi di implementazione. È fondamentale la costituzione e anche rigenerazione di nuove infrastrutture e pertanto le regioni e i diversi livelli di governo hanno un ruolo chiave nella loro realizzazione. Soltanto attraverso le infrastrutture è possibile realizzare la transizione energetica, ma nell'attuale sistema burocratico e amministrativo è

[272] Relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) pubblicato il 4/12/2019 sullo "*Stato dell'ambiente"*.
[273] Rapporto "*Ambiente in Europa: stato e prospettive nel 2020 (SOER 2020)"*.

molto lungo il processo per l'ottenimento di autorizzazioni e concessioni da parte delle stesse amministrazioni statali e locali. All'interno del contesto europeo, i nuovi problemi metropolitani richiedono lo sforzo della Commissione europea nel mettere a disposizione strumenti metodologici, ma soprattutto finanziari atti ad offrire ai cittadini una città attrattiva, dotata d'infrastrutture, di servizi e di capitale relazionale. Le città chiedono una vera e propria base giuridica sulla quale fondare la propria politica urbana e questo è uno degli obiettivi portati avanti dal Green Deal Europeo. Ai sensi degli obiettivi portati avanti dalla Commissione Europea, entro il 2021 bisogna riscrivere una nuova normativa sull'utilizzo del suolo, ma in Italia l'ultima legge sull'urbanistica risale al 1942 e non si è poi mai più modificata. Nel marzo 2020 l'UE adotterà una strategia industriale che sosterrà la trasformazione "verde": incentivare la decarbonizzazione e la modernizzazione delle industrie ad altà intensità energetica, il partenariato pubblico-privato e la mobilità sostenibile.

3. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030

Il 21 Gennaio 2020 è stato pubblicato dal Ministero dello Sviluppo Economico, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Il documento, predisposto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stato inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999. La pubblicazione della versione definitiva del Piano rappresenta il completamento del percorso, iniziato con la predisposizione della proposta di Piano Clima ed Energia nel dicembre 2018, nel quale il PNIEC è stato oggetto di un continuo confronto tra le istituzioni coinvolte, i cittadini e tutti gli stakeholder.

Questo è un piano volto a facilitare la negoziazione di nuovi progetti con Bruxelles. Per la realizzazione del Piano sarà necessario un coordinamento centro-territori-imprese. Il Piano Nazionale Energia e Clima 2030 individua una serie di obiettivi: la decarbonizzazione, l'utilizzo di energie rinnovabili e sicurezza energetica, sistemi di accumulo di energia (sviluppo del mercato interno dell'energia) e il tema della sostenibilità (ricerca, innovazione e competitività). Sono, però, necessari strumenti per cambiare la politica energetica e ambientale del nostro paese verso la decarbonizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione. Sono molte le imprese nel settore energetico, nel nostro paese che stanno realizzando gli obiettivi di questo piano che hanno degli effetti positivi e innovativi sulle nostre città.

Il primo tra tutti è Enel S.p.A. che ha un Piano di investimenti medio annuo pari a circa 2,6 Mld di euro nel settore dell'efficienza, mobilità elettrica e servizi innovativi. Il gruppo Enel ha sviluppato un piano di azioni mirate al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e affidabilità del sistema elettrico. Inoltre ha escogitato attraverso dei piani di dismissione del carbone all'interno dei paesi europei, la phase-out carbone in Italia, auspicabilmente attraverso un coordinamento dei piani phase-out a livello europeo. [274]Enel ha proposto un'evoluzione del sistema elettrico al 2030 (previsto dal PNIEC):

• Nuove regole e misure di mercato per considerare necessità ed opportunità specifiche legate all'aumento della produzione eolica e solare e al phase-out del carbone, coinvolgendo le rinnovabili nella fornitura di servizi evoluti, con l'obiettivo di misurare e preservare i requisiti di sicurezza del sistema;

• Minore dipendenza dall'import;

• Necessità di incrementare la flessibilità del sistema per garantire l'adeguatezza e la sicurezza sia dal lato dell'offerta attraverso nuove tecnologie (es: accumulo), sia dal lato della domanda, abilitando il potenziale del consumo flessibile (Demand Response e veicoli elettrici in particolare);

• Tempestiva e accurata pianificazione degli investimenti in infrastrutture;

• Snellimento ed adeguamento di procedure autorizzative al fine di ottimizzare lo sfruttamento della risorsa, massimizzando la producibilità e minimizzando il consumo di suolo;

• Innovazione e digitalizzazione: necessario quadro abilitante per lo sviluppo, e successiva fase di test nel mercato, di nuove soluzioni ed applicazioni tecnologiche.

Tali obiettivi per essere realizzati necessitano di una accurata pianificazione integrata degli investimenti in nuove capacità e in infrastrutture di rete per garantire l'affidabilità del sistema elettrico.

In tema di mobilità elettrica e sostenibile per le nostre città, Enel ha escogitato delle iniziative molto innovative:

• Uniformare regolamenti comunali e procedure burocratiche per l'installazione di infrastrutture di ricarica, permettendo di dare una piena e rapida esecuzione al piano nazionale delle infrastrutture di ricarica (PNIRE);

• Sollecitare Piani di infrastrutturazioni elettrica da parte dei concessionari autostradali e introduzione di obblighi minimi di copertura;

[274] "*Indagine conoscitiva sulle prospettive di attuazione e di adeguamento della Strategia Energetica Nazionale al PNIEC 2030"*, Commissione Attività Produttive Camera dei Deputati, 15 maggio 2019.

• Prevedere e dare continuità alle agevolazioni (dirette e non) sulle infrastrutture di ricarica;
• Sostituzione dei parchi autovetture in uso alla pubblica amministrazione;
• Prevedere un sistema di tariffe dell'energia elettrica volto a supportare lo sviluppo della mobilità elettrica;
• Accelerare la partecipazione dei veicoli elettrici al mercato di dispacciamento (Vehicle Grid Integration).

Nel 2019, Eni S.p.A. ha pubblicato un documento "A just transition, Eni for 2019", nel quale dichiara quale sarà il proprio contributo alla transizione energetica. Eni for 2019 presenta il lavoro di Eni raccontandosi come eccellenza operativa e fattore abilitante per il raggiungimento degli obiettivi . Eni si impegna anche verso il percorso di neutralità carbonica nel lungo termine e verso performance di sostenibilità. Elemento chiave per la trsformazione di Eni in una società integrata dell'energia con un'impronta sempre più bassa di carbonio, è la ricerca e lo sviluppo, che prevede sia la disponibilità sia lo sviluppo di competenze tecnologiche d'avanguardia e sia il continuo impegno a moltiplicare gli ambiti di applicazioni delle soluzioni energetiche individuate. Eni, inoltre, ha intrapreso un percorso di decarbonizzazione per rispondere alla sfida del settore energetico: la transizione verso un futuro low carbon e l'accesso all'energia per una popolazione mondiale in crescita. Questa strategia prevede lo sviluppo di business delle rinnovabili, improntati alla circolarità, l'impegno in ricerca, lo sviluppo di soluzioni innovative a supporto di tutte le attività e un portafoglio resiliente di idrocarburi in cui il gas, avrà un ruolo importante, in virtù della minor intensità carbonica e delle possibilità di integrazione con le fonti rinnovabili nella produzione di energia elettrica, favorendo la riduzione dei consumi di carbone. Eni ha definito un Piano industriale di breve, medio e lungo termine che, facendo leva su know-how, innovazione e resilienza degli asset consentirà il processo di decarbonizzazione. Questi piani di Eni, avranno un grande impatto positivo nelle nostre città [275].

4. Un piano di Rigenerazione urbana

La Commissione europea vuole avviare un' "ondata di ristrutturazioni" attraverso la costruzione, l'utilizzo e la ristruttutrazione di edifici che richiederà una quantità notevole di energia e risorse, quali sabbia, ghiaia e cemento. I dati Eurostat, Energy balances 2019 ediction[276], affermano che gli edifici assorbono il 40% dell'energia consumata. Per consentire queste ristrutturazioni, gli attuali tassi di ristrutturazione degli edifici pubblici e privati

[275] Report di Eni for 2019, "*A just transition*".
[276] Dati Eurostat*," Energy balances"*, 2019.

dovrebbero essere almeno raddoppiati. Inoltre è importante migliorare la prestazione energetica degli edifici: i prezzi delle varie fonti di energia dovrebbero incentivare edifici efficienti sotto il profilo energetico; la progettazione degli edifici dovrebbe essere conforme all'economia circolare; è necessario potenziare la digitalizzazione e infine applicare rigorosamente le norme in materia di prestazione energetica degli edifici. L'Unione europea ha avviato una forte iniziativa a favore della ristrutturazione nel 2020 attraverso la possibilità di sviluppare finanziamenti innovativi, promuovere investimenti nell'efficienza energetica degli edifici e unire gli sforzi di ristrutturazione in grandi blocchi per beneficiare economie di scala. Nel marzo 2020, l'Unione europea ha adottato una strategia industriale che sosterrà la trasfromazione "verde": occorre aiutare le industrie a modernizzarsi e a cogliere le opportunità a livello nazionale e mondiale. Sarà, quindi, fondamentale la decarbonizzazione e la modernizzazione delle industrie ad alta intensità energetica, come l'acciaio e il cemento. La Commissione europea presenterà una proposta per sostenere la produzione di acciaio a zero emissioni di carbonio entro il 2030. Per realizzare l'innovazione del territorio del nostro paese è necessario promuovere un partneriato pubblico-privato soprattutto in virtù della dimensione degli investimenti. Il partneriato pubblico-privato è un modello organizzativo che grazie alla parte pubblica ma anche privata dà un proprio un contributo in termini di risorse ingegneristiche. Lo sviluppo sostenibile è possibile solo attraverso un'informazione corretta, l'ascolto del territorio ed dell'esigenze dei cittadini. Entro il 2050 bisogna abbandonare l'utilizzo di combustibili fossili, avviando un processo di transizione energetica. Questa transizione sarà realizzabile attraverso la costruzione di impianti a gas (gasdotti che trasportino il gas in tutta Italia), in quanto combustibile fossile meno inquinante. La green economy è realizzabile, altresì, solo attraverso il ruolo delle regioni e la loro programmazione. Le città sono un soggetto cruciale per lo sviluppo e la qualità della vita della gran parte dei cittadini. Le città sono protagoniste sia delle emissioni di gas serra sia degli impatti del cambiamento climatico, con la loro espansione, consumano suolo, generano grandi quantità di rifiuti, consumano acqua e producono reflui nonché diversi inquinanti nell'aria. La qualità ecologica delle città è sempre più un fattore decisivo per la vita dei cittadini e anche per l'attrazione di investimenti e per diverse iniziative economiche. Le città più avanzate nel mondo sono quelle che hanno puntato su programmi di rigenerazione urbana secondo il modello della *green city*. La rigenerazione urbana promuove un vasto incremento di infrastrutture verdi allo scopo di migliorare la qualità ecologica complessiva delle città e la qualità dell'aria, ridurre l'inquinamento, diminuire i rischi e i danni prodotti dal cambiamento climatico (quindi i relativi danni sulla salute), attenuare i fenomeni di dissesto idrogeologico

con pericoli di alluvioni e frane, tutelare la risorsa idrica e migliorare la regimazione delle acque. La principale iniziativa intrapresa recentemente a livello nazionale verso un modello di rigenerazione urbana è il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie e il piano periferie*, lanciato il 6 dicembre 2016 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e rivolto alle città metropolitane e ai comuni capoluogo di provincia per finanziare azioni nelle periferie nelle aree urbane caratterizzate da situazioni di degrado edilizio e carenza di servizi. L'attenzione verso il tema "periferie" si rivela dall'istituzione di una Commissione monocamerale di inchiesta, con il compito di "*verificare lo stato del degrado e del disagio delle città e delle loro periferie"*, attraverso l'esame di una serie di fattori: struttura urbanistica e composizione sociale dei quartieri periferici. Oltre all'obiettivo della rigenerazione urbana, nel 2017 si è portato avanti il cosidetto "green city approach" attraverso le famose linee guida per la green city[277]. Tra gli obiettivi ritroviamo:

1) Assicurare un'elevata qualità dell'ambiente: la qualità urbanistica e architettonica delle città, garantendo un'adeguata dotazione di infrastrutture verdi urbane e periurbane, assicurare una buona qualità dell'aria, rendere più sostenibile la mobilità urbana;
2) Utilizzare le risorse in modo più efficiente e circolare, rafforzando la tutela del suolo;
3) Prestare attenzione prioritaria alla riqualificazione degli spazi pubblici, nelle aree centrali e quelle periferiche: piazze, strade, porticati, parchi e giardini, aree attrezzate e ambiti pedonali.
4) Definire indirizzi, criteri, buone pratiche, indicatori e standard per i progetti e le valutazioni della qualità architettonica, urbana e ambientale degli interventi, anche aggiornando e migliorando quelli esistenti;
5) Promuovere l'utilizzo di materiali e componenti per l'edilizia di elevata qualità ecologica per il loro intero ciclo di vita, riutilizzabili e riciclabili.
6) Affrontare con maggiore estensione, efficacia e rapidità la demolizione delle numerose costruzioni incomplete e non recuperabili, di quelle abusive e di quelle degradate prive di valore storico e architettonico e non riutilizzabili, risanando e recuperando le aree occupate da tali costruzioni;
7) Puntare sulla rigenerazione urbana e la tutela del suolo: le città possono svilupparsi, essere centri attrativi per nuove attività, migliorare le condizioni abitative e soddisfare la domanda di abitazioni e di servizi, senza consumo ulteriore di suolo ma puntando sul riutilizzo di aree già urbanizzate. Sarà necessario definire una mappa dettagliata del consumo di suolo nella città e un quadro di misure per rafforzare la tutela di suolo, riducendo la sua copertura artificiale, coerenti con l'obiettivo europeo di azzerare il consumo di nuovo suolo entro il 2050;

[277] fondazionesvilupposostenibile.org, *"Linee guida per la green city", 2017.*

8) Snellire le procedure e gli iter di approvazione dei progetti e rafforzare ed estendere le misure economiche e fiscali a favore della rigenerazione urbana. Estendere la riqualificazione, il recupero e la manutenzione del patrimonio edilizio esistente: circa il 70% del patrimonio edilizio italiano ha almeno 40 anni e in buona parte richiede interventi di riqualificazione, interventi di manutenzione e miglioramento dell'efficienza energetica;
9) Riqualificazione, recupero, riuso e la manutensione del patrimonio edilizio già esistente pubblico e privato, con interventi integrati per l'efficienza energetica, per l'uso efficiente dell'acqua e per il miglioramento delle altre caratteristiche ecologiche, della qualità e del confort abitativo;
10) Promuovere, coinvolgendo le amministrazioni pubbliche a livello locale, regionale e nazionale, un programma pluriennale, articolato per ciasscun livello, per la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico con soluzioni progettuali e tecniche avanzate e sostenibili, che abbia anche la funzione di sperimentare e diffondere buone pratiche e le migliori tecniche disponibili.

Il nuovo Programma di rigenerazione urbana per il periodo 2020-2025 dovrebbe essere fondato su una strategia integrata per le diverse politiche settoriali, in grado di affrontare la domanda crescente di trasformazioni in modo innovativo, garantendo il soddisfacimento dei diversi fabbisogni insieme a un'elevata funzionalità ecologica del sistema urbano. La rigenerazione urbana rappresenta oggi la scelta strategica per ridare capacità d'attrazione alle città con il riutilizzo e l'uso efficiente del patrimonio edilizio esistente e delle aree già urbanizzate, con la riqualificazione dell'edilizia pubblica e privata, con il miglioramento della qualità urbana, affrontando fenomeni di degrado, di declino funzionale e di disordine insediativo, di ricomposizione di spazi marginali[278].
Gli interventi di rigenerazione urbana dovrebbero essere inseriti in una mappa dettagliata sul consumo di suolo della città interessata e in un quadro di misure per rafforzare la tutela del suolo, riducendo la sua copertura artificiale, coerenti con l'obiettivo europeo di azzerare il consumo di nuovo suolo entro il 2050.

Nell'urbanistica di nuova generazione ritroviamo gli "Appalti pubblici verdi" o GPP (Green Public Procurement) che applica un fondamentale principio: le amministrazioni pubbliche ai vari livelli di governo adottano strumenti di mercato per la tutela dell'ambiente all'interno degli appalti pubblici. Le specifiche tecniche individuano il livello di prestazione minimo

[278] fondazionesvilupposostenibile.org, *"Linee guida per la green city", 2017.*

richiesto ai fini della partecipazione alla gara pubblica, mentre i criteri di aggiudicazione individuano prestazioni supplementari che saranno oggetto di una ponderazione e valutazione sulla base di criteri predeterminati, al fine di individuare l'offerta complessivamente migliore[279]. L'adozione di "Criteri Ambientali minimi" (CAM) negli appalti pubblici deve diventare più vincolante e incisiva, con criteri ecologici avanzati, sia per la pianificazione urbanistica, sia per ogni tipo di intervento in edifici pubblici: tanto per la riqualificazione di quelli esistenti quanto per tutti i nuovi. La qualificazione ambientale di edifici pubblici, esistenti o nuovi, dovrebbe essere utilizzata per realizzare progetti basati sull'approccio del ciclo di vita (life cycle thinking), fortemente innovativi, capaci di affrontare i processi di trasformazione dell'ambiente costruito dalla scala dell'edificio a quella della pianificazione urbana in una visione integrata, e di sperimentare nuove tecniche, nuovi materiali, sistemi di gestione informatizzati, considerando e migliorando, insieme, le prestazioni sociali ed economiche. L'approccio del ciclo di vita, quale elemento fondante di un'economia circolare, deve caratterizzare i processi, i prodotti e i servizi dell'urbanistica, a partire da quella pubblica. Tale approccio comporta una valutazione dei costi e dei vantaggi economici, diretti e indiretti, anche a medio e lungo termine, riducendo l'esposizione ai rischi di logiche speculative basate solo sulle convenienze di breve termine, con una maggiore capacità di creare sinergie fra investimenti pubblici e privati e di coinvolgimento del sistema bancario in investimenti per interventi di buona qualità ecologica ed energetica. Gli edifici devono essere di alta qualità ambientale, a ridotta impronta ecologica, a emissioni zero, a comportamento bioclimatico, a bassissimo fabbisogno di risorse ed esclusivamente alimentati con fonti energetiche rinnovabili. Le città devono essere libere dell'uso invasivo dell'auto privata e i sistemi di mobilità profondamente diversi e sostenibili.

5. L'abitare sostenibile[280]

Ripensando all'ambiente in cui abitiamo e i nostri stili di vita, diventa possibile trasformare la sostenibilità. Questo tema è stato al centro di Home Together 2020, l'evento dedicato all'abitare sostenibile organizzato da Gabetti che si è svolto alla fiera di Milano-Rho il 30 e 31 gennaio 2020 e che ha visto la partecipazione di Enel X in veste di main partner. Home Together ha evidenziato la crescente attenzione degli italiani per la sostenibilità dell'abitare come un modo per coniugare risparmio, comfort e rispetto per l'ambiente. La maggior parte del nostro patrimonio immobiliare nel nostro paese, risale al secondo dopoguerra, e risulta

[279] Giampaolo Rossi, "*Diritto dell'ambiente"*, quarta edizione pag 445, Giappichelli editore 2017.
[280] Enel X, "*Home together, la casa del futuro insieme a Enel X".*

obsoleto e bisognoso di importanti interventi riqualificativi. Enel X permette di rendere la riqualificazione energetica e sismica degli edifici alla portata di tutti. I condomini che effettuano intervento Eco e Sismabonus pagheranno solo il 30% della spesa; la parte restante, coperta dagli incentivi detraibili Ecobonus (dal 50 al 75% delle spese di riqualificazione energetica in dieci quote annuali) e Sismabonus (dal 50 all'85% delle spese per interventi di messa in sicurezza in 5 quote annuali, e in 10 anni se associato all'Ecobonus), in vigore fino alla fine del 2021 per i condomini e prorogata per tutto il 2020 per le unità, viene saldata con la cessione del credito fiscale in un'unica soluzione a Enel X. Bisogna consolidare questa posizione mediante interventi che riducano il fabbisogno energetico e i costi della bolletta, migliorino la classe energetica dell'edificio, aumentino il valore dell'immobile e il comfort delle abitazioni: dalla sostituzione della caldaia condominiale con caldaie a condensazione e pompe di calore alla termoregolazione e all'isolamento con cappotto termico, passando per l'installazione di impianti fotovoltaici, infissi e finestre a bassa emissione, e le infrastrutture di ricarica per i veicoli elettrici. Il cappotto termico è una tecnologia che consiste nell'installazione di una serie di strati isolanti che garantiscono all'edificio un isolamento sia termico che acustico. La pompa di calore è un dispositivo che, per scaldare l'acqua in un unico sistema centralizzato, è in grado di trasferire energia termica da una sorgente a temperatura più bassa a una a temperatura più alta. La caldaia a condensazione, infine, è un sistema che permette di scaldare l'acqua dell'impianto di riscaldamento centralizzato attraverso la combustione di gas metano. Tra gli altri interventi che beneficiano di detrazioni fiscali o cessione del credito troviamo anzitutto gli interventi di miglioramento alla struttura degli edifici nelle zone a rischio sismico, contestualmente all'installazione del cappotto termico (l'incentivo dall'80 all'85%). C'è poi l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria, generatori ibridi, sistemi di building automation e microgeneratori (incentivo del 65%). La sostituzione di serramenti e infissi, l'installazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici e di impianti fotovoltaici con sistemi di accumulo godono invece di incentivi del 50%. Previsti infine incentivi dal 50 al 65%, riconosciuti in presenza della contestuale sostituzione dell'impianto termico, per le soluzioni di Smart Home in grado di gestire l'impianto di riscaldamento anche da remoto e che permettono di efficientare i consumi adeguandoli alle abitudini dell'inquilino.

[281]Efficienza e sicurezza energetica, sostenibilità ambientale e economia circolare: temi che interrogano anche la filiera dell'oil&gas nel delicato equilibrio tra costruito e ambiente.

[281] Eni, *"Una casa che rispetta l'ambiente*", 9 aprile 2019

Perché è sempre più di attualità il dato che anche la casa inquina, e una vera e propria rivoluzione dovrà interessare il patrimonio immobiliare e le opere infrastrutturali e avrà tra i suoi principali attori anche le società energetiche. Esperti del settore, opinion leader, rappresentanti di Istituzioni e business community hanno analizzato gli aspetti principali legati all'innovazione energetica in Italia e in Europa. Dal miglioramento della qualità dell'aria attraverso l'efficienza energetica, all'importanza delle certificazioni energetiche degli edifici, per un'effettiva riduzione delle emissioni inquinanti, fino all'ultima analisi che evidenzia come le innovazioni tecnologiche, standard di consumo energetico elevati e strategie di azione coerenti, possano contribuire a rigenerare il patrimonio immobiliare italiano. Temi al centro del quinto focus "Rigenerare il patrimonio immobiliare: la rivoluzione energetica degli edifici", curato dal gruppo di lavoro di The European House – Ambrosetti in collaborazione con l'"Osservatorio ENGIE dell'Innovazione Energetica", che si concentra sugli edifici residenziali e, in seconda battuta, sugli edifici adibiti a uffici o dedicati al settore terziario senza considerare, se non marginalmente, gli edifici industriali. Le società energetiche hanno un ruolo cruciale per rendere possibili gli interventi di efficientamento energetico nei grandi condomini, in quanto consentono di abbattere i costi di intervento iniziale attraverso l'acquisizione dei crediti d'imposta. Inoltre, per la parte di intervento non coperta da detrazione, le ESCo possono finanziare l'investimento che si verrebbe a ripagare con i risparmi generati dall'intervento stesso. In questo modo i costi per i condomini, vero ostacolo per l'approvazione degli interventi, possono essere ulteriormente ridotti. È questa la Casa 4.0 che diventa un vero e proprio sistema integrato di filiere energetiche. Quello che abbiamo definito "Casa 4.0" è esattamente un sistema integrato a livello orizzontale tra le diverse filiere, caratterizzato dall'interoperabilità dei vari dispositivi a esso connessi e capace di soddisfare i crescenti bisogni di vivibilità e sostenibilità che sono percepiti dai consumatori. È un concetto che riunisce il passaggio da "casa passiva" a "casa attiva", l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili, smart grid e interoperabilità dei sistemi. Si tratta di un sistema integrato che si andrà ulteriormente a rafforzare con il dispiegamento della rete 5G che fa dell'interoperabilità e della connessione dei diversi dispositivi la propria chiave di sviluppo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Lucio Fabrizio*

Transizione energetica: creazione di valore economico e ambientale

A.A. 2020

*Dipartimento di Economia e Finanza – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 1.1 Impatto Transizione energetica sull'ambiente e il territorio: benefici e criticità - 1.2 Impatto Transizione energetica sull'economia nazionale: costi e benefici - 2. Sostenibilità e creazione di valore economico per le imprese: il vettore elettrico - 2.1 Il caso Enel - 2.2 Il caso Terna

Abstract

Il presente lavoro vuole andare ad illustrare come la transizione energetica costituisca una fonte di creazione di valore economico e ambientale per le imprese e per il territorio. Le imprese del settore energetico che hanno perseguito una politica di sviluppo incentrata sulle rinnovabili hanno visto incrementare il loro valore economico e la loro attrattività nei confronti degli investitori. Enel e Terna, due imprese strategiche per il nostro territorio che appartengono al settore delle *utilities* hanno scelto di perseguire un modello di *business* sostenibile ottenendo risultati eccellenti a conferma che la sostenibilità non solo è una risposta etica al problema dell'inquinamento ambientale ma è anche un'opportunità di convenienza economica.

1. Introduzione

Il presente lavoro vuole andare ad illustrare come la transizione energetica costituisca una fonte di creazione di valore economico e ambientale per le imprese e per il territorio. Le imprese del settore energetico che hanno perseguito una politica di sviluppo incentrata sulle rinnovabili hanno visto incrementare il loro valore economico e la loro attrattività nei confronti degli investitori. La sostenibilità non solo è una risposta etica al problema dell'inquinamento ambientale ma è anche un'opportunità di convenienza economica.

Nelle conferenze organizzate dalla Scuola per le Politiche Pubbliche hanno approfondito, tra gli altri, il tema della transizione energetica i rappresentanti di due imprese strategiche per il nostro territorio che appartengono al settore delle *utilities*: Enel e Terna.

Entrambe queste società hanno approvato nel recente passato e continuano a perseguire piani di sviluppo ambiziosi incentrati sulla sostituzione degli impianti energetici inquinanti e l'implementazione di uno sviluppo energetico sostenibile. Questi sforzi in direzione di una maggiore sostenibilità ambientale vengono accompagnati da un notevole incremento del loro valore economico. Enel e Terna sono quotate nel FTSE MIB il più significativo indice azionario della Borsa Italiana, negli ultimi cinque anni il prezzo delle loro azioni è più che raddoppiato e considerando la recentissima crisi economica causata dal virus Covid-19, le aziende citate sono state tra le prime società dell'indice a reagire tempestivamente e positivamente.

1.1 Impatto Transizione energetica sull'ambiente e il territorio: benefici e criticità

Il clima globale sta cambiando e ciò sta comportando rischi sempre più gravi per gli ecosistemi, la salute umana e l'economia.

Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'inquinamento atmosferico costituisce il principale rischio ambientale per la salute nell'Unione europea (UE). Ogni anno, provoca nell'UE circa 400 000 decessi prematuri e comporta diseconomie legate alla salute per centinaia di miliardi di euro. Le persone nelle zone urbane sono particolarmente esposte a tale rischio.

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) afferma che nel 2015 circa un quarto degli europei che vivono in zone urbane è stato esposto a livelli di inquinamento dell'aria superiori a quelli previsti da alcune norme dell'UE sulla qualità dell'aria e fino al 96 % dei cittadini dell'UE che vivono in zone urbane è stato esposto a livelli di inquinanti atmosferici considerati nocivi per la salute dall'OMS.

L'inquinamento atmosferico tende a incidere su coloro che abitano in città in misura maggiore rispetto agli abitanti delle zone rurali, poiché la densità della popolazione delle aree urbane comporta un maggior rilascio di inquinanti atmosferici (ad esempio, dal trasporto su strada) e poiché la dispersione è più difficoltosa nelle città rispetto alle aree rurali.

Grandi quantità di gas a effetto serra vengono rilasciate nell'atmosfera conseguentemente a molte attività umane svolte in tutto il mondo, comprese, tra le più importanti, l'utilizzo di combustibili fossili per la produzione di energia, il riscaldamento e i trasporti. L'uso di combustibili fossili provoca il rilascio di inquinanti atmosferici nocivi per l'ambiente e per la salute umana.

L'OMS classifica il particolato (PM), il biossido di azoto (NO_2), il biossido di zolfo (SO_2) e l'ozono troposferico (O_3) come gli inquinanti atmosferici più nocivi per la salute umana. L'AEA ha rilevato che, nel 2014, il particolato fine ($PM_{2,5}$) ha causato oltre 400 000 decessi prematuri tra i cittadini dell'UE; l'NO_2 ne ha provocati 75 000 e l'O_3 13 6006.

In tutto il mondo l'uso di energia rappresenta in assoluto la principale fonte di emissioni di gas a effetto serra dovuti all'attività umana. Circa due terzi delle emissioni di gas a effetto serra a livello globale sono connessi all'uso di combustibili fossili a scopo energetico per il riscaldamento, la produzione di energia elettrica, il trasporto e l'industria.

L'AEA avverte che l'inquinamento atmosferico colpisce le persone ogni giorno e che, se da un lato i picchi di inquinamento sono l'effetto più evidente, dall'altro l'esposizione a lungo termine a dosi inferiori rappresenta una maggiore minaccia per la salute umana[282].

Le emissioni di gas a effetto serra connesse all'energia si possono ridurre in due modi: optando per fonti energetiche più pulite, per esempio sostituendo i combustibili fossili con fonti rinnovabili non combustibili, e/o riducendo il consumo complessivo di energia attraverso il risparmio e l'aumento dell'efficienza energetica.

Il problema della sostenibilità sul lungo periodo delle fonti energetiche ha trovato, negli ultimi anni, una soluzione apparentemente appagante nel sempre più ampio ricorso alle energie rinnovabili. Queste ultime, rispetto alle fonti fossili, infatti determinano conseguenze ambientali pressoché minime, soprattutto rispetto al rischio di emissioni di sostanze nocive. Tuttavia, esistono alcuni inconvenienti rispetto al ricorso sempre maggiore a tali fonti, sia dal punto di vista degli impatti ambientali che della medesima sostenibilità, i quali vengono spesso trascurati proprio grazie all'acquisito minor rischio legato a tali fonti.

Gli svantaggi in questione, tuttavia, almeno per quanto concerne le fonti rinnovabili, sono senz'altro inferiori rispetto ai vantaggi: la riduzione delle emissioni rispetto alle fonti tradizionali è sensibile, il rischio di conseguenze ambientali sul lungo periodo rispetto al nucleare altrettanto.

Pertanto, anche a dispetto della pur minima capacità inquinante, le energie rinnovabili sono dunque il paradigma di produzione energetica più sostenibile al momento.

1.2 Impatto Transizione energetica sull'economia nazionale: costi e benefici

La transizione energetica costituisce una straordinaria opportunità per modernizzare le economie locali, rivitalizzare il comparto industriale ed assicurare una crescita sostenibile e duratura.

Il CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo) adduce una serie di esempi pratici e casi concreti relativi a ogni parte d'Europa e sottolinea come la produzione energetica senza emissioni di carbonio possa recare alle regioni almeno quattro tipi di benefici economici:

- riduzione del fabbisogno di importazioni di combustibile;
- creazione di valore aggiunto economico all'interno della regione, soprattutto se la proprietà rimane a livello locale;

[282] *Corte Dei Conti Europea, Pubblicazioni, Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta (23/2018)*

- creazione di posti di lavoro sostenibili e di qualità per l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili;
- aumento del gettito fiscale regionale.

I costi che riguardano la transizione energetica sul nostro territorio sono molteplici. Nella conferenza inaugurale della Scuola per le Politiche Pubbliche il Professor Giuseppe Zollino ha sottolineato la complessità di questo argomento. Un'economia sostenibile richiede più impianti e infrastrutture, dunque maggiori costi, di quanti ne richieda un'economia non sostenibile. Inoltre, la burocrazia, la difficoltà di dialogo tra Stato e Regioni, l'incapacità di programmazione costituiscono un vigoroso ostacolo all'implementazione di una transizione energetica efficiente[283].

2. Sostenibilità e creazione di valore economico per le imprese: il vettore elettrico

Numerosi studi confermano che le imprese sostenibili, creano maggior valore e hanno una maggiore tenuta nel tempo rispetto a quelle che sono invece orientate soltanto alla minimizzazione dei costi. La capacità di sviluppare il proprio business in modo etico è un'inesauribile fonte di attrattività per gli investitori e di creazione di valore per tutti gli Stakeholder. La decisione di investire su fonti di energia rinnovabili si sta dimostrando una scelta vincente per le imprese che tempestivamente hanno intrapreso questa strada. Enel e Terna rientrano tra queste.

Di fatto il vettore elettrico riveste un ruolo cruciale nella transizione energetica, favorendo al contempo il perseguimento degli obiettivi di policy europei e nazionali. Permette di ridurre le emissioni di CO2 quando l'elettricità viene generata da un mix energetico caratterizzato da una quota rilevante di rinnovabili, e di diminuire le emissioni inquinanti migliorando la qualità dell'aria, soprattutto nelle aree urbane. Riduce l'inquinamento acustico, limitando il fastidio, lo stress e i disturbi del sonno con i conseguenti rischi di ipertensione e malattie cardiovascolari, migliorando quindi la qualità della vita in particolare nel contesto urbano. Offre diverse possibilità di migliorare la performance e la resilienza del sistema energetico grazie alla sua versatilità, flessibilità e all'integrazione delle fonti rinnovabili. Permette maggiori livelli di efficienza energetica, riducendo la domanda di energia e le emissioni. Di fatto, rispetto alle tecnologie termiche convenzionali, le tecnologie elettriche negli usi finali presentano prestazioni migliori in termini di efficienza energetica. Ciò vale per le pompe di calore, le lampade a LED, le trasmissioni elettriche e i sistemi di accumulo elettrochimico.

[283] *Scuola per le Politiche Pubbliche, corso 2020, sintesi della conferenza inaugurale*

Può essere facilmente integrato con la digitalizzazione, agevolando una gestione più efficace dei consumi e una maggiore efficienza. Rappresenta uno stimolo verso l'innovazione e la sostenibilità negli stili di vita e nei processi industriali. Può rivestire un ruolo importante favorendo e supportando l'Economia Circolare, grazie alle innovazioni introdotte nella produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'accumulo dell'energia e ai cambiamenti strutturali del sistema (passaggio da un sistema elettrico centralizzato a uno decentralizzato)[284].

2.1 Il caso Enel

Enel, uno dei principali operatori globali nei settori dell'elettricità, del gas e dei servizi integrati, contribuisce al raggiungimento di tutti gli SDG (Sustainable Development Goals) promuovendo un modello di business sostenibile e adottando comportamenti sostenibili.
Durante l'incontro della Scuola con le Imprese, il Responsabile Affari Istituzionali Centrali di Enel, Fabrizio Iaccarino, ci ha fatto presente che a partire dal 2019 produzione elettrica da fonti rinnovabili ha raggiunto a livello globale quella da fonti convenzionali. Un traguardo reso possibile da una strategia di business che dal 2015 si è focalizzata sullo sviluppo delle fonti rinnovabili e che ha fatto sì che il Gruppo diventasse il leader mondiale nei settori delle reti di distribuzione e delle energie pulite, con la più vasta base di clienti retail (71 milioni) e circa 46 GW di capacità gestita tra eolico, solare, geotermico e idroelettrico. La società si è impegnata a ridurre del 70% le emissioni dirette di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 2017, ponendosi l'obiettivo di decarbonizzare completamente il mix di generazione entro il 2050. Nella visione di Enel, la sostenibilità è sempre più un fattore abilitante fondamentale anche per la strategia finanziaria. Enel infatti ricorrere in misura crescente a strumenti di finanza sostenibile quali le obbligazioni SDG-linked. L'azienda ha saputo cogliere prima degli altri le opportunità legate ai trend globali della decarbonizzazione e dell'elettrificazione, confermandosi tra i leader nella transizione energetica. Agli importanti traguardi raggiunti si è sommato l'apprezzamento degli investitori e del mercato dimostrato dal valore di capitalizzazione di borsa. Fra il 2015 e il 2019, il prezzo delle azioni Enel è aumentato di circa il 90%, assicurando alla Società rendimenti superiori alla media del mercato azionario italiano e dell'indice Euro STOXX Utilities, a fronte di un TSR (total shareholder return) superiore al 130% nello stesso periodo. L'andamento dell'azione è stato accompagnato da un costante aumento della quota di Investitori Socialmente Responsabili (SRI), che ha raggiunto

[284] *Just Evolution, The European House Ambrosetti & Enel Fondaution*

il 10,5% del capitale di Enel, riflettendo l'apprezzamento del mercato per la strategia sostenibile del Gruppo[285]. Sulla base di questi risultati, Enel ha potuto raddoppiare i dividendi per azione corrisposti fra il 2015 e il 2019, oltre a introdurre un dividendo minimo garantito dal 2017.

2.2 Il caso Terna

Terna è uno dei principali operatori europei di reti per la trasmissione dell'energia. Gestisce la rete di trasmissione italiana in alta tensione, una delle più moderne e tecnologiche in Europa, ed è un attore centrale nella trasformazione del mercato elettrico verso fonti eco-compatibili. Come illustratoci dal Responsabile Affari Istituzionali, Carlo Crea, durante l'incontro della Scuola con le Imprese, la società ha raggiunto traguardi importanti nell'implementazione delle energie pulite tanto che ora con i suoi servizi copre il 35% il fabbisogno italiano coperto dalle rinnovabili. Gli investimenti nella transizione energetica sono sempre più cospicui, recentemente è stato presentato il piano di sviluppo del 2020 che prevede investimenti in energie rinnovabili per il prossimo decennio di 14 miliardi di euro. Nel corso degli anni, il driver della sostenibilità ha aumentato il suo peso e la sua rilevanza strategica, diventando a tutti gli effetti uno degli strumenti di coesione attraverso il quale il Gestore promuove l'integrazione economica, ambientale e sociale dei territori interessati dagli interventi di sviluppo pianificati. L'obiettivo generale è promuovere uno sviluppo dell'infrastruttura equilibrato e sostenibile: in un processo di transizione energetica, esso trova una sua coniugazione anche nella fase di pianificazione della rete divenendo essa stessa driver strategico nella creazione di valore per il Paese e abilitando in un prossimo futuro una generazione elettrica più sostenibile ed efficiente, che possa allo stesso tempo contenere gli oneri per gli utenti, garantire un servizio di qualità ai cittadini e minimizzare gli impatti sul territorio[286].

Proseguendo il suo impegno in questa direzione Terna ha adottato uno schema di riferimento per la sostenibilità basato su tre assi che sono: Innovazione, Sostenibilità sistemica, Sostenibilità realizzativa.

L'innovazione viene sintetizzata come una strategia focalizzata sull'utilizzo di tecnologie avanzate e migliori strumenti e procedure per la pianificazione che favoriscano l'ulteriore sviluppo e la diffusione delle fonti rinnovabili, continuando a garantire gli standard di sicurezza del sistema.

[285] *Enel, Piano Strategico 2020-2022*
[286] *Terna, Piano di Sviluppo 2020*

La sostenibilità sistemica riassume il concetto che ogni opera viene concepita, progettata e realizzata sulla base di stringenti analisi in grado di massimizzare i benefici ambientali, economici e sociali per il sistema.

La sostenibilità realizzativa prevede che Ogni opera abbia un iter approfondito di studio e condivisione del progetto con le comunità locali interessate dalle nuove infrastrutture, aumentando sempre più il livello di cooperazione e reciproca conoscenza, oltre che l'attenzione verso i territori.

La strategia adottata da Terna si è rivelata vincente e le ha consentito negli ultimi cinque anni di crescere nel fatturato e rafforzare costantemente tutti i maggiori indici finanziari ed economici.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Martina Maggioni*

Economia circolare e gestione dei rifiuti: quale futuro per l'Italia?

A.A. 2020

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Economia circolare e gestione circolare dei rifiuti: una nuova declinazione di sostenibilità - 2. La gestione integrata dei rifiuti in Italia - 2.1 prospettiva legislativa - 2.2 dati utili - 2.3 rifiuti e coronavirus – 3. Autonomia regionale o linea comune nazionale?

Abstract

La transizione energetica ed ambientale richiede una nuova forma mentis capace di sposare appieno l'idea di economia circolare e di valorizzazione dei rifiuti. In Italia allo Stato spettano funzioni di indirizzo e coordinamento per la gestione integrata, le Regioni hanno un ruolo di pianificazione ed autorizzazione, le Province hanno funzioni di controllo e i Comuni specificano livelli igienico-sanitari. Il quesito di ricerca dell'elaborato verte su quale sarà il futuro della gestione dei rifiuti: lo Stato dovrebbe delegare ulteriori poteri alle Regioni permettendo un'ulteriore differenziazione o sarebbe opportuno accentrare i poteri in materia?

1. Economia circolare e gestione circolare dei rifiuti: una nuova declinazione di sostenibilità

Come più volte emerso dalle conferenze della Scuola di Politiche Pubbliche, in un mondo dove la disponibilità di materie prime si sta riducendo, la sfida ambientale si declina anche nel tentativo di incentivare la produzione di beni durevoli che, al termine del loro ciclo di vita utile possano essere riutilizzati o recuperati. La nostra Terra, casa amorevole, ci sta presentando un conto salato da pagare per le nostre scellerate azioni, per i nostri stili di vita insostenibili nel lungo periodo e per la nostra cecità di fronte ai drammatici cambiamenti climatici. Per questo motivo, il lemma «economia circolare» rimanda ad un modello, ad una visione sviluppata a livello concettuale ed attuabile a livello empirico tramite impegni istituzionali[287], infrastrutturali, aziendali e sociali che permette di muovere un passo concreto verso una rivoluzione politica, culturale ed imprenditoriale senza precedenti.

Questo modello circolare di produzione e di consumo, le cui parole chiave sono condivisione, riutilizzo, ricondizionamento e riciclo dei materiali per renderli fruibili il più a lungo possibile, permette di estendere il ciclo di vita dei prodotti e, di conseguenza, ridurre scarti e rifiuti al minimo indispensabile. Il concetto di circolarità è rafforzato dal reinserimento nel ciclo economico dei componenti di qualsiasi prodotto che ha terminato la sua funzione, così che ogni parte costitutiva possa continuare ad essere sfruttata nel ciclo produttivo, generando nuovo valore.

Inevitabilmente, i principi cardine dell'economia circolare contrastano con il tradizionale modello economico lineare a cui siamo abituati e dal quale occorre, oggi più che mai,

[287] Non è un caso che nel Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI) del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare figuri, tra i quattro uffici di livello dirigenziale generale, la Direzione generale per l'economia circolare (ECi).

distaccarsi in termini non solo pratici, ma anche mentali. Lo schema «estrarre, produrre, utilizzare e gettare» non è più sostenibile.

Rendere pienamente operativo un sistema di economia circolare richiede, come accennato in precedenza, la partecipazione e l'impegno di diversi soggetti: i decisori politici sono chiamati ad offrire un'impalcatura solida su cui le imprese possano riprogettare i settori di produzione e fornitura, così da impiegare le giuste risorse – siano esse umane, materiali, finanziarie e tecnologiche – per prolungare la vita dei beni prodotti. Infine, questi nuovi beni concorrenziali a lunga durata potranno cambiare l'idea che ognuno di noi ha del consumo, facendo sì che la società intera si metta in marcia, lungo il sentiero della transizione sostenibile, per raggiungere il traguardo di una quotidianità ecocompatibile.

Tuttavia, affinchè ciò si realizzi, occorre disincanto, poiché solo con azioni legislative mirate, rigidi standard cui conformarsi, vaste banche dati, ricerche sul campo e risorse pubbliche e private, potremo creare una fitta rete di conoscenza e comunicazione, per riuscire a persuadere i restii – imprese e singoli cittadini – a trasformare la propria mentalità ed i propri comportamenti, allineandoli con il paradigma dell'economia circolare.

Nel presente elaborato sarà mia cura focalizzare l'attenzione su una delle fasi che l'economia circolare sottende, ossia quella dei rifiuti, provando ad analizzare in che modo l'Italia si occupa di smaltimento e riciclo, capendo quali attori pubblici sono competenti in materia e ciò che occorre per sviluppare sempre più questo segmento dell'economia circolare. Nello specifico, come potrà il nostro paese garantire la valorizzazione dei rifiuti? È opportuno incrementare l'autonomia delle Regioni o ricorrere ad una linea comune redatta ed implementata a livello centrale, senza differenziazione alcuna?

Ogni nostra azione ha un impatto sull'ambiente e questi effetti, generalmente negativi, prendono il nome di «impronta ecologica». La nostra *carbon footprint* comprende anche i rifiuti che ognuno di noi genera nell'arco della propria vita. A tal riguardo, è stimato che un europeo produca, in media, 4,5 tonnellate di rifiuti, di cui la metà viene lasciata perire in discarica. Utilizzo il termine perire perché in natura tutto ciò che nasce – o viene prodotto – serve a soddisfare un determinato scopo e tutto ciò che diviene scarto si trasforma, a sua volta, in una nuova risorsa. Esiste un'armoniosa catena di vita che si autoalimenta, facendo sì che non esistano rifiuti. La società umana dovrebbe prendere esempio dalla *natura magistra vitae*, così da spezzare il meccanismo produzione-consumo-smaltimento e sostituirlo con un'economia circolare dei rifiuti, dove gli scarti vengono reinseriti nel circuito come «materie prime seconde».

I modelli di comportamento e consumo della società moderna non sono sostenibili nel lungo periodo, poiché portano all'aumento progressivo dei rifiuti. Pertanto, un'inversione di marcia è possibile con la gestione integrata dei rifiuti, che già da anni è stata adottata tramite normative europee e nazionali. Il termine gestione integrata rimanda ad un approccio organico e gerarchico allo stesso tempo, composto da varie attività che ottimizzano lo smaltimento dei rifiuti riducendo lo spreco di risorse naturali ed energia[288].

Al fine di comprendere la rilevanza strategica dello smaltimento dei rifiuti, occorre, a mio avviso, chiarire alcune nozioni.

Con rifiuto si intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. Questi si distinguono, ai sensi dell'art. 184, d.lgs. 152/2006, in rifiuti organici e rifiuti speciali (secondo le origini); in pericolosi e non pericolosi[289](secondo le caratteristiche). I rifiuti urbani, ad esempio, provengono da nuclei domestici, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio, giardini e parchi. Generalmente sono biodegradabili, raccolti in modo differenziato[290] e la loro gestione è lasciata alla pubblica amministrazione sulla base di contributi fiscali. I rifiuti speciali derivano invece da attività produttive di industrie ed aziende. Sono gestiti da aziende autorizzate che rispondono alle complessità tecniche ed amministrative che l'intera filiera dello smaltimento di tali rifiuti attua. A maggior ragione, quando i rifiuti speciali sono etichettati come pericolosi, ossia contengono un'elevata concentrazione di sostanze inquinanti, agli enti che se ne occupano è richiesta la realizzazione di trattamenti che ne riducano la pericolosità e li rendano innocui.

Con il termine gestione dei rifiuti si intende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, nonché il controllo di tali operazioni. La gestione dei rifiuti sottende pratiche come il riutilizzo, recupero, riciclaggio e smaltimento.

Un'operazione di riutilizzo fa sì che un prodotto venga reimpiegato per la stessa finalità per la quale era stato concepito[291]. Con recupero facciamo riferimento a operazioni il cui risultato sia permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile all'interno di un impianto o nell'economia in generale. Quando ciò non è possibile, il bene viene smaltito. Infine, quando i rifiuti sono

[288] Prevenzione-riduzione (dei rifiuti e della loro pericolosità), riutilizzo-riuso, riciclo (recupero di materia), recupero di energia e smaltimento definitivo (discarica).

[289] L'elenco CER2002 classifica alcune tipologie di rifiuti come pericolose o non pericolose fin dall'origine o in base alla concentrazione interna di sostanze pericolose e/o metalli pesanti.

[290] La raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico.

[291] Le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento prende il nome di preparazione per il riutilizzo.

trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini, parliamo di riciclaggio[292].

I rifiuti raccolti in modo differenziato possono essere trattati tramite riciclaggio o compostaggio. Quest'ultimo si applica alle frazioni umide di rifiuti ed è una tecnologia biologica che, non a caso, sfrutta un processo di bio-ossidazione. I rifiuti indifferenziati possono essere sottoposti a trattamenti a freddo o a caldo, piuttosto che essere conferiti in via diretta in discarica. Il principale tipo di trattamento a freddo è il trattamento meccanico-biologico (TMB) in grado di separare la porzione organica e riciclabile dai rifiuti, così da ridurre l'utilizzo di discariche ed inceneritori, inquinando di meno. Inoltre, il TMB può essere utilizzato per ricavare da rifiuti organici non pericolosi e da rifiuti speciali non pericolosi il così detto combustibile solido secondario (CSS).

Il trattamento termico dei rifiuti è distinto da tre processi base: combustione, pirolisi e gassificazione. La prima tecnica utilizza forni inceneritori che prendono il nome di termovalorizzatori quando sono in grado di recuperare il calore sviluppato durante la combustione ed utilizzarlo per produrre energia termica e/o elettrica[293]. Tuttavia, gli inceneritori e i termovalorizzatori producono ceneri e scorie solide, dunque rifiuti speciali altamente tossici che richiedono un apposito processo di smaltimento. La pirolisi dei rifiuti comporta, invece, la decomposizione termochimica di materiali organici tramite il riscaldamento in condizioni anossiche, cioè in mancanza di ossigeno. Questa tecnica può essere applicata con notevoli risultati su legname e residui legnosi di potatura o provenienti dall'industria agro-alimentare ed è al momento studiata per realizzare biocarburanti di seconda generazione[294]. Per concludere, gli impianti di gassificazione convertono un combustibile solido in un combustibile gassoso (*syngas*) che può acquisire valore a seconda del modo in cui è utilizzato[295]. Gli impianti gassificatori sono ancora poco diffusi e il loro uso è limitato a specifiche tecnologie di rifiuti, come plastiche, pneumatici, scarti legnosi o agricoli.

L'ultima fase delle operazioni di gestione dei rifiuti è lo smaltimento in discarica[296]. Occorre notare che tale pratica non dovrebbe essere la modalità standard, ma solo un'opzione

[292] Il riciclaggio include il trattamento di materiale organico, ma non il recupero di energia.
[293] Il rendimento energetico di un termovalorizzatore è compreso tra il 19 e il 27% nel caso di sola produzione di energia elettrica. Può raggiungere l'84% nel caso di produzione elettrica e termica.
[294] I biocarburanti di seconda generazione sono prodotti con tecniche di produzione che non comportano cambi di destinazione agricola o sottrazione di terreno agricolo alla produzione alimentare.
[295] Tipicamente per la produzione combinata di energia elettrica e calore.
[296] L'ordinamento italiano prevede discariche per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi.

residuale per eliminare gli scarti delle attività di riciclo. Tuttavia, nel nostro paese troppi sono i rifiuti conferiti in discarica senza prima passare per trattamenti a freddo o a caldo.

2. La gestione integrata dei rifiuti in Italia

2.1 prospettiva legislativa

Il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 contiene le principali norme che regolano la disciplina ambientale ed ha un ampio ambito di applicazione, tra cui la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati (parte quarta)[297]. Con il D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, cinque nuovi articoli sono stati introdotti, rimarcando i principi tradizionali che regolano la normativa ambientale dell'Unione Europea, diventando, a loro volta, principi dell'ordinamento nazionale. Tra questi, l'articolo di maggior interesse per le tematiche trattate nella Scuola è il 3 quinquies, dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti Stato – Regioni. Ai sensi dell'art. 179, il tema della prevenzione e riduzione della produzione e nocività dei rifiuti emerge come una priorità – della normativa e della politica stessa – realizzabile tramite lo sviluppo di tecnologie pulite, la messa a punto e l'immissione sul mercato di prodotti concepiti per contribuire il meno negativamente possibile sull'ambiente circostante e lo sviluppo di tecniche appropriate per eliminare sostanze pericolose nei rifiuti. Consapevoli di quanto i programmi di prevenzione siano fondamentali nel dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti, per garantire l'attuazione di tali politiche prioritarie nell'ambito della gerarchia di gestione è stato disposto che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adottasse, entro il 2012, un Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti da integrare, tramite indicazioni, nei piani regionali di gestione dei rifiuti[298].

L'art.180 del precitato Decreto Legislativo, relativo alla prevenzione della produzione dei rifiuti, rimanda l'attenzione ad una serie di strumenti economici e consensuali quali azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, analisi del ciclo di vita dei prodotti, uso di sistemi di qualità e lo sviluppo del sistema di marchio ecologico, così da valutare correttamente l'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente.

[297] Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art.1

[298] Altre misure per promuovere la prevenzione sono riportate all'art. 180-bis del D. Lgs.152/2006, che incarica le pubbliche amministrazioni di promuovere iniziative per favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti. Per citare alcuni esempi: l'adozione di strumenti economici, di misure educative, di accordi di programma e criteri di valutazione per l'affidamento di contratti pubblici basati sulle caratteristiche ambientali e sul contenimento dei consumi energetici

Spostando l'attenzione sul riparto di competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni, l'art. 195 stabilisce come le «funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione della parte quarta del decreto» spettino allo Stato, così come «la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, nonché l'individuazione dei fabbisogni per lo smaltimento dei rifiuti sanitari, anche al fine di ridurne la movimentazione»; «l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti»; «l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare»; «la determinazione di criteri generali (…) ai fini della elaborazione dei piani regionali, delle linee guida per la individuazione degli Ambiti territoriali ottimali».

Alle Regioni spetta, ai sensi dell'art.196, principalmente un ruolo pianificatorio, autorizzativo, e di natura normativa: «predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento (…) dei piani regionali di gestione dei rifiuti»; «la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti»; «l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza» e «l'approvazione dei progetti di nuovi impianti».

Alle Province vengono delegati poteri di controllo e verifica sia su attività di bonifica, sia di gestione, intermediazione, commercio di rifiuti e violazioni (art.197). Con il Decreto Ronchi, nelle Province sono individuati gli ambiti territoriali ottimali (ATO), soggetti istituzionali che mirano a realizzare un sistema integrato ed unitario di gestione del servizio d'igiene urbana, secondo criteri di efficienza, efficacia e economicità, superando la logica della frammentazione gestionale per ambiti comunali. Stando a quanto prescritto dal comma 7 dell'art. 200 TUA, è prevista la possibilità che le Regioni adottino modelli di gestione alternativi a quello degli ATO, purché il piano adottato sia funzionale a garantire il superamento della frammentazione nella gestione del servizio, ai fini di realizzarne l'efficienza dal punto di vista ambientale. Alcune Regioni, come la Lombardia, hanno usufruito della possibilità offerta dalla norma e hanno lasciato la responsabilità della gestione in capo ai Comuni[299]. Questi ultimi «concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti» per garantire adeguatezza igienico-sanitaria e varie modalità di raccolta, trasporto, pesata ed assimilazione di rifiuti (D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art.198).

Per concludere questo *excursus* legislativo, la normativa vigente è imperniata sul principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti. Inoltre, nonostante l'art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 e l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, convertito in legge (n. 221/2012), abbiano imposto alle

[299] Report AGCM, indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2014, p.15

Regioni l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti sulla base di ambiti o bacini ottimali, in particolare per ciò che riguarda la scelta della forma della gestione, la determinazione della tariffa all'utenza, l'affidamento del servizio e il relativo controllo, è fondamentale notare come ogni disposizione regionale che conduce ad una nuova frammentazione della gestione del servizio è in contrasto con quanto previsto dalla legge, precisamente dall'articolo 200 TUA (Report AGCM).

2.2 dati utili

Focalizzando ora l'attenzione sulla produzione di rifiuti urbani nel nostro territorio, stando ai dati ISPRA 2019, tutte le Regioni, eccezion fatta per Marche, Molise e Sicilia, hanno incrementato la produzione di rifiuti urbani tra il 2017 e 2018. I minori valori di produzione pro capite si registrano, nel 2018, per Basilicata, Molise e Calabria. Nello stesso anno la più alta percentuale di raccolta differenziata si è registrata in Veneto (73,8%), Trentino-Alto Adige (72,5%) e Lombardia (70,7%). Superano l'obiettivo fissato dalla normativa per il 2012 le Marche (68,6%), l'Emilia-Romagna (67,3%), la Sardegna (67%) e Friuli-Venezia Giulia (66,6%). Guardare ai dati è fondamentale per comprendere quali strategie adottare in futuro e capire se occorra implementare nuove *policies* o meno. Nel dettaglio, gli indicatori per la raccolta differenziata regionale delle singole frazioni merceologiche rimarcano una tendenza costante in base alla quale tutte le regioni del Nord, eccetto la Liguria, si collocano al di sopra della media nazionale di raccolta pro capite, pari a 291 chilogrammi per abitante per anno (2018 come anno di riferimento). Valori ben più bassi caratterizzano il Meridione[300].

Con riferimento ai rifiuti urbani, il disposto dell'articolo 182-bis del d.lgs. n. 152/2006 prevede il raggiungimento di un livello di autosufficienza in smaltimento e trattamento, tramite la realizzazione di una rete impiantistica integrata nell'ambito territoriale ottimale. Ciononostante, problema tutt'oggi diffuso è la movimentazione di rifiuti verso destinazioni extraregionali. Occorre dunque notare come il movimento transfrontaliero dei rifiuti sia un importante indicatore per valutare criticità e potenzialità della gestione dei rifiuti a livello nazionale. Procedendo per ordine, nel 2018 il 94% dei rifiuti urbani smaltiti in discarica è stato sottoposto a trattamento prima dello smaltimento. Percentuale elevata e soddisfacente, resa possibile dai 646 impianti operativi di gestione dei rifiuti urbani. Di questi, 339 sono dedicati al trattamento della frazione organica della raccolta differenziata (281 impianti di compostaggio, 35 di trattamento integrato aerobico/anaerobico e 23 di digestione anaerobica),

[300] Calabria (182 chilogrammi), Basilicata (167 chilogrammi), Molise (146 chilogrammi) e Sicilia (135 chilogrammi).

131 effettuano trattamento intermedio di tipo meccanico o meccanico biologico, 127 sono gli impianti di discarica, 38 di incenerimento e 11 gli impianti industriali che effettuano il coincenerimento dei rifiuti urbani. Sempre nel 2018, i rifiuti smaltiti in discarica senza essere stati sottoposti ad un trattamento preventivo sono stati circa 375 mila, con una riduzione del 19% dall'anno precedente. Volgendo ora l'attenzione alle Regioni, in base alle loro diverse forme di gestione, diversi sono i risultati. Infatti, in presenza di un ciclo integrato dei rifiuti e di un parco impiantistico ben sviluppato, il ricorso alla discarica viene significativamente tagliato: in Lombardia lo smaltimento in discarica è ridotto al 4% dei rifiuti prodotti, in Friuli-Venezia Giulia al 7%, in Trentino-Alto Adige al 9% ed in Veneto al 14%. Inoltre, in queste Regioni la raccolta differenziata è pari, rispettivamente, al 70,7%, 66,6%, 72,5% e 73,8%, con consistenti quote di rifiuti trattate in impianti di incenerimento con recupero di energia. Scenario diametralmente opposto è quello del Sud Italia dove inadeguatezza e mancanza di impianti portano ad un esteso ricorso allo smaltimento in discarica e Sicilia, Lazio e Campania non riescono a chiudere il ciclo di smaltimento all'interno del proprio territorio (Report AGCM, indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2014).

Detto ciò, vorrei muovere due osservazioni concatenate, forse scontate, ma bisognose di essere ripetute: per realizzare obiettivi di qualsiasi natura, specialmente inerenti all'ecosostenibilità, la presenza di infrastrutture è imprescindibile. Inoltre, laddove c'è una maggior concentrazione di impianti operativi, fenomeni di importazione dei rifiuti si realizzano con più frequenza. Il Veneto importa un quantitativo di frazioni organiche di circa 548 mila tonnellate, pari al 32,8% del totale lavorato in loco. Questi flussi provengono principalmente da Campania, Toscana e Lazio. La Lombardia importa oltre 392 mila tonnellate e riceve i maggiori flussi dall'Emilia Romagna e dal Piemonte.

Seppur nella lista di Regioni "esportatrici" di rifiuti figurino anche territori nordici, le capofila del fenomeno sono Campania e Lazio, poiché il numero di impianti non è adeguato ai quantitativi prodotti.

2.3 rifiuti e coronavirus

Il settore della gestione e del trattamento dei rifiuti, che sembra procedere in bilico tra difficoltà economiche e sociali, potrebbe perdere del tutto l'equilibrio a causa di un nuovo pericolo: il covid-19. Questo virus potrebbe infatti portare ad una pericolosa saturazione degli impianti di riciclo e recupero, minando le buone pratiche di rivalutazione degli scarti.

Ad avvalorare ancor di più questi timori sono state le misure urgenti di contenimento del contagio istituite il 9 marzo 2020 dal Governo. Nel DPCM non è stata esplicitata l'attività di

gestione dei rifiuti, seppur questa appartenga, come affermato dalla Regione Lombardia, alla categoria di «servizi pubblici essenziali che non possono essere interrotti dall'emergenza coronavirus». Tuttavia, la medesima Regione ha dovuto fornire ulteriori chiarimenti in merito ai centri di raccolta comunali che, essendo parte del servizio di igiene urbana, devono essere riorganizzati per assicurare le nuove misure di sicurezza, senza però essere chiusi ed interrompere un servizio pubblico. Sfortunatamente, la stessa logica non è stata applicata ai centri di riuso, che hanno dovuto tenere abbassate le saracinesche.

Distaccandoci dall'ottica regionale ed assumendo una visione d'insieme, due sono i "nuovi" rifiuti inquinanti e potenzialmente dannosi: mascherine e guanti. Entrambi si sommano, tristemente, ad un incremento nella produzione di plastica monouso che dallo scorso anno iniziava ad essere sempre meno usata, grazie a politiche aziendali *green* che influenzavano anche i consumatori. Ad oggi, purtroppo, la strada *green* sembra subire un rallentamento. Stando ai dati ISMEA, durante la "fase 1" il consumo di prodotti alimentari confezionati è aumentato del 18% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Con la "fase 2" è poi aumentato l'asporto di bar e ristoranti, che preferiscono il bicchierino di plastica alla solita tazzina. Per non parlare poi di guanti e mascherine monouso, che nel proteggerci contro il virus, non proteggono di certo l'ambiente, a maggior ragione quando individui carenti di senso civico scelgono di abbandonarli in mezzo alla strada. Il rischio è concreto, così come gli allarmi carichi di preoccupazione. Secondo il rapporto "Imprese aperte, lavoratori protetti" del Politecnico di Torino, dalla fase 2 in poi avremo bisogno di circa un miliardo di mascherine, mezzo miliardo di guanti e oltre 9 milioni di litri di gel igienizzante al mese. I numeri sono da capogiro, i danni precipuamente ambientali, le risposte su nuovi modelli di gestione di tali rifiuti tardano ad arrivare.

3. Autonomia regionale o linea comune nazionale?

Scarsità impiantistiche determinano più che mai un incremento nei costi di gestione per i rifiuti urbani e speciali, specialmente nelle aree del centro-sud, generando poi ricadute negative sui cittadini ed imprese. Tuttavia, ai dati del 2017, la gestione dei rifiuti in Italia rende circa 28 miliardi di euro e dal 2010 al 2017 c'è stato un aumento del 16,3% del costo complessivo. Inoltre, il valore aggiunto generato dalle eco industrie nel 2017 è pari a 36 miliardi di euro[301].

[301] rapporto ISTAT "Il conto dei beni e servizi ambientali - Stima del valore delle attività del settore delle "ecoindustrie" Anni 2014-2017

Esistono numeri incoraggianti, così come esiste la volontà di cittadini, imprese e correnti politiche di creare un approccio razionale capace di coniugare la realtà nazionale ad obiettivi ecosostenibili. In Italia si può percorrere la strada dell'economia circolare senza che sia un mero slogan, ma occorre partire da gesti concreti, da politiche pubbliche che in primis intervengano sulla disomogeneità nella localizzazione degli impianti di gestione, sull'aumento della capacità di questi impianti di riciclo, recupero e smaltimento e *policies* che sappiano rendere lo smaltimento in discarica residuale.

Si deve e si può partire dal territorio, da ogni singola Regione, favorendo nuove attività che tolgano suolo fertile a smaltimenti abusivi ed altre pratiche alquanto opache.

Inoltre, investire in infrastrutture nel settore dei rifiuti significherebbe muovere un passo concreto verso sviluppo ed occupazione, promuovendo sane dinamiche concorrenziali tra operatori incentivati a raggiungere innovazione ed efficienza. Così facendo, una palpabile soddisfazione aleggerebbe tra società civile, istituzioni e mondo imprenditoriale.

Più nel dettaglio, occorrerebbe incrementare la raccolta differenziata, specialmente nel centro-sud; porre limiti legali al conferimento in discarica; realizzare nuovi impianti di trattamento specialmente della frazione organica nel centro-sud ed istituire impianti di digestione anaerobica nel medesimo territorio; promuovere la creazione di impianti di recupero energetico od ampliare le capacità di quelli già esistenti.

Detto ciò, per rispondere alla domanda posta dall'elaborato, cioè comprendere quale strada sia percorribile in futuro, una centrale o una decentralizzata, mi ritrovo a non avere una risposta netta ed universale. Quando si parla di *governance*, in qualsiasi settore, esiste sempre un doppio livello che vive in simbiosi. Da un lato c'è la presenza di istituzioni centrali che fissano principi ed obiettivi, dall'altro lato c'è la dimensione territoriale, che implementa politiche di cambiamento.

Senza ombra di dubbio lo Stato italiano dovrebbe semplificare il quadro burocratico ed elaborare una prospettiva audace di lungo termine, con obiettivi chiari, scanditi nel tempo e seguiti da sanzioni in caso di disattese aspettative. Occorrerebbero poi incentivi e defiscalizzazioni nei confronti di acquisto e commercio di beni riutilizzabili.

Le Regioni dovrebbero essere ancora più presenti, con una gestione più attenta e specifica, con un'accelerazione di investimenti negli impianti di smaltimento, perché sono "impianti maturi", destinati ad evolversi e a ricoprire un ruolo sempre più vitale nel paradigma della *circular economy*.

Eppure, all'interno delle Regioni servirebbe un'analisi ancor più dettagliata. Infatti, gestire razionalmente i rifiuti significa rendersi conto di quanto la stessa realtà regionale appaia

eccessivamente estesa. Potremmo e dovremmo spostare la lente sugli enti locali, pensare a Province e Comuni, a maggior ragione sapendo che la gestione deve essere calibrata al numero di impianti presenti, che a loro volta devono corrispondere al fabbisogno dell'ente pubblico territoriale di riferimento.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giuseppe Terranova*

Economia circolare e regioni meridionali. Sfide e strumenti per il futuro del rapporto pubblico-privato

A.A. 2020

*Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione: illustrazione del rapporto Stato-Regioni - 1.2 Riflessioni sulla riforma del Titolo V della costituzione - 1.3 La risposta degli enti governativi alla pandemia - 2. La disciplina sulla materia dei rifiuti: il rapporto fra settore privato e settore pubblico - 3. Rifiuti ed economia circolare: i bisogni degli operatori della Regione Calabria e le possibili soluzioni istituzionali

Abstract

La relazione si preoccupa di analizzare il rapporto fra Stato e Regioni e fra enti territoriali ed imprese.

Il dialogo fra i vari soggetti rappresenta la chiave per accompagnare il Paese verso lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare: è perciò decisivo instaurare una maggiore collaborazione per raggiungere questi obiettivi.

Questo elaborato affronta il tema dei rifiuti nella Regione Calabria e tenta di individuare delle possibili soluzioni alle criticità riscontrate dagli operatori e dall'amministrazione pubblica.

1. Introduzione: illustrazione del rapporto Stato-Regioni

Il corso della Scuola per le Politiche Pubbliche 2020 è stato costruito sulla convinzione che la transizione ambientale e l'economia circolare rappresentino due grosse opportunità di crescita per il nostro Paese: in questo contesto i soggetti pubblici e privati dovrebbero tentare di instaurare un dialogo più efficace per programmare la realizzazione di questi prestigiosi obiettivi. Le conferenze con i responsabili delle istituzioni e delle imprese hanno evidenziato come ci siano punti di disaccordo fra le parti, ma anche esempi virtuosi dai quali prendere spunto per il futuro. Quello che appare spesso evidente è l'assenza di collaborazione reale fra settore pubblico e settore privato. Ritengo che la crescita dell'uno sia correlata alla crescita dell'altro ma, fin quando si seguiranno due binari diversi, difficilmente si riuscirà ad intraprendere un'unica via verso la transizione energetica, lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare: in molti casi mi è parso di vedere che le istituzioni non riescono ad ascoltare e a capire gli interessi delle imprese. Questa mancanza di dialogo si manifesta con delle politiche non programmate e strutturate, con processi autorizzativi troppo spesso viziati da eccessiva burocrazia e con complicanze che rallentano l'operato delle imprese.

La riforma costituzionale del 2001 ha diviso le varie materie tra quelle di competenza regionale, quelle esclusive dello Stato e quelle di competenza generale: il riparto si basa su un numero limitato di competenze che spettano allo Stato in via esclusiva e in un egual numero di materie di competenza regionale a titolo concorrente, il tutto rispettando l'accezione tipicamente italiana circa il riparto principi/dettaglio e sulla competenza residuale/generale delle Regioni. L'assenza di forme specifiche di raccordo fra l'organo centrale e le regioni ha lasciato più di qualche dubbio sulla regolarità della riforma : la Corte Costituzionale, creando tipici istituti costituzionali (quali la chiamata in sussidiarietà e il

criterio della prevalenza), ha avuto il merito di introdurre forme di flessibilità delle competenze. Il principio di leale collaborazione è stato l'elemento cardine per semplificare il rapporto fra Stato e Regioni o fra Stato e la singola Regione.

Nel contesto italiano è bene ricordare che le Regioni negli ultimi cinquanta anni sono state fondamentali per l'erogazione di servizi alla persona (sanità, diritto allo studio ed assistenza) con il ruolo dello Stato "limitato" a delineare un quadro di riferimento normativo generale, intervenendo solo nel caso di malfunzionamento di determinate Regioni (come i commissariamenti per la politica dei rifiuti). La riforma del titolo V della Costituzione ha inserito fra le materie di legislazione concorrente il "*governo del territorio*", eliminando la voce "*urbanistica"*, di cui al precedente testo dell'art. 117 della Costituzione. Le varie dottrine sulla definizione di "*governo del territorio"* spesso si sono trovate in disaccordo: una parte la ricollegava all'intero territorio e non solo alla parte occupata dalla costruzione, un'altra parte riteneva che il legislatore avesse distinto l'urbanistica dall'edilizia, affidando quest'ultima materia alla competenza esclusiva delle Regioni. A fare definitiva chiarezza è intervenuta la Corte costituzionale affermando che la parola "*urbanistica*" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma questo non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa dunque parte del *"governo del territorio*". Concludendo, con l'espressione "*governo del* territorio" si abbracciano vari settori: la pianificazione urbanistica, la difesa del suolo, l'edilizia, le infrastrutture.

Con la crescita delle città si è di fatto abbandonata la vecchia definizione di "*governo del territorio*" fornita dal d.p.r. 616/1967, il quale distingueva fra competenza dello Stato e usi del territorio (competenza locale). Oggi però è necessario che le città dispongano di una propria politica in quanto esse stanno sempre di più svolgendo un dialogo diretto con l'Europa. L'attuale concezione di "*governo del territorio*", distaccata da ambiente, sicurezza e salute pubblica, ha bisogno dell'intervento del legislatore, il quale può seguire la strada diretta ad una nuova gerarchia degli interessi, non tralasciando l'importanza della cooperazione fra i soggetti protagonisti[302]

Secondo questo filone logico, è proprio la Regione l'ente che si fa carico delle c.d. "economie esterne", le quali aumentano la competitività su un preciso territorio e riducono i costi di produzione delle imprese. Non vi sono dubbi che l'intero Paese debba avere una visione strategica e che questa spetti all'organo centrale, ma è altrettanto vero che alle Regioni spettano competenze costituzionalmente garantite e che queste, per loro stessa natura, devono

[302] Richiamo qui le riflessioni del Prof. Karrer circa la "Pianificazione urbanistica e territoriale"

essere in grado di generare economie di scala per le imprese che sono presenti nel territorio e riuscire a creare dei poli di sviluppo. Queste competenze regionali riguardano principalmente le reti infrastrutturali dei trasporti e quelle energetiche, e soprattutto la presenza di centri di formazione e ricerca, le quali sono in grado di aumentare la produzione. E' bene sottolineare che le piccole e medie imprese devono essere accompagnate dalle Regioni e dagli enti locali, principalmente grazie alla materia "*commercio con l'estero*"; in molti casi esse si sono rivelate più efficaci dell'istituzione statale ed in questo contesto viene esaltata la Regione in quanto ente capace di curare il proprio territorio poiché nel territorio si realizzano tutte le politiche pubbliche.[303]

1.2 Riflessioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione

All'inizio degli anni '90 la classe politica italiana era fortemente intenzionata ad agganciare la terza fase del Trattato di Maastricht per consentire al nostro Paese l'ingresso nella moneta unica. Nel tentativo di raggiungere i limiti fissati dal patto di stabilità, fu necessario elaborare un riordino amministrativo e fiscale dello Stato. All'epoca il regionalismo italiano era svuotato dalla sua carica istituzionale, tant'è che i Costituenti ritenevano che si fosse passati da uno "*Stato regionale*" ad una condizione di "*degrado istituzionale*". La riforma del Titolo V della Costituzione nasce proprio in risposta alla crisi di un regionalismo affievolito causato da limiti strutturali creati per far diminuire il potere e le competenze delle stesse Regioni. Durante i lavori di revisione del Titolo V della Costituzione, in Parlamento si aprì la discussione sulla possibilità di conferire la specialità ad altre Regioni, oltre a quelle precedentemente determinate all'inizio della storia repubblicana e tassativamente previste dall'art 116, primo comma, della Costituzione. La clausola di asimmetria viene introdotta dal legislatore proprio con la riforma costituzionale del 2001, con l'intento di contenere le richieste da parte della Lega di conferire la condizione costituzionale di Regioni speciali al Veneto e alla Lombardia. La suddetta clausola non deve essere vista come una semplice "aggiunta" che consentiva alle Regioni ordinarie di ottenere "forme e condizioni particolari di autonomia", bensì essa istituiva uno strumento idoneo a "qualificare" totalmente il sistema delle autonomie nell'ottica della loro massima valorizzazione, consequenzialmente al rispetto dei principi di riconoscimento e di promozione delle autonomie (attuando direttamente quanto stabilito dall'articolo 5 della Costituzione). Si arriva così alla formulazione e

[303] Mangiameli S., Istituzioni ed imprese: una collaborazione possibile. Come rendere attuabile la transizione ambientale dell'economia italiana, Consulta online, 15 maggio 2020.

all'approvazione delle due disposizioni che garantiscono l'ampliamento delle competenze regionali: quella dell'art. 116, terzo comma, Cost. e quella dell'art. 118, terzo comma, Cost.
Viene dunque attribuita allo Stato una competenza esclusiva (art. 117, secondo comma), alle Regioni una competenza residuale (art. 177, quarto comma) e una competenza concorrente delle Regioni (art. 177, terzo comma) su una serie di materie riguardanti le più importanti politiche pubbliche, per le quali l'organo centrale avrebbe comunque dovuto fissarne i principi fondamentali.
La competenza dello Stato per la giustizia, per la pace, per le norme generali sull'istruzione, per l'ambiente e i beni culturali, assumerebbe la competenza concorrente secondo quanto previsto all'art. 116, terzo comma, Cost. e le competenze previste dall'art. 117, terzo comma Cost. passerebbero da concorrenti ad esclusive alle Regioni.
Le criticità che sono emerse negli ultimi anni circa il rapporto Stato-Regioni derivano dall'abitudine dell'organo centrale di legiferare senza tenere conto del riparto delle competenze previsto dall'art. 117 della Costituzione; la Corte costituzionale ha interpretato questo articolo della Costituzione attraverso una serie di clausole (chiamata in sussidiarietà; materie trasversali; prevalenza dello Stato; intreccio di competenze ecc.) che hanno reso più flessibile il riparto delle competenze e legittimato (seppur entro alcune condizioni particolari) gli spostamenti degli oggetti della legislazione a favore della legislazione statale. Appare evidente che il riparto delle competenze descritto dall'art. 117 della Costituzione sia stato decisamente disatteso e resta tutt'ora incerto a causa dell'"assolutismo" da parte del legislatore statale. Basta notare come, dal 2001 ad oggi, il Parlamento non abbia deliberato neanche una legge sui principi fondamentali per le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Con "assolutismo legislativo" si intende dire che lo Stato non ha legiferato secondo la norma sulla competenza ma sulla base dei suoi intenti politici, dimostrando di non essere interessato al fatto che quella determinata materia fosse di competenza esclusiva o se non avesse affatto competenza.
Ritengo che se lo Stato in futuro dovesse continuare ad attuare il suo *assolutismo legislativo,* il già complesso rapporto fra organo centrale e Regioni diventerebbe sempre più difficile e farebbe inoltre perdere sempre più valore alle regole dettate per le competenze legislative riconosciute in via asimmetrica e per l'assolvimento delle funzioni amministrative conseguenti.[304]

[304] Mangiameli S., Filippetti A., Tuzi F., Cipolloni C., in "Prima che il Nord somigli al Sud, Le regioni tra divario e asimmetria", Rubbettino Università, pp. 82-86.

1.3 La risposta degli enti governativi alla pandemia

La crisi prima sanitaria e adesso anche socio-economica che stiamo vivendo ha confermato come spesso ci siano conflittualità fra l'organo centrale e le Regioni nella programmazione delle politiche e nelle scelte da operare. Fino alla data attuale (giugno 2020) le Regioni hanno stanziato circa 4 miliardi di euro per interventi a sostegno delle famiglie e del sistema produttivo a causa dell'emergenza Covid-19. Andando a vedere le misure adottate dalle Regioni, capiamo quanto sia necessaria e fruttuosa una reale collaborazione fra l'organo centrale e le regioni stesse. Per quanto concerne gli aiuti alle imprese, esse riguardano misure anche a fondo perduto, finanziamento degli strumenti di credito e finanziamento degli strumenti di garanzia; a favore delle piccole imprese e degli artigiani sono stati messi a disposizione specifici strumenti di micro credito. La maggior parte delle misure prese a favore delle famiglie sono caratterizzate dalla concessione di contributi *una tantum* o *voucher* destinati alle famiglie per l'acquisto di beni di prima necessità, per accudire i figli durante la chiusura scolastica e per la promozione della didattica a distanza. Tutto ciò ci dimostra come il sistema regionale possa comunque vantare una capacità di reazione importante, complementare a quella statale. In questo quadro si potrebbe auspicare per il futuro una migliore e più efficace suddivisione dei compiti: l'organo centrale da un lato concentrato a discutere con gli altri *partners* europei la materia politico-economica, dall'altro occupato nella formulazione di principi generali circa le politiche territoriali, con il supporto di un sistema regionale in grado di saper rispondere alle sempre più evidenti differenze regionali[305].
A distanza di qualche mese dall'inizio della pandemia possiamo notare come nel complesso il nostro sistema, costituito dall'organo centrale e dalle regioni, abbia saputo rispondere alla crisi sanitaria nonostante le naturali difficoltà. Il problema principale è stata probabilmente la poca chiarezza circa le competenze da attribuire. Nel nostro sistema sanitario si notano un paio di incongruenze giuridico normativo: innanzitutto, il nostro sistema è universale e questo comporta il cd. Turismo fra Regioni (viceversa, un sistema federalizzato darebbe la possibilità di curarsi solo nella propria regione); la seconda anomalia riguarda il metodo di finanziamento che avviene dall'alto verso il basso (*top-down*) e viene redistribuito secondo un sistema di calcolo basato sul numero di abitanti; chiaramente ogni regione decide come gestire queste risorse e da questo dipende la qualità del servizio. Per come è strutturato, il sistema sanitario non dovrebbe accumulare debiti: durante questa fase emergenziale alcune regioni hanno implementato i LEA (livelli essenziali di assistenza) per garantire una politica

[305] Stato e regioni, cooperare aiuta il paese, di Filippetti A. e Tuzi F., in "www.lavoce.info", 27 Maggio 2020.

sanitaria più forte. Nel momento in cui, però, la regione accumula debiti o non riesce a garantire i LEA, è possibile che essa venga commissariata e il commissario può esercitare poteri legislativi per far tornare la situazione nella norma. In questi casi la regione potrebbe aumentare l'aliquota dell'IRAP e l'aliquota regionale della addizionale IRPEF, oppure limitare i costi delle strutture sanitarie. Tutto ciò potrebbe comportare un grosso svantaggio per i cittadini di quella determinata regione, i quali dovranno pagare di più pur avendo un servizio sanitario peggiore.[306]

Sono del parere che "togliere" la sanità alle Regioni porterebbe più svantaggi che vantaggi, innanzitutto per una questione di ripartizione delle competenze: prima della crisi lo Stato versava alle regioni 160 miliardi di euro e di questi 120 venivano destinati alla sanità (così facendo le regioni perderebbero gran parte del proprio "significato"). In secondo luogo per una questione che può essere considerata di crescita e di opportunità fra le varie regioni (una ripartizione regionale porterebbe a venti approcci diversi e la regione che meglio ha individuato la linea da seguire potrebbe essere emulata dalle altre diciannove; viceversa, delle scelte sbagliate da parte di una determinata regione comporterebbero danni limitati che potrebbero essere "risolti" con l'aiuto da parte dell'organo centrale). Infine, una valutazione prettamente storica: la legge 833/78 che istituisce il Servizio Sanitario Nazionale (detta anche *Riforma Sanitaria*) ha di fatto regionalizzato la sanità e questo ha permesso ad alcune regioni di raggiungere risultati più elevati rispetto alla media nazionale, riuscendo a competere con gli altri paesi europei.

Ritengo che la collaborazione fra i vari livelli di governo sia l'unico modo utile che abbiamo per costruire e pianificare e farci trovare più pronti qualora in futuro si dovessero ripresentare altre situazioni emergenziali.

2. La disciplina sulla materia dei rifiuti: il rapporto fra settore privato e settore pubblico

Nel contesto del rapporto (spesso instabile) fra Stato e Regioni, negli ultimi mesi abbiamo assistito al confitto riguardo la tutela della salute, materia concorrente per eccellenza. La crisi politica e programmatica cui facevo cenno prima viene confermata delle forti differenze di provvedimenti e soluzioni adottati fra le varie Regioni su tutto l'intero territorio nazionale, mettendo in crisi il dialogo inter-istituzionale designato dal Titolo V della Costituzione.

[306] Come evidenziato dal Prof. Mangiameli durante la trattazione del tema i "Rapporti tra i livelli territoriali". Sintesi effettuata dalla Scuola per le Politiche Pubbliche.

In questo elaborato cercherò di affrontare nello specifico il settore dei rifiuti correlato all'economia circolare, partendo da un resoconto circa la disciplina europea fino ad arrivare alla sua concreta attuazione nel nostro Paese. In ambito europeo, la Direttiva 2008/98/CE prefissava l'obiettivo di raggiungere il 65% di raccolta differenziata entro il 2020. La Direttiva in esame ha avuto il merito di introdurre concetti quali la preparazione per il riutilizzo del rifiuto e il suo riciclaggio. In Italia è stata recepita dal Dlgs 205/2010, correttivo della parte IV del Dlgs 152/2006.

L'articolo 1 del Dlgs 152/2006 di fatto sposta l'attenzione non più sulla fase di raccolta del rifiuto (pur restando in vigore gli obiettivi quantitativi di raccolta fissati nel 2012 al 65% entro il 2020), ma sulla concreta *valorizzazione del rifiuto.* La quantità di materia effettivamente raccolta dipende dalla *qualità* della raccolta e quindi dalla percentuale di frazioni estranee presenti nel rifiuto differenziato.

Nonostante la crescita economica generale del settore dei rifiuti, vanno segnalate alcune criticità. Emerge subito un rapporto spesso conflittuale con le istituzioni. Le critiche da parte del settore privato riguardano principalmente la difficoltà di ascolto da parte del settore pubblico. Va anche considerato il fatto che l'impresa e l'imprenditore vanno più velocemente rispetto all'amministrazione pubblica e questo porta ad un dislivello fra le due categorie. A complicare di più la questione ci si mette un altro tema spinoso della politica italiana: la burocrazia. Essa, oltre a creare spesso contenziosi evitabili, rallenta il lavoro dell'imprenditore in due momenti precisi: nel momento in cui vengono richieste le autorizzazioni necessarie e nel momento in cui, a causa della lentezza decisoria, le occasioni non possono venire sfruttate a pieno da parte dell'imprenditore.

Un'altra critica mossa alle istituzioni da parte del settore privato riguarda per l'appunto il recepimento della normativa stessa. Su tutta la penisola possiamo registrare la maggiore reattività nel recepire e fare propria la legislazione vigente da parte delle imprese rispetto all'amministrazione pubblica stessa. Questo fattore può essere parzialmente spiegato dal fatto che le imprese non hanno bisogno di lunghi passaggi per seguire la normativa appena emanata e che quindi siano fin da subito più "pronte" a recepire e conformarsi alla nuova normativa.

La normativa del settore ambientale sta vivendo un momento di importante cambiamento. Gli impianti che si occupano del trattamento dei rifiuti si appoggiano al DM 5 febbraio 1998, il quale regola i rifiuti da avviare a recupero (individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997). Siamo fermi a questa normativa e le imprese che operano nel

settore si aspettano che si faccia un passo in avanti per quanto riguarda il rifiuto cessato, il cosiddetto *End of West (*cessazione della qualifica di rifiuto). Il termine *End of Waste* viene introdotto dalla Direttiva 2006/12/CE, alla quale il Parlamento ed il Consiglio UE hanno provveduto adottando la Direttiva 2008/09/CE. Con il suddetto termine si intende il processo che permette ad un rifiuto di tornare a svolgere un ruolo utile come prodotto: non va quindi considerato come il risultato finale ma come un processo di recupero che viene eseguito sul rifiuto. In questo contesto è bene precisare che quest'ultima viene ritenuta come la direttiva quadro in materia di rifiuti. La modalità di gestione del rifiuto vede per prima cosa la prevenzione stessa del rifiuto e successivamente la preparazione per il suo riutilizzo.

Questo oggi è un limite, perché il DM 5 febbraio 1998 regolamenta tutte le tipologie di rifiuti che possono essere avviati a recupero e quelli che sono destinati alla discarica (regolamentati dal 27 settembre 2010).

Il decreto del Ministero dell'ambiente 24 giugno 2015, pubblicato nella gazzetta Ufficiale l'11/09/2015, apporta delle modifiche al precedente decreto del Ministero dell'Ambiente 27 settembre 2010, riguardante la definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica. Attraverso la Circolare del 14 dicembre 2017 (Prot. 0017669), il Ministero dell'Ambiente ha fornito alcune indicazioni utili all'interpretazione d dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, come precedente definiti dal DM 27 settembre 2010 (GU n.281 dell'1 dicembre 2010). Viene chiarita la modalità di applicazione dell'art. 6 del decreto stesso alla luce delle modifiche introdotte dal DM 24 giugno 2015. Oggetto del chiarimento è la Tabella 5, la quale comprende i limiti di concentrazione nell'eluato per l'accettabilità in discariche per rifiuti non pericolosi. Ne consegue un duplice riferimento al codice 19.05.01 (parte di rifiuti urbani e simili non destinata al compost) tra i rifiuti per i quali non si applicano i limiti di concentrazione del parametro DOC, indicati in tabella. Sostanzialmente, il Ministero chiarisce che la conferibilità dei rifiuti identificati dal codice 19.05.01 in discarica dipende disgiuntamente e autonomamente dal soddisfacimento di una delle due condizioni di cui alle lett. a), e g): il rifiuto sarà conferibile in discarica qualora venisse soddisfatta anche solo una delle due condizioni. Il Ministero ha comunque precisato che il rispetto del parametro di cui alla lettera a) non può che intendersi come punto di partenza per poi realizzare tutte le attività necessarie al raggiungimento del parametro di cui alla lettera g). Questa viene vista come la soluzione più consona alla tutela dell'ambiente.

Questi due sono i decreti ministeriali che regolamentano secondo parametri i rifiuti da avviare a recupero o smaltimento. La parte burocratica si rallenta quando le imprese devono

presentare le autorizzazioni; prima si ragionava con VIA E AIA, oggi PAUR ha inglobato entrambi i procedimenti.

La crisi sanitaria ed economica che stiamo attraversando ha colpito inevitabilmente tutti i settori. Ad oggi, circa 110 esponenti di importanti imprese e organizzazioni di imprese hanno sottoscritto il manifesto "Uscire dalla pandemia con un nuovo *Green Deal* per l'Italia". Il manifesto si inserisce nel dibattito in corso circa le misure per il rilancio dell'economia italiana ed europea, duramente colpita dalla pandemia in corso. Quindi è necessario intervenire prontamente con delle misure che sappiano rispondere alle esigenze attuali e future, le quali comprendano non solo la pandemia ma anche la grande crisi climatica che stiamo vivendo, alimentata per decenni da un modello circolare non più sostenibile, caratterizzato dall'elevato consumo di energia fossile e spreco di risorse naturali. L'Italia ha l'obbligo di venire incontro alle imprese, ascoltando le loro difficoltà e valorizzandone le potenzialità: produzioni di qualità legate allo sviluppo sostenibile ed alla transizione energetica. L'Italia ha molte eccellenze nel settore del riciclo dei rifiuti (elemento cardine dell'economia circolare), nell'efficienza energetica (visti gli obiettivi raggiunti dal "Pacchetto Clima-Energia 20-20-20") e nell'utilizzo sempre maggiore delle fonti rinnovabili. Non solo, non va tralasciato neanche il modello di agricoltura sostenibile, sempre più diffuso nelle Regioni meridionali, vero e proprio fiore all'occhiello dell'economia nazionale. Tale Manifesto verrà inviato anche al governo e ai parlamentari di maggioranza ed opposizione, oltre agli esponenti delle istituzioni europee[307].

Quanto detto ci fa capire che la forza volontà e la perseveranza siano due caratteristiche intrinseche delle imprese italiane; è necessario ora che queste virtù non vengano lasciate sole, bensì vengano sostenute dalle istituzioni.

Durante questo periodo molte imprese che si occupano della gestione e dello smaltimento dei rifiuti hanno continuato a lavorare, garantendo la qualità del servizio pubblico essenziale, di fatto però senza fatturare a causa sia di ritardi di pagamenti da parte della PA, sia in seguito alle (necessarie) misure adottate dai comuni circa la sospensione di alcune tasse in capo ai cittadini. Le imprese edilizie sono ferme da tempo e questo ha comportato delle gravi ripercussioni sul PIL italiano. L'economia in Italia si basa molto sulle infrastrutture pubbliche, qualora riprendesse a lavorare il settore edilizio si sbloccherebbero diversi settori correlati.

[307] In questa direzione il pensiero del Prof. Di Porto nell'articolo pubblicato su "*Il Dubbio- Un Green Deal per l'Italia: il manifesto per la ripresa*", in data 14 Maggio 2020.

Ora più che mai è necessario pensare a delle politiche ben delineate necessarie per far ripartire l'economia nel settore dei rifiuti. Abbiamo la grossa occasione di far combaciare due sfide: quella della ripresa economica e quella della ricerca di uno sviluppo che sia più sostenibile. Questi due obiettivi sono senza dubbio difficili da attuare, servirà una totale collaborazione fra i soggetti coinvolti in modo tale che la ripresa economica sia accompagnate al rispetto ed alla valorizzazione del territorio.

In questa direzione, la Commissione ambiente sul settore dei rifiuti sta prevedendo nuovi obiettivi da raggiungere anche in virtù della pandemia che ha ovviamente stravolto i piani della gestione e dello smaltimento dei rifiuti: bisogna stare al passo con le norme e capire bene le direttive e le linee guida UE per far ripartire prontamente il nostro Paese.

3. Rifiuti ed economia circolare: i bisogni degli operatori nella Regione Calabria e le possibili soluzioni istituzionali

La materia dei rifiuti e l'economia circolare sono al centro dell'attenzione nelle regioni meridionali ed in particolar modo in Calabria. Ho avuto la fortuna di potermi confrontare con un'azienda leader nel settore della provincia di Reggio Calabria: *EcoPiana SRL,* azienda nata nel 2004 e che si occupa principalmente di gestire, raccogliere e smaltire rifiuti nella provincia di Reggio Calabria (oltre a lavorare in Piemonte e Liguria nella bonifica di amianto). L'azienda in questione, avendo recepito correttamente le direttive dell'Unione Europea circa la raccolta di rifiuti, è stata in grado di costruire un impianto di selezione e cernita dei materiali provenienti dalla raccolta differenziata. Attualmente sta affrontando l'emergenza rifiuti che ha colpito la Città metropolitana di Reggio Calabria. *EcoPiana* era riuscita ad eliminare le micro discariche presenti sul territorio (basti pensare a quartieri storici della Città come 'Arghillà,' tornata a "respirare" dopo anni di degrado) ma, anche a causa della pandemia dovuta al Covid-19, si sono ripresentate criticità importanti. Reggio Calabria produce 150 tonnellate di rifiuti solidi e il problema è il surplus. Se oggi riesce a conferire 150 tonnellate, poi rimane tutto quello che non è stato scaricato il giorno prima: questo è in punto cruciale del problema.

Da parte del settore privato si vuole tentare di comprendere le difficoltà che hanno avuto la Regione e gli Enti locali, vista anche la grave situazione che stiamo vivendo, ma è giunto il momento di ripartire. L'auspicio è che le varie forze politiche si uniscano per cercare una soluzione definitiva al problema (che, ahinoi, oggi appare molto lontana). Ritengo che gli amministratori pubblici dovrebbero farsi aiutare da chi ha le competenze, vale a dire quella parte sana degli imprenditori che ha intenzione di investire per migliorare il territorio.

Appare necessario mettere i privati nelle condizioni di poter operare senza ritrovarsi a fare concorrenza al pubblico, incentivandone gli investimenti. In questa direzione, *EcoPiana SRL* sta pensando di costruire un impianto di trattamento di rifiuti organici. Occorre pianificare, vedere quello che sta realizzando il settore privato, perché non è detto che il rifiuto debba trattarlo solo il settore pubblico. Negli ultimi anni, in Calabria, il privato ha garantito alti standard di efficienza e soprattutto ha risolto i problemi, facendo sue le difficoltà della Regione.

All'interno della Regione Calabria sono anni che si succedono amministrazioni e commissariamenti ed ancora non si è riusciti a risolvere i problemi legati agli impianti. Riferendoci agli impianti della provincia reggina (il termovalorizzatore di Gioia Tauro e l'impianto di Siderno), la cui gestione era affidata a *Veiola* (azienda francese), adesso si è arrivati ad una gestione interna (addirittura con delle gare al ribasso). Questo può essere considerato un errore perché manifesta l'assenza di programmazione e pianificazione da anni nella provincia di Reggio Calabria.

In questo contesto, va segnalato anche il lavoro di *Confindustria*, la quale si sta impegnando a trovare una soluzione, essendo stata incaricata anche di organizzare un tavolo tecnico con l'assessore regionale all'Ambiente, Sergio De Caprio. Si sta cercando di capire in che cosa le imprese private sane possono affiancare gli enti pubblici per la risoluzione definitiva del problema. Ritengo necessario, oltre alla collaborazione fra settore pubblico e settore privato, anche l'aiuto da parte dei cittadini, perché questa è una questione culturale. La comunità va sensibilizzata alla cultura del riciclo. L'unico modo per uscire fuori da questa emergenza è l'ampliamento dell'unica discarica presente in Calabria (*Sovreco*). Forse bisognerebbe abbandonare l'antico concetto di discarica. Le discariche oggi sono a tutti gli effetti degli impianti di smaltimento che devono rispettare rigide normative. In questo preciso contesto storico la discarica è indispensabile e per arrivare al concetto 'zero rifiuti' ci vorranno anni. Ci vorranno anni ma, se le amministrazioni pubbliche, le aziende private e i cittadini sapranno trovare un punto di incontro, la strada verso una migliore gestione del rifiuto sarà più semplice da percorrere.

Sempre secondo questa direzione è fondamentale il contributo del cittadino. Come accompagnare la comunità verso l'economia circolare e una più corretta raccolta differenziata? Un interessante spunto potrebbe fornirlo un innovativo metodo che proviene dal mio paese di origine, Cittanova (RC). Da diversi anni fiore all'occhiello della provincia reggina per quanto concerne la raccolta differenziata (basti pensare che la percentuale di raccolta differenziata è stabilmente sopra il 70% su una popolazione di poco più di 10.000

abitanti), l'amministrazione comunale di Cittanova ha da poco tempo istituito un modello secondo il quale la raccolta del "porta a porta" d'ora in poi verrà tracciata: in questi giorni si sta distribuendo agli utenti una fascetta magnetica la quale va apposta al mastello, così che l'operatore ecologico prima di prelevare i rifiuti nel "porta a porta", cattura il codice tramite un palmare. Simultaneamente il dato del prelievo effettuato arriva ai terminali degli uffici comunali, i quali utilizzeranno questa informazione per avere conferma che quel cittadino rispetta le regole. Infine, il rifiuto raggiunge l'isola ecologica gestita dal Comune, l'umido viene trasportato all'impianto di trattamento di Vazzano (VV) – per fare compost – e l'indifferenziata raggiunge Siderno (RC). Si sta predisponendo un regolamento che darà la possibilità ai cittadini di fare i conti con tributi decisamente più bassi, in base al principio che più si ricicla, meno si paga. Un modello virtuoso che prevede tasse più basse per chi ricicla meglio.

Facendo una considerazione personale, mi rendo conto che questo modello, seppur virtuoso, non possa essere adottato da cittadine con un molto maggiore numero di abitanti; allo stesso tempo credo che il buon esempio possa essere fornito dai piccoli centri, nella speranza che si trovino soluzioni anche per realtà diverse e più grandi, fino a raggiungere una totale consapevolezza circa l'economia circolare e il rispetto verso l'ambiente.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Marco Tonon*

L'impatto delle energie rinnovabili sulle comunità locali

A.A. 2020

*Dipartimento di Impresa e Management – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. La riforma del titolo V e l'importanza degli enti locali - 3. Gli investimenti nelle energie rinnovabili e l'impatto sulle comunità locali - 4. Coinvolgere le comunità locali per ridurre i costi della non partecipazione - 5. Creare un sistema energetico territorializzato per massimizzare i benefici a livello locale - 5.1 Criticità - 5.2 Le Comunità Energetiche - 6. Conclusioni

Abstract

La complessità della transizione energetica dipende essenzialmente dalla carenza di coordinamento tra i diversi enti e dal forte impatto che essa ha sui territori in termini di impianti ed infrastrutture. Un maggior coinvolgimento degli enti locali è essenziale per realizzare un percorso condiviso, finalizzato alla creazione di un sistema energetico territorializzato, che spinga le comunità locali ad accettare le energie rinnovabili perché possono trarre da esse benefici tangibili ed immediati.

1. Introduzione

La Scuola per le Politiche Pubbliche ha evidenziato che il difetto di coordinamento tra gli enti, una delle principali criticità che affligge il nostro Paese, complica notevolmente il processo di transizione energetica. Non vi sono più dubbi oramai su quanto tale processo sia importante perché, oltre a comportare benefici ambientali, consente anche di incrementare la competitività dell'economia. Nonostante ciò, molti si chiedono se gli ambiziosi obiettivi previsti per favorire la transizione energetica debbano essere ridimensionati a causa della crisi economica causata dal COVID-19. Questi dubbi sono tendenzialmente ingiustificati perché, al contrario, sembra necessario non solo confermare gli obiettivi precedentemente previsti, ma anzi affrontare la transizione energetica con ancor più convinzione, considerando che gli investimenti necessari rappresentano importanti driver di crescita e potranno favorire una ripresa più rapida dell'economia. Gli obiettivi per rendere l'economia sostenibile, quindi, dovranno divenire più ambiziosi e la strada migliore per fare ciò è anticipare quelli previsti per il breve termine (fissati per i prossimi 6-7 anni), realizzandoli entro tre anni. Le infrastrutture necessarie per la diffusione delle energie rinnovabili dovranno, dunque, essere realizzate in tempi brevi e, a tal fine, è cruciale migliorare il coordinamento tra Stato ed enti locali. Difatti un maggior coinvolgimento degli enti locali è essenziale perché grazie alla loro conoscenza dei territori è possibile attuare progetti condivisi che, nonostante siano caratterizzati da una fase preliminare più lunga, permettano di ridurre le conflittualità e quindi le tempistiche complessive.

2. La riforma del titolo V e l'importanza degli enti locali

Nell'ottobre 2001 è stata introdotta la Riforma del titolo V che, modificando radicalmente la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, ha attribuito "produzione, trasporto e distribuzione" alla potestà legislativa concorrente per cercare di venire maggiormente incontro alle esigenze locali. Il principio ispiratore di tale modifica è stato riconoscere che le Regioni e gli enti locali, grazie ad una conoscenza profonda dei territori amministrati, sono fondamentali nel favorire la diffusione delle energie rinnovabili[308]. A tal fine è importante che lo Stato si occupi esclusivamente di aspetti programmatici (come il recepimento delle normative europee e la definizione di politiche ad hoc per incentivare le energie rinnovabili) e rispetti il principio di sussidiarietà, sancito dagli articoli 117 e 118 della nostra Costituzione, con il quale si è stabilito che le decisioni debbano essere prese dal livello di governo più vicino al cittadino per garantire efficienza, efficacia, legittimità e ridurre i costi di «sopraffazione» del centro sulle comunità locali (derivanti dall'imposizione di esternalità negative). Pertanto i governi locali e regionali non si devono limitare rispettivamente ai compiti amministrativi e legislativi non di competenza dello Stato, ma devono divenire veri e propri portavoce delle esigenze territoriali e svolgere un ruolo di promotori[309].

3. Gli investimenti nelle energie rinnovabili e l'impatto sulle comunità locali

La transizione energetica è un processo complesso perché è necessario rinnovare il sistema di produzione di energia da fonti rinnovabili. A tal fine sarà importante non soltanto costruire nuovi impianti, ma anche ottimizzare quelli attualmente esistenti. Questo ultimo aspetto è particolarmente delicato perché, per scelte approssimative prese in passato, non ci si può limitare ad una normale attività di manutenzione degli impianti esistenti; il problema è molto più ampio perché sono stati introdotti strumenti di incentivazione per tecnologie rinnovabili non mature e, quindi, oggi sono necessari continui interventi di ammodernamento tecnologico, come il revamping o il repowering, per rendere gli impianti nuovamente

[308] Agenda 21 (ONU): Le autorità locali costruiscono, mantengono e rinnovano le infrastrutture economiche, sociali e ambientali, sovrintendono ai processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamentazioni ambientali e concorrono all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Quale livello di governo più vicino alla popolazione, giocano un ruolo vitale nel sensibilizzare e nell'educare la propria comunità e nel rispondere ad essa in materia di sviluppo sostenibile.

[309] In tal senso si è mossa l'Emilia Romagna che sta realizzando interventi infrastrutturali con impatto non solo a livello locale ma anche a livello nazionale. Ad esempio ha avuto grande successo il negoziato tra Regione, Comune di Bologna, Stato, Commissione Ue, che ha consentito di realizzare un piano di investimenti (il Centro Europeo per il Cambiamento Climatico ed il Centro Europeo di Super Calcolo Scientifico).

performanti[310]. Per evitare di vanificare tali investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili, ne saranno necessari ulteriori per rinnovare il sistema delle reti di trasmissione e distribuzione (lo scambio tra grande produzione e centri di consumo avverrà prettamente sulle reti esistenti, con completamenti ed innovazioni) e le modalità di storage (la diffusione delle Fer non programmabili comporta la necessità di accumuli innovativi per non disperdere l'eccesso di produzione elettrica).

Gli investimenti in energie rinnovabili sono estremamente delicati perché, se da un lato possono condurre a un'economia competitiva e sostenibile, dall'altro lato comportano anche "costi" notevoli a carico dei territori. Difatti un'economia sostenibile richiede numerosi impianti ed infrastrutture e dunque ha un impatto rilevante sul territorio; inoltre essa è caratterizzata dai cosiddetti «costi della non partecipazione» (Ungaro 2007), che derivano dall'imposizione dall'alto di progetti che le comunità locali non comprendono e ai quali si oppongono. Queste opposizioni non dovrebbero essere sottovalutate in quanto la transizione energetica sta mutando i paesaggi in maniera talmente profonda da poter parlare di "landscape of energy". Spesso, infatti, gli impianti alimentati da energie rinnovabili, oltre ad avere un impatto visivo dovuto ad una riconfigurazione fisica del territorio, determinano conseguenze profonde sulla sfera emotiva delle comunità locali. Le centrali eoliche, ad esempio, sono spesso descritte come dei "giganti", sia per la loro dimensione (circa 80 m di altezza), sia per il loro forte impatto sensoriale e sentimentale perché sono situate in aree di grande valore sociale (spazi per il tempo libero), storico (nei pressi di siti ritenuti di grande valore culturale), estetico (nei pressi di paesaggi o formazioni geologiche di pregio) e naturalistico (siti interessati dalle migrazioni stagionali di uccelli).

La realizzazione di impianti alimentati da fer è accompagnata, quindi, da polemiche e conflitti a carattere territoriale, in grado potenzialmente di arrestarne l'implementazione. Questa eventualità estrema è tanto più probabile quanto più: non si coinvolge la popolazione nei momenti decisionali (con conseguente creazione di comitati cittadini di opposizione); non vi è una progettualità ambientale orientata allo sviluppo (gli interventi sono percepiti come speculazioni a beneficio limitato delle casse comunali o di soggetti privati, ma che danneggiano il territorio peggiorando la qualità della vita); vi è un isolamento delle autorità

[310] Zollino "Oggi spendiamo 6 miliardi all'anno per il fotovoltaico (per 20 anni, quindi 120 miliardi), mentre oggi con la tecnologia matura spenderemmo meno di 1 miliardo all'anno. Stesso discorso sull'eolico, dove risparmieremmo circa un fattore 3. Se avessimo investito le stesse cifre sostenendo lo sviluppo di nuove tecnologie ed in misure di promozione di investimenti industriali, saremmo potuti essere tra i leader mondiali nella produzione di impianti energetici innovativi, cosa che purtroppo non è".

locali, che incorrono in errori dettati dall'eccessiva complessità, in quanto non sono inserite in una rete collaborativa con altri enti.

Per ovviare a tali criticità, si dovrà sviluppare un percorso condiviso che porti le singole comunità ad accettare le energie rinnovabili, in cambio sia di una minimizzazione dei costi della non partecipazione, sia di benefici che devono verificarsi non soltanto a livello nazionale ma anche, e soprattutto, locale.

4. Coinvolgere le comunità locali per ridurre i costi della non partecipazione

Le energie rinnovabili si possono diffondere ampiamente nel nostro Paese solamente se si evitano eccessive opposizioni a livello locale e, pertanto, gli investimenti necessari dovrebbero essere caratterizzati da accettabilità sociale per limitare i costi della non partecipazione. Il tema dell'accettabilità sociale degli investimenti è relativamente nuovo per l'Italia, considerando che in passato il problema del consenso era più marginale e si procedeva con un maggior accentramento delle decisioni. Si pensi al caso degli impianti idroelettrici, costruiti nelle zone alpine durante la prima metà del secolo scorso, e a quanto sia stato lineare il loro processo di realizzazione: i decisori hanno praticamente trascurato le esigue opposizioni locali nonostante gli impianti abbiano stravolto il paesaggio, causando ingenti costi sociali. Oggi un tale approccio non sarebbe possibile perché i cittadini non sono disposti a delegare ad altri le decisioni su aspetti, come la salute e l'ambiente, che hanno un impatto rilevante sulla loro vita quotidiana. Il tema del consenso è rilevante anche per le energie rinnovabili che potranno, dunque, diffondersi ampiamente solo in presenza di un coinvolgimento sistematico delle comunità locali, le più impattate dalle fer, nel processo decisionale riguardante la transizione.

A tal fine è importante che il governo nazionale e regionale riconoscano agli enti locali un ruolo attivo e non più solamente amministrativo o attuativo delle politiche sovraordinate. In tal modo i territori verrebbero abilitati alla transizione energetica e si potrebbe costituire una "multilevel governance", favorendo una decarbonizzazione del paese più rapida ed ampia. È importante, quindi, che si prosegua il percorso iniziato nel 2014, con l'emanazione del collegato ambientale alla legge di stabilità e l'introduzione dell'Oil Free Zone. Per «Oil Free Zone» si intende un'area territoriale nella quale, entro un determinato arco temporale e sulla base di specifico atto di indirizzo adottato dai Comuni del territorio di riferimento, si prevede la progressiva sostituzione del petrolio e dei suoi derivati con energie da fonti rinnovabili.

In questo scenario si aprono opportunità straordinarie per i Comuni, che possono valorizzare le diverse potenzialità presenti nei territori (energia idroelettrica, solare, eolica e da biomasse)

e realizzare un modello energetico innovativo, nel quale si utilizzi direttamente l'energia prodotta in loco, cedendo la parte in eccesso alla rete. In tal modo si potrebbero allineare, sia gli obiettivi energetici nazionali con le specificità e le potenzialità dei territori, sia la crescita economica con lo sviluppo locale e l'attenzione all'ecosistema. A tal fine, potrebbe essere utile introdurre misure finalizzate a: incentivare il fotovoltaico nelle strutture comunali (scuole, ospedali, uffici, biblioteche); approvare regolamenti edilizi che favoriscano l'utilizzo delle fonti rinnovabili, il risparmio energetico e la bioedilizia; realizzare direttamente impianti di produzione ad energia rinnovabile. Soprattutto in quest'ultimo campo, i Comuni spesso effettuano operazioni di partnership pubblico-privato[311], che possono essere vantaggiose dal punto di vista economico-finanziario; tali operazioni, infatti, possono garantire ai Comuni royalties significative, ossia canoni di concessione che rappresentano, in certi casi, anche il 10% del fatturato dell'impianto. In tal caso, però, vi è un rischio concreto di alimentare il malcontento popolare perché tali guadagni potrebbero essere percepiti come speculazioni a danno consistente del territorio e a beneficio limitato delle casse comunali o di privati, rendendo necessarie misure integrative. A tal fine, una soluzione potrebbe essere introdurre un bilancio partecipativo (una modalità di confronto e di co-decisione con la cittadinanza sull'investimento dei guadagni ricavati dalle royalties), che può essere fondamentale per evitare conflitti e per rafforzare l'accettazione sociale di infrastrutture impattanti.

5. Creare un sistema energetico territorializzato per massimizzare i benefici a livello locale

Le fonti rinnovabili favoriscono la transizione verso la sostenibilità e, quindi, presentano rilevanti vantaggi rispetto al sistema energetico tradizionale, sia sotto il profilo ambientale (riduzione delle emissioni di Co2), sia in termini economici (aumento della sicurezza energetica, minore fluttuazione dei prezzi, maggiore competitività di settori in crisi, riduzione della dipendenza dall'estero, miglioramento della bilancia commerciale, creazione di posti di lavoro). Oltre a rappresentare un'opportunità di sviluppo per l'intera economia, le energie rinnovabili sono caratterizzate anche da potenziali risvolti positivi distribuiti sul territorio; difatti le fer, a differenza delle risorse fossili, sono largamente disponibili in natura e ciò,

[311] Il Partenariato Pubblico Privato è una forma di cooperazione (di solito a lungo termine) tra pubblico e privato in cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in un'ottica di ripartizione dei rischi. In un progetto di PPP Il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico (qualità dei servizi offerti, politica dei prezzi) ed affida all'operatore privato, sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione del progetto per la realizzazione di opere pubbliche e per la gestione del relativo servizio.

unitamente all'ampia modulabilità degli impianti, favorisce la creazione di un sistema energetico distribuito e territorializzato, ossia più attento alle peculiarità e ai bisogni locali. Tale sistema energetico consente ai territori di trarre rilevanti benefici (in termini di efficienza, di impatto ambientale e di occupazione[312]), in quanto permette di creare su scala locale non soltanto filiere energetiche, ma anche altre filiere[313]. Gli impianti di un sistema energetico distribuito sono tendenzialmente di piccole dimensioni e, quindi, determinano anche altri benefici per le comunità locali, in quanto permettono l'approvvigionamento della materia prima in loco e sono facilmente controllabili dal basso (tramite cooperative o partenariati). Di conseguenza gli impianti distribuiti sul territorio di piccole dimensioni, grazie a tutti questi benefici, produrrebbero ricchezza ed incontrerebbero il favore delle comunità locali. Sembra opportuno, quindi, allontanarsi da un modello incentrato sui grandi impianti (necessari inizialmente per raggiungere una quantità critica che permettesse di abbattere i costi e migliorare la tecnologia) perché offrono benefici limitati al territorio (qualche opera infrastrutturale soprattutto legata al miglioramento della viabilità, l'affitto dei terreni interessati dalle istallazioni e forme di partecipazione marginale degli Enti Locali ai ricavi prodotti, in genere 1 – 1,5 per cento). Tali impianti, infatti, necessitano di grandi infrastrutture per l'importazione ed il trasporto di materia prima e sono, dunque, sovradimensionati rispetto alle esigenze locali e non efficienti dal punto di vista ambientale ed energetico (elevati costi energetici dovuti ai trasporti per la dispersione durante il processo di generazione)[314].

5.1 Criticità

[312] Alcuni studi hanno dimostrato che lo sfruttamento delle rinnovabili per la produzione di energia elettrica genera un maggior numero di posti di lavoro rispetto a quelli forniti dagli impianti da fonti convenzionali: per ogni MW installato si stima che le rinnovabili generano posti di lavoro fino a 14 volte maggiori di quelli creati dagli impianti di produzione a gas naturale e fino a 4 volte di quelli creati dagli impianti a carbone.

[313] Un sistema energetico territorializzato promuove la creazione delle seguenti filiere locali: energetiche; produttive, per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture; agro-forestali; finanziarie, legate ai flussi di investimenti nel comparto (soprattutto nel campo della Ricerca e innovazione tecnologica) e filiere di servizio per la progettazione, distribuzione e manutenzione.

[314] In uno studio effettuato dall'Università di Padova, dove si sono confrontati tre diverse tipologie di soluzioni impiantistiche (un parco eolico composto da 20 aerogeneratori con una potenza complessiva di 30 MW installati, un parco eolico costituito da 16 aerogeneratori con una potenza complessiva di i 8 MW installati, un impianto eolico isolato, costituito, cioè, da un solo aerogeneratore di potenza pari a 2 MW, connesso in rete in media tensione); quello di dimensioni i costi di esercizio risultano i più alti tra le diverse soluzioni impiantistiche esaminate (circa 2,71 centesimi di euro per kilowattora), ma i costi di investimento risultano i più bassi in assoluto (6,73 centesimi di euro per ogni kilowattora prodotto), la qual cosa incide notevolmente sul costo finale dell'elettricità prodotta, rendendola, nell'ambito dei tre casi considerati, la più economica, 9,44 centesimi di euro per ogni kilowattora prodotto.

Il legislatore ha introdotto alcune misure finalizzate alla creazione di un sistema energetico basato sulle rinnovabili e territorializzato (D.Lgs.28/2011 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, D.M. l 5/5/2001 e D.M. 5/7/2012 per il sostegno del fotovoltaico e D.M. 6/7/2012 relativo agli incentivi per energie da fonti rinnovabili non fotovoltaiche). Il nuovo sistema, oltre a prevedere un tetto massimo annuo di potenza incentivabile, introduce un meccanismo a scalini con tariffe differenziate per taglia d'impianto: sullo scalino più basso, quello meno incentivato rispetto al passato (quasi dimezzato), vi sono i grandi impianti, mentre su quello più alto vi sono gli impianti di piccola dimensione che accedono ad un livello di incentivi significativamente più elevati.

Purtroppo, però, il modello organizzativo con il quale le fonti rinnovabili si stanno diffondendo è ancora distante dall'essere territorializzato, soprattutto a causa della troppa libertà concessa ai player nella scelta dei siti produttivi. Difatti molti di essi prediligono realizzare i loro siti in piccoli comuni e aree a bassa densità abitativa, laddove le opposizioni locali sono più esigue, proprio per evitare di intraprendere un processo finalizzato a coinvolgere le comunità locali nella gestione delle risorse energetiche territoriali. Tale libertà concessa ai player è dipesa principalmente dal ritardo con cui sono state emanate le linee guida che, tra le altre cose, definiscono i criteri per l'individuazione dei luoghi non idonei alla realizzazione di impianti alimentati da fer. Le linee guida, infatti, sono state introdotte solo nel 2010 e quindi, per più di sette anni, le Regioni non hanno potuto esercitare le competenze, che pure le erano state attribuite ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. Alcune Regioni sono state particolarmente intraprendenti perché, nonostante la temporanea assenza delle linee guida, hanno comunque introdotto criteri volti a limitare, in certe circostanze, la realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili per tutelare il paesaggio e le comunità locali (zone agricole di particolare pregio); tali leggi regionali sono state impugnate dalla Corte Costituzionale perché, di fronte alla necessità di contemperare gli interessi di tutela ambientale con quelli di sviluppo energetico, ha preferito prediligere i secondi. Il problema si è parzialmente risolto a seguito dell'introduzione delle stesse linee guida che hanno conciliato questi due interessi, stabilendo che gli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono qualificati come opere indifferibili ed urgenti di pubblica utilità ma le Regioni, in casi tassativi, possono escluderne la realizzazione, applicando criteri specifici che tengano conto del tipo di fonte rinnovabile, della portata dell'impianto e delle caratteristiche del territorio. L'emanazione delle linee guida ha permesso, dunque, di limitare la libertà concessa ai player nella scelta del sito, senza però risolvere completamente il problema a causa dei certificati verdi, ossia incentivi pubblici alla produzione di energia da fonti

rinnovabili concessi per kilowattora. Tali incentivi, infatti, attribuiscono ai player ampi margini di discrezionalità, in quanto consentono la localizzazione di impianti alimentati da fer anche in siti non ottimali, considerando che l'energia viene pagata più del prezzo di mercato. I territori fragili rischiano così di assumere una posizione di dipendenza rispetto ai centri dello sviluppo: le città necessitano di flussi energetici crescenti, e le aree periferiche fungono da mero bacino di approvvigionamento.

5.2 Le Comunità Energetiche

Negli ultimi anni si sta assistendo a grandi trasformazioni del settore energetico che sta divenendo sempre più decentralizzato, soprattutto a seguito di una maggiore diffusione degli impianti fotovoltaici di piccola taglia e dell'energy storage. Il fotovoltaico solare (PV) è una delle tecnologie più utilizzate per la generazione di energia rinnovabile e gli impianti fotovoltaici di piccola taglia rappresentano una parte importante di tale mercato, in quanto consentono ai residenti e alle piccole imprese di generare la propria elettricità. In Italia e negli altri paesi avanzati, il prezzo dell'elettricità generata mediante questi impianti si sta riducendo rapidamente (47% -78%), soprattutto a seguito della riduzione del costo per l'installazione, dovuta ai miglioramenti tecnologici nei moduli fotovoltaici, ai progressi nella produzione, alle economie di scala e alle riduzioni dei costi di sistema. L'abbattimento dei costi sta rendendo possibile una sempre maggiore diffusione dei small-scale PV, che attualmente rappresentano circa il 90% degli impianti totali di generazione e potranno crescere ulteriormente in termini di capacità[315]. L'energia solare è caratterizzata da un output fluttuante perché i raggi solari non sono sempre disponibili in maniera uniforme e, dunque, un ruolo essenziale è svolto dalle batterie, che immagazzinano l'energia non consumata affinchè la si possa sfruttare quando la domanda è maggiore dell'offerta. Una ampia diffusione delle batterie, dunque, permetterebbe di risolvere uno dei problemi più rilevanti dell'energia solare, considerando che le fasce orarie in cui tale energia viene utilizzata spesso non coincidono con le ore in cui gli impianti forniscono il massimo rendimento. Le batterie, storicamente caratterizzate da costi proibitivi, stanno divenendo più economiche perché, grazie ad innovazioni nel processo manifatturiero e nei materiali, il loro prezzo si è ridotto del'80% rispetto al 2010 e si stima che si possa ridurre di un ulteriore 65% entro il 2030 (a seguito di un raddoppiamento dell'energy density delle batterie). L'abbattimento dei costi determinerà una decuplicazione del mercato globale nei prossimi 4 anni e proprio l'Italia sarà

[315] La società di consulenza eLeMeNS prevede un incremento della potenza di 20 GW entro il 2030.

uno dei paesi in cui lo storage si affermerà maggiormente, anche considerando che il PINIEC prevede l'installazione di sistemi di accumulo distribuiti per 15.000 MWh entro il 2030.

La diffusione del small scale PV e dell'energy storage sta rendendo gli utenti finali più sensibili al prezzo dell'elettricità, contribuendo alla loro trasformazione in prosumers, una figura emersa in Europa con il third energy package. Il prosumers è sia consumatore che produttore, perché può prelevare ed immettere energia tramite la rete di distribuzione a cui è connesso. Dunque i prosumers generano energia, soprattutto rinnovabile, che useranno non soltanto per soddisfare il loro fabbisogno energetico (autoconsumo), ma anche per immettere l'energia non consumata in rete, ricavandone un profitto. Per permettere ai prosumers di operare pienamente sul mercato vi è la necessità di un'evoluzione della rete elettrica, che deve divenire "smart". Per smart grid si intende una rete dotata di sensori intelligenti, che raccolgono informazioni in tempo reale per ottimizzare la distribuzione di energia e monitorare costantemente le condizioni elettriche dei nodi, in modo da evitare eventuali sprechi energetici, sovraccarichi o cadute di tensione. Con le smart grid, dunque, l'energia non fluisce più solamente dai grandi impianti centralizzati ai consumatori, ma può farlo anche in direzione opposta, permettendo così agli utenti finali di trasformarsi in prosumers. Difatti le smart grid, tenendo conto che i prosumers generano energia soprattutto con fonti rinnovabili ed in particolar modo con gli small scale PV, garantiscono che la rete si adatti alla natura volatile di tali risorse energetiche, favorendo così una maggior centralità del ruolo dell'utente finale[316].

Il prosumer può essere interpretato anche in senso collettivo, come aggregazione di diversi soggetti (aziende, municipalità e privati cittadini domestici), e ciò potrebbe dare nuova linfa alle Comunità Energetiche. Le CE, figure importanti ma rimaste troppo marginali fino ad ora, potrebbero essere trasformate in grandi prosumers creando una rete di utenze energetiche diversificate, per entità di produzione e consumo e per distribuzione nel tempo. Ne consegue che i gruppi di cittadini, imprenditori, autorità pubbliche ed enti locali, coinvolti nelle comunità energetiche, saranno incentivati a produrre energia per trarre i benefici economici legati all'autoconsumo (il costo del kWh autoprodotto è più basso di quello acquistato sul mercato) ed alla vendita di energia. La maggior parte dei componenti delle CE sono utenti finali e, dunque, essi generano la loro energia tramite fer e, di conseguenza, partecipano attivamente al processo di transizione energetica, non tanto per questioni ambientali quanto piuttosto per trarre i seguenti vantaggi economici: riduzione dei costi, raggiungimento di

[316] Le smart grid sono molto flessibili perché, anche grazie a sistemi di gestione interattivi per il coordinamento di numerose informazioni, possono controllare in maniera dinamica i flussi di potenza.

livelli più elevati di efficienza energetica ed incremento della sicurezza e dell'indipendenza energetica[317].

Ciò che più interessa sottolineare ai fini della mia relazione è che le comunità locali, considerando i benefici ottenibili con la costituzione delle CE, potrebbero accettare di buon grado le infrastrutture necessarie per generare energia rinnovabile: ciò favorirebbe l'attenuazione dei tanto temuti costi di non partecipazione causati da progetti che sembrano imposti dall'alto e la costituzione di un sistema energetico territorializzato, più attento alle peculiarità e ai bisogni locali. Difatti la possibilità che i componenti della comunità energetica possano, tramite le fer, produrre, consumare e scambiare l'energia, permette di trattenere in loco una parte della ricchezza generata dagli investimenti energetici, con la possibilità di reinvestire le risorse per soddisfare le esigenze sociali locali e migliorare la qualità della vita dei cittadini che vivono in quel territorio. L'Unione Europea si sta soffermando molto sulla promozione dei prosumers e delle comunità energetiche: l'articolo 22 della Direttiva 2001/2018/UE stabilisce che "Gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, mantenendo al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali e senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione ad una comunità di energia rinnovabili".

In Italia vi è un grande potenziale in termini di CE[318], non sfruttato adeguatamente a causa di numerosi ostacoli normativi e amministrativi, che il legislatore nazionale dovrebbe rimuovere per fornire un quadro più chiaro alle autorità regionali e locali. Difatti in Italia non è ancora stata recepita la direttiva 2001/2018 UE che promuove lo sviluppo delle CE, attribuendogli un significato economico. Il problema principale è che lo schema regolatorio italiano prevede il meccanismo dello scambio sul posto, che rende meno attraente la possibilità di produrre in loco l'energia, a causa dei limitati sbocchi per quella parte di energia non autoconsumata. Vi è, dunque, la necessità di passare da un modello one to one ad uno one to many. Per ovviare a tale rilevante ostacolo normativo, dovuto alla mancata applicazione della sopracitata direttiva europea, nel Marzo di quest'anno è stato finalmente fatto un rilevante passo in avanti grazie all'approvazione del Milleproroghe: "tutti i cittadini possono esercitare collettivamente il

[317] Tale aspetto è molto rilevante perché consentirebbe di raggiungere una parziale autonomia nella gestione della risorsa energetica generata e consumata in loco. Il prezzo dell'energia, stabilito dai membri della stessa CE, può contribuire a ridurre la spesa energetica, offrendo così sia opportunità di risparmio e di guadagno, sia la possibilità di tutelare i soggetti economicamente più svantaggiati e di mitigare la povertà energetica (grazie a maggiori possibilità di accedere alle risorse).

[318] Greenpeace prevede che nel 2050 il 34 per cento del totale dell'elettricità grazie a impianti alimentati da FER distribuiti sul territorio.

diritto di produrre, immagazzinare, consumare, scambiare e vendere l'energia auto prodotta, con l'obiettivo di fornire benefici ambientali, sociali ed economici". Il fine ultimo è aumentare l'autoconsumo di 4-5 volte rispetto al livello attuale, favorendo l'empowerment energetico e lo sviluppo economico delle comunità locali, a seguito della valorizzazione delle risorse presenti sul territorio. Lo sviluppo locale è tanto maggiore quanto più l'energia prodotta eccederà quella necessaria a soddisfare il fabbisogno della comunità; in questo modo la comunità diventa esportatrice di energia ed i ricavi derivanti dalla vendita di tale energia sono destinati alla comunità e ai suoi membri.

6. Conclusioni

L'impatto della transizione energetica sulle comunità locali permette di comprendere la rilevanza strategica di una stretta collaborazione tra i vari enti decisionali e rende, pertanto, evidente la necessità di migliorare la capacità dello Stato di coordinarsi con i territori. La transizione energetica sta procedendo tra numerose difficoltà proprio a causa di una limitata capacità di coordinamento tra Stato ed enti locali. Tale problematica è in parte imputabile alla riforma del titolo V che, nonostante volesse riconoscere una maggior importanza agli enti locali, ha determinato una maggior incertezza e conflittualità in materia energetica, anche a causa del ritardo nell'emanazione delle linee guida. È importante ribadire che la maggiore novità del Titolo V non sta solo nella ripartizione delle materie ma anche nella nuova impostazione che, secondo il principio di sussidiarietà, considera come livello primario quello delle autonomie. Difatti le decisioni riguardanti la transizione energetica hanno un grande impatto sui territori e si deve, dunque, sfruttare la conoscenza degli enti locali per evitare che le loro comunità percepiscano gli investimenti in energie rinnovabili come un qualcosa di imposto dall'alto e che rappresenti un peggioramento della qualità della loro vita, a fronte di vantaggi distribuiti universalmente. Il riconoscimento di un ruolo più attivo agli enti locali è fondamentale, perché permette di attenuare i costi della non partecipazione, ma da solo non sarebbe sufficiente a garantire un'ampia e "pacifica" diffusione delle energie rinnovabili. A tal fine è necessario intraprendere un percorso condiviso finalizzato alla costituzione di un sistema energetico territorializzato, basato su piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili, che permetterà alle comunità locali di conseguire benefici tangibili ed immediati.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Mary Giò Zaki*

La complessità del momento: un'analisi sul valore del singolo

A.A. 2020

*Facoltà di Economia – Sapienza Università di Roma

Sommario:
1. Introduzione - 2. Elettrificazione del Sistema - 3. Smart Grids e generazione distribuita: analisi tecniche - 4. Slancio Europeo verso l'elettrificazione - 5. Elettrificazione del sistema Paese - 6. Conclusioni

Abstract
L'emergenza sanitaria ha messo a dura prova il sistema politico ed economico, ma il Covid-19 non ha stravolto l'impegno degli Stati nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti dall'Agenda 2030. La transizione energetica diventa la spinta per la ripresa del Paese e il sostegno alla base di un futuro resiliente. Le nuove tecnologie, quali smart grids, assumono un ruolo strategico per l'elettrificazione del sistema Paese. In questo contesto si afferma il valore del singolo, nella forma di uomo, cittadino e prosumer.

1. Introduzione

Ricordando le parole del presidente Violante, l'impegno per la conoscenza è la via per affrontare la complessità, elemento fondamentale e alla base di ogni sistema democratico. La condivisione della conoscenza, e quindi la consapevolezza di ciò che sia necessario e ciò che sia superfluo, è indispensabile per l'assolvimento delle funzioni da parte dei governanti, ma anche dei governati.

Sulla base di tali considerazioni si è così aperto il ciclo di conferenze della Scuola per le Politiche Pubbliche, e realizzato un luogo di confronto affinché imprese e istituzioni dialogassero e mostrassero i limiti, e le potenzialità, del sistema attuale, per la realizzazione della transizione ambientale ed economica. Il contesto socioeconomico italiano è complesso e costituito da realtà territoriali distinte ed imprese private poco fiduciose verso i sistemi normativi vigenti. In questi mesi ci si è pertanto interrogati su quanto il raggiungimento degli obiettivi della transizione possa trasformarsi in un'occasione per valorizzare il rapporto tra pubblico e privato, calando il discorso nella dimensione concreta dello sviluppo del sistema Paese.

L'aumento esponenziale dei consumi globali di energia primaria, le minacce poste dal cambiamento climatico e dall'incremento delle emissioni di CO2 hanno infatti messo in evidenza come il sistema produttivo attuale non sia più sostenibile. Viene così richiesto un intervento quanto più rapido in materia di decarbonizzazione ed efficientamento di tutti i settori, a partire da quello energetico.

Come riportato dal professore Zollino, è facile trovarsi d'accordo sugli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal*, conoscendone le finalità, ma pochi sarebbero capaci di identificare gli strumenti adatti per il loro raggiungimento. Il motivo è riconducibile alla "complessità" insita nella "sostenibilità", così come nella transizione energetica, un cambiamento nelle modalità di produzione e di consumo dell'energia nel lungo periodo. Una

transizione determinata da una combinazione di fattori eterogenei, il cui stesso raggiungimento non è nell'immediato, ma frutto di una politica energetica sostenuta dal rispetto del Trilemma dell'energia.

Un'economia sostenibile richiede i dovuti accorgimenti: impianti adatti e un nuovo impatto sul territorio. Diventa perciò fondamentale una programmazione energetica e ambientale razionale e organica, supportata da una profonda consapevolezza delle opportunità insite nel rinnovamento, ma che non ignori i dovuti costi e compromessi con cui le stesse comunità territoriali dovranno confrontarsi.

Tuttavia, quanto detto si deve scontrare con un'ulteriore realtà, quella dell'emergenza sanitaria. Il *lockdown* ha messo a dura prova il sistema economico e politico, minacciando la stabilità dei Paesi e dell'intero settore energetico, centrale per il funzionamento dell'economia globale. La priorità di tutte le Nazioni rimane ora quella di tenere sotto controllo l'emergenza sanitaria. A tutto questo si aggiunge il compito monumentale per il governo italiano di pianificare la ripresa economica del Paese. Pertanto la programmazione dovrà allinearsi con le priorità di medio e lungo periodo e assicurare la realizzazione degli obiettivi assunti prima della pandemia. Il Covid-19 non cambia il percorso esistenziale necessario per il raggiungimento del *phase-out* dal carbone e degli obiettivi di sostenibilità previsti dall'Agenda 2030, ma rende la transizione energetica il motore per la ripresa del Paese e il sostegno alla base di un futuro resiliente.

Sulla base delle discussioni avvenute nel corso di questi mesi, risulta perciò evidente che la dimensione ambientale sia il terreno da cui ripartire, unica alternativa percorribile sia per la ripresa economica del Paese sia per la salvaguardia del sistema da decisioni miopi ed investimenti diseconomici. A questo riguardo risulta necessario fare riferimento al *Global Energy Review*, pubblicato dall'*International Energy Agency* (IEA) alla fine del mese di aprile, nella quale, seppur si riveli un quadro energetico alquanto cupo, l'energia da fonte rinnovabile si dimostra l'unica fonte energetica resistente alle misure contro il Covid-19.

Quanto detto fino ad ora presuppone una radicale trasformazione nel modo di concepire il paradigma energetico, che richiederebbe una trattazione non solo più estesa, ma anche più approfondita per comprenderne le sfumature e le implicazioni. Nelle pagine che seguiranno sarà infatti analizzato solo uno dei possibili aspetti della ripresa del sistema economico, nell'ottica della transizione ambientale, quale il sistema energetico. Nello specifico, lo scopo dell'elaborato sarà quello di analizzare le opportunità e i limiti che l'elettrificazione del sistema porta con sé.

2. L'importanza dell'elettrificazione

Allontanare rapidamente la società civile dal consumo di combustibili fossili e spingerla verso forme di energia rinnovabile è l'impegno che le Nazioni si sono assunte in accordo agli obiettivi della COP 21.

Tra le strade potenzialmente percorribili si afferma quella dell'elettrificazione; infatti, secondo gli studi svolti dall'IRENA[319] nello scenario della trasformazione energetica, entro il 2050 l'elettricità dovrebbe divenire il vettore energetico centrale, permettendo così il passaggio da una quota del 20% sul consumo finale al 50%, raddoppiando il consumo lordo di energia elettrica.

Pertanto, i driver alla base di tale trasformazione sarebbero il rapido calo dei costi delle energie rinnovabili[320], i risparmi derivanti da esternalità ridotte rispetto ai livelli di inquinamento attuali e la riduzione delle emissioni antropogeniche.

Un obiettivo raggiungibile solo se accompagnato da rilevanti investimenti, che secondo il direttore generale di IRENA ammonterebbero a 130 mila miliardi di dollari, permettendo di tagliare circa il 70% di anidride carbonica e realizzare 42 milioni di posti di lavoro.

Gli investimenti sono inoltre incentivati dalla riduzione dei costi delle tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili e dal continuo miglioramento delle tecniche in termini di prestazioni.

Si prevede che il solare, insieme all'energia eolica, possa divenire parte integrante della trasformazione del settore elettrico globale. Nello specifico, si prevede che l'energia eolica possa divenire una delle principali fonti di generazione di energia elettrica, fornendo oltre un terzo della domanda totale di elettricità, seguita dal solare fotovoltaico (25%). L'attuale costo delle tecnologie ha così trasformato il sistema attuale, permettendo di sfruttare i vantaggi del solare su piccola scala, in combinazione con soluzioni di archiviazione e di digitalizzazione.

Il vettore elettrico si tramuta così nella soluzione idonea per l'integrazione delle energie rinnovabili.

Tuttavia, la propagazione dell'elettricità da fonte rinnovabile richiede un sistema energetico flessibile, che garantisca la produzione di grandi risorse di energia e che sia affidabile ed economica.

Allo stato attuale, l'elettrificazione può essere supportata da una rivoluzione nel sistema di reti, incentivando l'uso di dispositivi digitali intelligenti, la gestione attiva della domanda e

[319] IRENA (2019), *FUTURE OF SOLAR PHOTOVOLTAIC IRENA. Deployment, investment, technology, grid integration and socio-economic aspects*

[320] Tra il 2010 e il 2018 il Levelized Cost of Electricity (LCOE) da fotovoltaico è diminuito del 77%.

l’inter-connessioni di rete. L'elettrificazione intelligente può accelerare il passaggio verso un nuovo paradigma energetico, permettendo maggiore flessibilità e incentivando la crescita delle energie rinnovabili e l'innovazione tecnologica (IRENA). La digitalizzazione, la crescente interconnessione e l’affermazione dell’*Internet of Things*, possono rivoluzionare il settore energetico, e in misura modesta il consumo di energia elettrica. Detto ciò, tra le applicazioni dell’IoT si ricorda l’abilitazione delle cosiddette “*smart grids*”, reti intelligenti che permettono di potenziare la reattività dei dispositivi connessi alla rete, massimizzando l’efficienza energetica.

3. Smart Grids e generazione distribuita: analisi tecniche.

Le smart grids sono vere e proprie reti elettriche in grado di integrare in maniera intelligente il comportamento e le relazioni di tutti gli utenti a essa collegati, siano essi generatori, consumatori o *prosumer*, al fine di realizzare efficientemente un approvvigionamento elettrico sostenibile, sicuro ed economico (*European Technology Platform*).

L’adozione delle reti intelligenti contribuisce alla sicurezza ed efficienza energetica, garantendo energia necessaria e continuità dei servizi. La funzione di riconfigurazione automatica permette di ridurre i rischi di interruzione elettrica e di gestire in maniera più efficace e puntuale le risorse connesse alla rete. Per quanto concerne l’utenza finale, le smart grids consentono la partecipazione dei consumatori al sistema energetico e garantiscono la generazione e lo stoccaggio di energia autoprodotta.

L’*interoperability* è infatti centrale nel sistema di reti intelligenti: la capacità di essere implementate in un punto del sistema e di interagire con elementi lungo la catena del valore dell'elettricità provenienti da diversi settori e aree geografiche. A differenza della rete tradizionale, il cui modello di generazione è centralizzato, la rete intelligente prevede una gestione bidirezionale dell’energia, permettendo la presenza di sistemi di generazione distribuita (GD). Secondo quanto definito dalla direttiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo, la GD è un insieme di impianti di generazione connessi al sistema di distribuzione (es. impianti fotovoltaici residenziali o aziendali o piccole centrali a biomassa). Gli impianti in questione sono di piccola taglia, collocati presso gli utenti finali e collegati in parallelo alla rete di distribuzione, questi possono appartenere a imprese elettriche e agli utenti della stessa rete (i già citati prosumer).

Il passaggio da una trasmissione centralizzata ad una distribuita permette un migliore sfruttamento del parco rinnovabili, la riduzione degli investimenti in nuova capacità di trasporto dell’elettricità e la riduzione delle perdite di energia durante la distribuzione.

Benefici che si amplificano con l'installazione e utilizzo di *Micro Grids*: sezioni locali del sistema di distribuzione, in grado di operare sia in connessione con il sistema elettrico nazionale oppure autonomamente (*effetto islanding*). A questo riguardo, in termini di applicazioni, è possibile includere i servizi pubblici, edifici istituzionali e universitari, e servizi di emergenza.

In questo orizzonte l'industria dell'energia si trasforma completamente e nuovi e dinamici modelli di business si affermano. Nello specifico emerge la figura del prosumer: alla figura del proprietario di un impianto generatore coincide quella del consumatore di elettricità, consumando energia in loco (autoconsumo) e vendendo l'elettricità in eccesso a terzi. Diventa così possibile non solo incrementare l'efficienza energetica della propria utenza e l'ottimizzazione dei consumi, ma si rende anche disponibile, in maniera efficiente, l'energia prodotta ad altri utilizzatori.

L'autoconsumo guida così la responsabilizzazione dei soggetti e sostiene la competitività delle aziende per mezzo della penetrazione del vettore elettrico in tutti i settori. Pertanto, non stupisce l'impegno a livello europeo nell'incentivazione a realizzare smart grids, per mezzo di normative puntuali e piani di investimento.

4. Slancio Europeo verso l'elettrificazione

Nel contesto descritto risultano di particolare rilevanza le norme tecniche, concorrenti alla definizione del sistema smart grids. A livello internazionale è possibile rintracciare diversi istituti responsabili nella materia, tra cui l'International Electrotechnical Commission e l'europeo Comité Européen de Normalisation ed Electronique et Électrotechnique; alle quali si aggiunga la menzione della Smart Grid Coordination Group [321].

A livello europeo, la prima definizione della materia è rintracciabile nella già citata Direttiva 2009/72/CEE. Ancora, l'Unione si è impegnata nella promozione di una visione condivisa a riguardo. Tale impegno è rintracciabile nel Mandato M/490, con il quale si è definito con puntualità quali debbano essere i punti oggetto di regolamentazione. Le normative europee hanno così contribuito a definire non solo i relativi ambiti legislativi, ma anche quelli tecnici, realizzando veri e propri standard comuni. Esempio rilevante è l'inquadramento dei meccanismi di sicurezza al fine di preservare l'integrità della rete in presenza di tentativi di accesso non autorizzati e/o dannosi.

[321] Istituita in seguito al Mandato M/490 della Commissione Europea, da CEN, CENELEC ed ETSI.

E seppur nella materia restino vaghi ancora due ambiti, tra cui gli smart meters, l'interesse europeo verso l'evoluzione delle reti elettriche è indice della consapevolezza del potenziale in esse insito. Infatti, si prevede che le reti elettriche intelligenti permettano di ridurre i consumi energetici domestici del 10% e di agevolare la diffusione delle energie rinnovabili, per mezzo della micro-generazione decentralizzata da pannelli solari (fotovoltaico) e turbine eoliche.

Rilevante è BRIDGE, iniziativa promossa dalla Commissione Europea al fine di integrare progetti di reti intelligenti e stoccaggio dell'energia, garantendo lo sviluppo rapido delle reti. Infatti la diffusione di reti intelligenti è una delle tre aree tematiche prioritarie nell'ambito delle reti trans-europee di energia (TEN-E), che mirano a favorire l'integrazione delle energie rinnovabili.

Secondo lo "*Smart grid project Outlook 2017*", dal 2002 fino alla data di redazione del report, l'Europa contava ben 950 iniziative programmate. La Commissione Europea ha infatti sostenuto lo sviluppo delle reti attraverso progetti di ricerca e innovazione. A questo riguardo si evidenzia che, seppure i progetti di ricerca siano tra i più numerosi (57%), essi godano di una quota minore di investimento totale rispetto a progetti di natura dimostrativa (32%). L'elevato sforzo in termini di R&S è da ricollegare alla necessaria ricerca di soluzioni che rendano le attuali tecniche efficienti. Il dislivello in termini di investimenti è invece dovuto agli ingenti costi dei progetti dimostrativi. Per quanto concerne lo sviluppo dei singoli progetti, la gran parte delle iniziative europee programmate (circa il 66%) vengono realizzate a livello nazionale. A riguardo è interessante notare come la Germania abbia conquistato il podio con ben 330 programmi e l'Italia si affermi sesta con solo 148 iniziative.

Seppur a livello globale si sia registrata una crescita negli investimenti in smart grids di circa il 18%, a livello europeo è rintracciabile una recente controtendenza, parzialmente ascrivibile alla prudenza degli investitori nel finanziare progetti di sviluppo, dalle soluzioni più avanzate, ma incerte. In risposta a ciò, sono stati varati una serie di progetti in modo tale da diffondere la conoscenza circa le reti intelligenti, tra i quali SMAGRINET. Il progetto si pone l'obiettivo di guidare la transizione attraverso la responsabilizzazione, col fine di promuovere l'implementazione di reti intelligenti migliorando le competenze degli attuali lavoratori nel settore energetico e informando i cittadini circa il futuro della transizione energetica (EERA).

Per concludere, al fine di incentivare la realizzazione di reti intelligenti in Italia, la Commissione Europea ha approvato nel 2015 il Programma Operativo Nazionale "Imprese e Competitività" 2014-2020 FESR (*PON IC*). Un Programma volto a sostenere e incentivare per mezzo di Bandi l'efficienza energetica e la diffusione di rinnovabili, attraverso la realizzazione di infrastrutture, quali reti intelligenti, nelle Regioni italiane in ritardo di

sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e alle Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna).

5. Elettrificazione del sistema Paese

Come evidenziato negli incontri organizzati dalla Scuola per le Politiche Pubbliche, impegnato nella transizione energetica, il Paese vive una reale evoluzione sia dal punto di vista delle *policy top-down*, che del processo *bottom-up*. Tuttavia, gli obiettivi prefissati non sono immediatamente raggiungibili a causa di un sistema complesso e peculiare. Allo stato attuale, l'Italia dipende fortemente dal mercato estero per il suo approvvigionamento energetico e per la componentistica degli impianti. Inoltre, il ridotto, se non in alcuni casi mancato apporto di investimenti in tecnologie rinnovabili e in R&S in nuove soluzioni tecnologiche, non ha permesso lo sviluppo di una filiera energetica competitiva.

Nonostante ciò, l'Italia persegue il raggiungimento degli obiettivi europei, facendo ricorso a strumenti che migliorino insieme sicurezza energetica, tutela dell'ambiente e accessibilità dei costi dell'energia. E nel condividere l'orientamento comunitario, l'Italia promuove un graduale rinnovamento del parco di generazione: nel 2018, nel portafoglio italiano di generazione di energia elettrica le rinnovabili hanno inciso di circa 114 TWh (39,5% sul totale). La tendenza verso una produzione elettrica sempre più sostenibile si riflette nell'elettrificazione dei settori di uso finale: il settore civile (per terziarizzazione, climatizzazione ed introduzione di sistemi di comunicazioni sempre più smart) e il settore industriale (per l'automazione dei processi produttivi ed il ricorso a motori elettrici).

Il vettore elettrico, penetrato in buona parte dei consumi quotidiani, diventa così un'opzione conveniente ed efficace affinché la decarbonizzazione, da obiettivo evanescente, diventi reale.

Nell'ottica degli obiettivi del Piano Nazionali Integrato Energia e Clima (PNIEC), il settore elettrico diventa il terreno adatto per la promozione degli obiettivi da raggiungere entro il 2030, tra i quali l'aumento fino al 38,7% della quota FER nel settore elettrico. Inoltre il consenso ottenuto dalle politiche a sostegno della decarbonizzazione del settore energetico ha incentivato la realizzazione di modalità di intervento che permettano una maggior partecipazione da parte dell'utente, prevedendo: la realizzazione di configurazioni in autoconsumo e di *energy communities*[322], promuovendo un sistema elettrico più decentrato e

[322] Esempio di Energy Community è quanto proposto dal progetto eNeuron, con 17 partner pubblici e privati di 8 paesi. Per l'Italia partecipano l'ENEA, il Politecnico delle Marche e la Fondazione ICONS. Il progetto consiste nella realizzazione di una piattaforma al fine di consentire una gestione energetica condivisa.

il ruolo attivo della domanda e della produzione distribuita. Il consumatore diventa così una figura centrale nella transizione, da soggetto passivo a soggetto attivo, il quale esercita il suo ruolo attraverso la scelta di fornitori, autoproduzione e *demand response*.

Tuttavia, la promozione di energia elettrica da fonti rinnovabili si scontra con il cosiddetto "*misfit geografico*", data l'impossibilità di produrre energia elettrica da fonte rinnovabile dove sia invece necessario. L'installazione delle centrali deve infatti ben considerare le caratteristiche geografiche delle singole località. Rilevanti diventano le regioni meridionali, che grazie la loro posizione geografica godono di dotazioni di risorse rinnovabili. Tuttavia, la carente pianificazione energetica, i problemi connessi agli allacciamenti in rete e la mancanza di normative regionali e permessi amministrativi per le installazioni, hanno rallentato la realizzazione di infrastrutture adeguate. Si dovrebbero valutare come l'introduzione di misure innovative crei opportunità di lavoro qualificato per nuove generazioni, accelerando la transizione verso un sistema economico che assicuri uno sviluppo consapevole, sostenibile ed inclusivo. Come ad esempio la realizzazione di generazione distribuita, che incrementerebbe l'immissione in rete di quote di energia da fonti rinnovabili, con significativi benefici sia in termini ambientali che economici. In questo contesto si affermano le iniziative programmate per la promozione della generazione distribuita. Infatti, al fine di favorire lo sviluppo delle energie rinnovabili e la smartizzazione, il ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) ha emanato il Decreto del 20 marzo 2017 per il finanziamento di 35 progetti (16 solo nella Regione Sicilia), per un valore complessivo di 138 milioni di euro.

Nel sistema energetico nazionale descritto, la rete elettrica di trasmissione e di distribuzione continua a giocare un ruolo fondamentale, data la funzione di collegamento tra la generazione e l'utenza finale. Come già ricordato la rete attuale è progettata secondo i criteri dell'unidirezionalità. Tuttavia, la oramai diffusa generazione distribuita sta imponendo un radicale cambiamento del sistema di distribuzione. L'Italia ha fin da subito definito con esattezza il quadro regolatorio dei tre sottogruppi della Generazione distribuita (GD, PG, MG). L'attuale quadro normativo ha così definito incentivi all'autoconsumo (l'energia consumata non è soggetta ad oneri di sistema) e una pluralità di configurazioni ammissibili sulla disposizione delle leggi definenti gli SDC (Sistemi di Distribuzione Chiusi) e SSPC[323] (Sistemi Semplici di Produzione e Consumo). Pertanto, nel 2018 l'energia elettrica autoconsumata ha raggiunto i 28 TWh (SSPC 22 TWh, SDC 6TWh), di cui il 20,7% (5,8 TWh) è attribuibile a FER. L'attenzione che l'Italia ha così dimostrato alla materia e il suo

[323] Secondo la normativa vigente, è consentita la realizzazione di solo impianti SSPC per: ASAP (Altri Sistemi di Autoproduzione), SEU (Sistema Efficiente di Utenza) e SSP (Sistema di Scambio sul Posto).

conseguente sviluppo sono da ricollegare alla consapevole scarsa disponibilità di risorse tradizionali per la produzione di energia elettrica.[324]

6. Conclusioni

Gli orientamenti in tema energetico sono ormai noti e gli obiettivi sfidanti si distinguono in interventi sia di produzione che di consumo. Le comunità locali e i singoli utenti assumono un nuovo ruolo nella filiera elettrica: non più passivo, ma attivo. La partecipazione diretta nella produzione e negli investimenti è infatti sinonimo di questo cambio di tendenza, i cui benefici potrebbero giovare innanzitutto le piccole- medio imprese. La trasformazione delle reti elettriche tradizionali in smart grids presenta un potenziale indotto per l'intera economia nazionale, con effetti positivi sulla produttività delle aziende e l'occupazione. I ruoli e le responsabilità evolvono progressivamente, adattandosi alla necessità. La trasformazione in atto del settore energetico, come lo sviluppo tecnologico fino ad ora descritto, possono guidare il sistema verso una soluzione sostenibile. Tuttavia, allo stato dell'arte, il fattore tempo diventa cruciale (Cristiana Pascucci).

In questa evoluzione il Mezzogiorno diventa l'area ideale per lo sviluppo della filiera delle rinnovabili sia dal punto di vista morfologico che climatico. Nel raggiungimento di obiettivi quali la decarbonizzazione, come intesa nel PNIEC, non si possono non considerare le Regioni Italiane. Tuttavia, i limiti del territorio sono molteplici, dal sistema burocratico alla sindrome NIMBY. Il ruolo del regolatore diventa perciò cruciale per supportare la spinta innovativa e i meccanismi di remunerazione degli investimenti, stimolando e valorizzando le iniziative. L'Italia dovrebbe perciò semplificare l'attuale quadro regolativo e prevedere una definizione univoca di autoconsumo. Sarà poi necessario individuare le misure di sostegno più efficienti, al fine di incentivare gli investimenti e ridurre i costi, nell'ottica del lungo termine e nella promozione di una rapida applicazione. Lo snellimento e la semplificazione dei processi potrebbero così favorire il potenziamento e la costruzione di nuove infrastrutture, supportato dalle direttive europee RED II e EED. In tal modo si riuscirebbe ad adottare nuove misure a favore di impianti in autoconsumo e la loro partecipazione al *demand response*, in linea con il sistema europeo (*Clean Energy Package*).

Nonostante la complessità del Paese abbia ostacolato a lungo l'affermarsi di un sistema competitivo, il valore del singolo può in questo contesto fare la differenza. Infatti, seppur in questi mesi il *lockdown* abbia arrestato il Paese e messo in dubbio molte delle nostre certezze,

[324] Gervasio Ciaccia (2019), *Il contesto regolatorio EFR,* ARERA

ciò che ha tenuto alti gli animi è stata la partecipazione, la responsabilizzazione e la consapevolezza del valore apportato dal singolo. Un valore che si riafferma non solo nella transizione energetica sotto la forma di autoconsumo, di efficienza energetica, di risparmio, ma nella ripartenza del Paese.