



Volume 5 - Numero 3 - Maggio 2015

I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali? di <i>Sabrina Iommi</i>	69 - 72
Vocazioni territoriali e politiche per la mobilità sostenibile. Il caso di Terni di <i>Gerardo Marletto, Luca Trepiedi</i>	73 - 80
VAS e fondi strutturali: un approccio metodologico di <i>Luigi Moro, Cheti Pira, Sandro Sanna, Fabio Schirru</i>	81 - 86
Il Progetto Quadro: un modello vincente di governance a livello regionale? di <i>Monica Cariola</i>	87 - 91
Specificità della Città Metropolitana di Napoli. Pianificare con l'emergenza di <i>Giuseppe Mazzeo</i>	92 - 95
Policy-maker occulti di <i>Carlo Tesauro</i>	96 - 102
Scenari per il governo del territorio e la sostenibilità insediativa di <i>Isidoro Fasolino</i>	103 - 107

Redazione

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, IRES Piemonte

Carlo Tesauro, CNR Ancona

Comitato Scientifico

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino

Dino Borri, Politecnico di Bari

Ron Boschma, University of Utrecht

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino

Rodolfo Helg, Università Bocconi

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

André Torre, INRA, Paris

Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purché ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali?

di

Sabrina Iommi, IRPET

La crescente domanda di politiche con uno spiccato orientamento territoriale (place-based, secondo la nota definizione di Barca) e con un alto livello di selettività, per tener conto della scarsità delle risorse, ha accresciuto l'attenzione scientifica e amministrativa in Europa per l'individuazione di partizioni sub-nazionali che abbiano significato economico. Le aree funzionali, di solito definite sulla base del pendolarismo per motivi di lavoro, hanno il pregio di evidenziare l'organizzazione reale delle relazioni economiche e sociali, più dei confini amministrativi che risentono di vicende storiche e politiche ormai remote. Se calcolate con una metodologia condivisa e armonizzata, inoltre, esse consentono confronti territoriali fondati e affidabili.

(i) Un nuovo algoritmo armonizzato a scala europea per i Sistemi Locali del Lavoro

L'Istat ha pubblicato da poco i nuovi Sistemi Locali del Lavoro (SLL), calcolati sui dati del Censimento 2011. Tale partizione presenta alcuni elementi innovativi che è bene mettere in evidenza. Per la prima volta, gli SLL sono stati calcolati con un algoritmo, denominato EURO, che presenta un duplice vantaggio: è armonizzato a scala europea e consente pertanto confronti territoriali fra tutti gli Stati membri, è costruito in modo da garantire maggiore trasparenza dei diversi passaggi e maggiore affidabilità dei risultati. In particolare, con il nuovo algoritmo si ottengono una minore incidenza di sistemi di piccole dimensioni e un innalzamento della consistenza delle relazioni interne rispetto al passato (Istat, 2014 b). Il procedimento di partizione territoriale è inoltre accompagnato dalla produzione di un set di indicatori per ciascun sistema, che consente di misurarne l'affidabilità (indici di auto-contenimento, di coesione, di centralità, di associazione e di intensità delle relazioni).

Il numero di sistemi locali presenti in ogni regione è ovviamente influenzato da numerosi fattori, oltre naturalmente all'ampiezza della regione stessa. Tra questi l'ISTAT segnala:

- il livello complessivo di sviluppo socio-economico che, attraverso la moltiplicazione delle opportunità di lavoro, favorisce maggiori flussi di pendolarismo;
- la presenza o meno di grandi centri urbani i quali, esercitando una forte attrazione in termini di opportunità complessive, tendono ad espandersi “inglobando” nel proprio sistema locale i comuni circostanti;
- la differente dotazione di infrastrutture per la mobilità, che ovviamente può favorire o scoraggiare i flussi di pendolarismo;
- la morfologia del territorio e/o la presenza di barriere naturali.

Oltre ai fattori segnalati, un effetto distorsivo può essere giocato anche dai confini amministrativi, che segnano il discrimine tra flussi intra-comunali ed extra-comunali. Per il comune di Roma che è molto esteso (1.287 Km²), ad esempio, i flussi interni sono decisamente predominanti, mentre il contrario accade per il comune di Milano (182 Km²), decisamente sottodimensionato rispetto all'area urbanizzata di appartenenza. L'algoritmo EURO non consente di controllare tale effetto, come avviene, invece, con il metodo elaborato dall'OCSE per le aree urbane, che parte dalle superfici urbanizzate in modo compatto (UMZ -Urban Morphological Areas-) per poi calcolare i bacini del pendolarismo quotidiano (OCSE, 2012).

Pur con il limite evidenziato, è importante sottolineare che, nonostante le innovazioni apportate al metodo di calcolo e, malgrado il deciso aumento dei flussi di pendolarismo e degli spostamenti tra comuni nel corso del decennio inter-censuario, la geografia complessiva degli SLL non è risultata stravolta, a conferma della presenza di relazioni consistenti e stabili tra i territori (Istat, 2014 a). Tra 2001 e 2011, il numero dei sistemi locali è sceso di 72 unità (-10,5%), principalmente per effetto di un incremento delle dimensioni medie, in particolare di quei sistemi afferenti ai grandi centri urbani (Tabelle 1 e 2).

Tabella 1 – Evoluzione dei sistemi locali del lavoro 2001-2011

Regioni e ripartizioni geografiche	SLL presenti sia nel 2001 che nel 2011				SLL presenti nel 2001 ma scomparsi nel 2011	SLL creati nel 2011	Totale SLL 2001	Totale SLL 2011	% di SLL 2011 "stabili"
	Minor numero di comuni	Stesso numero di comuni	Maggior numero di comuni	Totale					
Nord-ovest	19	22	57	98	35	8	133	106	92,5
Nord-est	19	47	44	110	29	9	139	119	92,4
Centro	19	41	41	101	19	4	120	105	96,2
Sud	31	60	57	148	35	23	183	171	86,5
Isole	32	41	26	99	9	11	108	110	90,0
ITALIA	120	211	225	556	127	55	683	611	91,0
Popolazione 2011 (migliaia)	10.737	11.587	35.282	57.607		1.827		59.434	96,9

Fonte: Istat 2014 a

Tabella 2 – Variazione del peso % dei SLL per classe demografica e area geografica. Periodo 2001-2011

	Nord	Centro	Sud e Isole	ITALIA
Fino a 10.000 abitanti	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
10.001- 50.000 abitanti	-5,1	-3,7	-0,5	-3,9
50.001- 100.000 abitanti	0,8	-3,9	-1,6	-1,8
100.001- 500.000 abitanti	1,9	10,8	-0,6	1,4
500.001 abitanti e più	8,8	2,4	3,3	4,5

In diminuzione	In crescita
----------------	-------------

Fonte: elaborazioni su dati Istat 2014 a

(ii) Il significato degli SLL: solo mercati del lavoro locali o unità minime per la politica di sviluppo e per l'offerta dei servizi pubblici?

In alcune interpretazioni più ristrette, i bacini del pendolarismo quotidiano vengono ritenuti adeguati solo per analisi e politiche relativi al mercato del lavoro. Tali ambiti sono, infatti, i luoghi in cui le competenze possedute e offerte dagli individui corrispondono a quelle domandate dalle imprese, e in cui i lavoratori possono cambiare occupazione senza cambiare residenza. In interpretazioni più estensive, tuttavia, si riconosce al lavoro la capacità di ordinare comunque le attività giornaliere di un individuo, anche fuori dall'ambito lavorativo e tali bacini vengono considerati una buona proxy dei luoghi in cui gli individui svolgono la maggior parte delle attività quotidiane. In questa seconda interpretazione, gli SLL assumono il ruolo di unità territoriali adeguate per lo studio del territorio e per la definizione di politiche per lo sviluppo locale. Per la stessa ragione, tali ambiti potrebbero essere adeguati per la programmazione di molti servizi alla popolazione e alle imprese di uso quotidiano e dunque, di fatto, per ridisegnare la geografia istituzionale del governo locale (Iommi, 2013 e 2014).

Come alcune recenti ricerche hanno confermato, quindi, pur essendo evidente che non esiste la partizione territoriale adatta per ogni tipo di analisi e di policy, quella basata sulle relazioni connesse al mercato del lavoro è senz'altro adeguata per le politiche regionali, per le quali le variabili più significative sono la produzione e il consumo (Coombes et al., 2012) e tali aree funzionali sono certamente meno distorcenti rispetto alle partizioni amministrative vigenti, ormai poco corrispondenti alla geografia dell'attuale sviluppo socio-economico.

L'applicazione delle aree funzionali, nonostante le innegabili potenzialità, finora è stata tuttavia sporadica e settoriale, probabilmente al di sotto degli usi che se ne sarebbero potuti fare. In Italia, gli SLL sono stati utilizzati soprattutto dagli studi sui distretti industriali, inizialmente con accezione meramente statistica e più recentemente, a partire dalla L.317/1991, anche in senso normativo. Negli anni '90, i mercati locali del lavoro sono stati presi a riferimento anche per la localizzazione e il monitoraggio della politica di sviluppo di comunitaria e nazionale (L.144/1999); mentre nel decennio successivo, è cresciuta l'attenzione per la delimitazione delle aree urbane, viste come luoghi potenziali di innovazione e crescita (Nordregio, 2004; OCSE, 2012). La crescente domanda di politiche regionali orientate ai luoghi o place based (Barca et al., 2012), unita alla maggiore selettività degli investimenti, data la scarsità delle risorse disponibili, rende quindi necessaria la condivisione, scientifica e politica, di un'idea di territorio. In questo senso si è mossa, del resto, la programmazione comunitaria 2014-2020, che ha previsto una strategia territoriale esplicita, articolata su tre tipologie di aree (città metropolitane, città medie e aree interne), in parte concordate localmente, a partire, però, da linee guida comuni fissate a scala nazionale (Barca, 2012).

Quindi, se innegabilmente le regioni funzionali basate sulle relazioni casa-lavoro non sono l'unica partizione territoriale possibile, esse rappresentano una buona base comune, per l'elaborazione di politiche socio-economiche a scala sub-nazionale, nel cui ambito rientrano sia le politiche di sviluppo, sia molte politiche settoriali, da quelle

industriali a quelle per l'occupazione, per arrivare a quelle della pianificazione territoriale, ambientali e dei trasporti.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma: Ministero per lo sviluppo economico –DPS.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place natural Approaches*, *Journal of Regional Sciences*, 52,1: 134-152.
- Coombes M., Casado-Díaz J. M., Martínez-Bernabeu L., Carausu F. (2012), *Study on comparable Labour Market Areas*, EUROSTAT.
- Iommi S. (2013) *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Firenze: IRPET.
- Iommi S. (2014), *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia*, Firenze: IRPET.
- Istat (2014 a), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Testo integrale*, Roma: ISTAT, Statistiche Report.
- Istat (2014 b), *I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Nota metodologica*, Roma: ISTAT, Statistiche Report.
- Nordregio (2004), *Potential for Polycentric development in Europe*. Final Report, ESPON Project 1.1.1
- OCSE (2012), *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris: OECD Publishing.

Vocazioni territoriali e politiche per la mobilità sostenibile. Il caso di Terni

di

Gerardo Marletto, Università di Sassari

Luca Trepiedi, Isfort

Le migliori teorie e pratiche internazionali di pianificazione evidenziano la necessità di impostare le politiche per la mobilità sulla base delle caratteristiche e delle vocazioni del territorio (Martens e Griethuysen, 1999; Duany et al., 2009; Caltrans, 2010). Questa indicazione non trova sempre riflesso in Italia nella pianificazione del territorio e dei trasporti alla scala locale (sub-regionale). In particolare essa non fu presa nella dovuta considerazione nella predisposizione del Piano territoriale di coordinamento provinciale della Provincia di Terni (PTCP-PT) tuttora in vigore (Provincia di Terni, 2000). In questo caso infatti si seguì un approccio più tradizionale – e strettamente trasportistico – basato esclusivamente sui bacini di gravitazione intra-provinciale degli spostamenti e sulle direttrici infrastrutturali di accessibilità extra-provinciale.

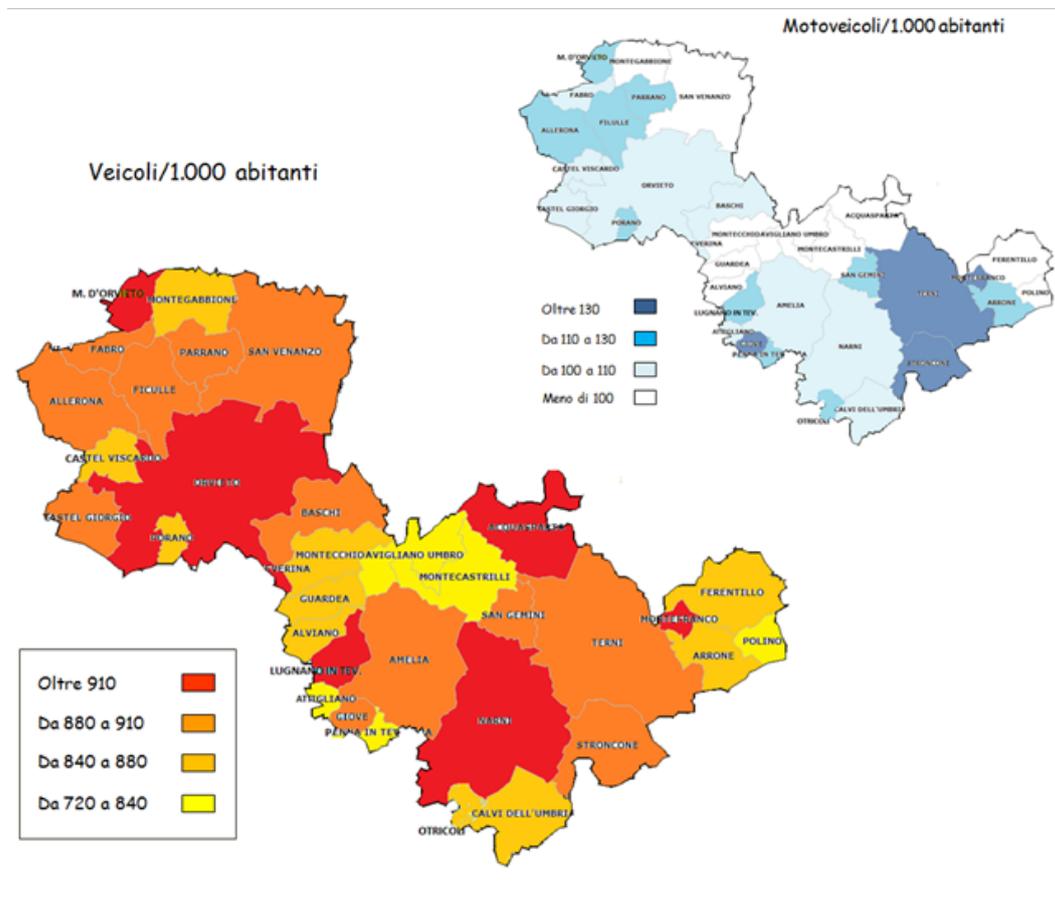
La revisione del PTCP-PT – che ha avuto luogo tra il 2012 ed il 2013 – ha quindi rappresentato l'occasione ideale per verificare in che misura sarebbero cambiate le indicazioni per la pianificazione della mobilità se si fosse seguito un approccio esplicitamente basato sull'analisi delle diverse vocazioni allo sviluppo del territorio provinciale.

Nel seguito del testo diamo conto in sintesi del lavoro svolto. In particolare: nel paragrafo 2 si ricostruisce brevemente il quadro della mobilità provinciale e dei suoi impatti negativi; nel paragrafo 3 si presenta la mappatura delle vocazioni allo sviluppo espresse dal territorio provinciale; nel paragrafo 4 si illustrano le indicazioni di politica per la mobilità sostenibile coerenti con tale mappatura.

(i) Il contesto

Nel territorio della provincia di Terni prevale un modello di insediamento assai disperso, fatto di piccoli insediamenti in aree agricole, collinari o montane. La maggior parte dei comuni in Provincia di Terni non supera i 3 mila abitanti e presenta valori di densità compresi tra i 20 e gli 80 abitanti per kmq. Fanno eccezione il capoluogo (unico comune ad esprimere indici di concentrazione demografica elevati: 534,8 abitanti/kmq), l'aggregato della piana di Terni (che comprende anche Narni, Stroncone e San Gemini) e gli addensamenti residenziali e produttivi lungo gli assi viari di scorrimento (Istat, 2013). Tale modello di dispersione insediativa si traduce in livelli di motorizzazione elevati, quasi ovunque superiori alla media nazionale (che è pari a 882 veicoli per 1.000 abitanti), e particolarmente elevati all'interno e in prossimità delle maggiori aree urbane scalo (Figura 1).

Fig.1: Tassi di motorizzazione comunale nella provincia di Terni. Anno 2013



Fonte: nostra elaborazione su dati Aci (2014) e Istat (2013)

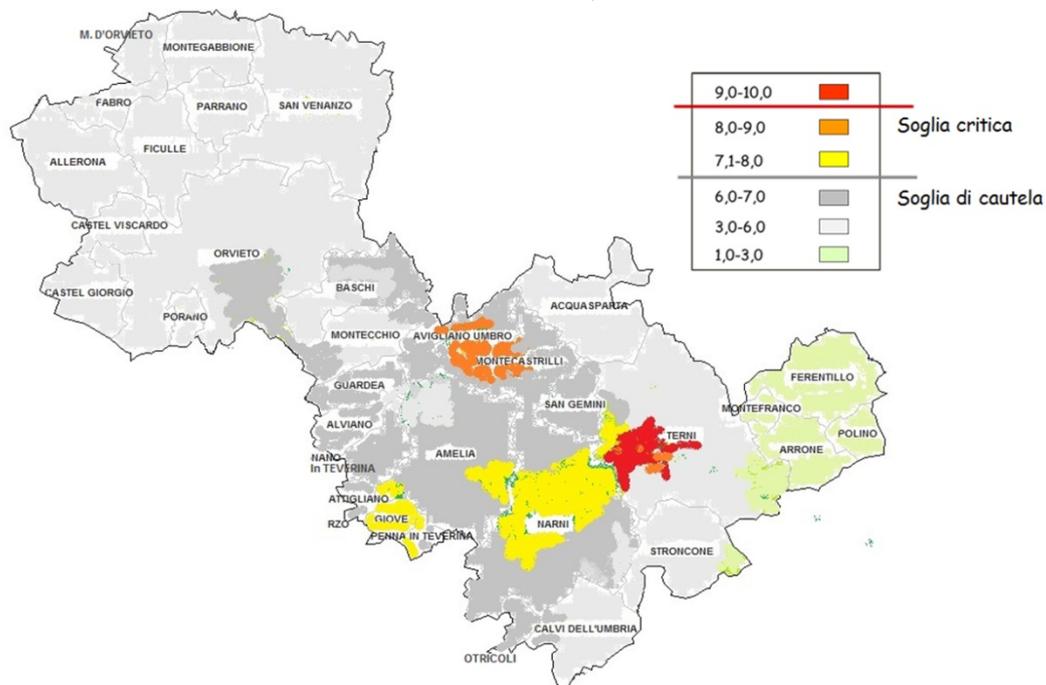
La combinazione tra gli alti tassi di motorizzazione e i consistenti flussi di attraversamento (assi dell'A1, E45, SS3 Flaminia) generano un numero di incidenti stradali (698 nel 2013) assai elevato in proporzione alla popolazione (305,6 incidenti ogni 100mila abitanti contro una media regionale di 271,0) e un livello di mortalità superiore alla media italiana (6,1 decessi per 100mila abitanti contro 5,6, con un incremento del 40% tra il 2012 e il 2013) (Istat, 2014). L'altro problema fondamentale posto dal modello di trasporto è il degrado della qualità dell'aria registrato in diverse aree a densità di traffico. Tra queste rientrano la Conca ternano-narnese e l'area di Orvieto Scalo, dove si registrano livelli critici di emissioni in ragione anche dei rilasci provenienti dal sistema produttivo, nel primo caso, e dell'autostrada con i connessi afflussi turistici nel secondo (Figura 2).

(ii) Le vocazioni del territorio e le domande di mobilità

Per individuare le vocazioni del territorio ternano si è fatto riferimento sia ai dati di base che alle analisi di scenario desumibili dai documenti di pianificazione regionale e sub-regionale in materia di programmazione territoriale, di sviluppo sostenibile e di trasporti. In particolare sono state prese in considerazione: le caratteristiche fisiche e di

uso del suolo, la localizzazione delle principali attività economiche, gli itinerari turistici e tematici intercomunali, gli accordi di pianificazione di poli produttivi intercomunali, i progetti di nuove infrastrutture e nuovi servizi di trasporto, i flussi di persone e di merci interni ed esterni alla provincia. Ulteriori elementi di carattere strategico sono emersi dall'incontro con gli stakeholder provinciali che si è tenuto a Villalago (TR) il 31 marzo 2008 nel quadro delle attività preliminari di valutazione della revisione del PTCP-PT. Per il dettaglio delle informazioni e delle relative fonti si rimanda alla relazione generale sulla revisione del PTCP-PT (Provincia di Terni, 2014). Da tutti questi elementi è emerso un quadro molto variegato di cui tenere conto al momento di predisporre le azioni per la mobilità sostenibile (Figura 3).

Fig.2: Concentrazione al suolo di PM10 nei comuni della provincia di Terni (medie annuali)

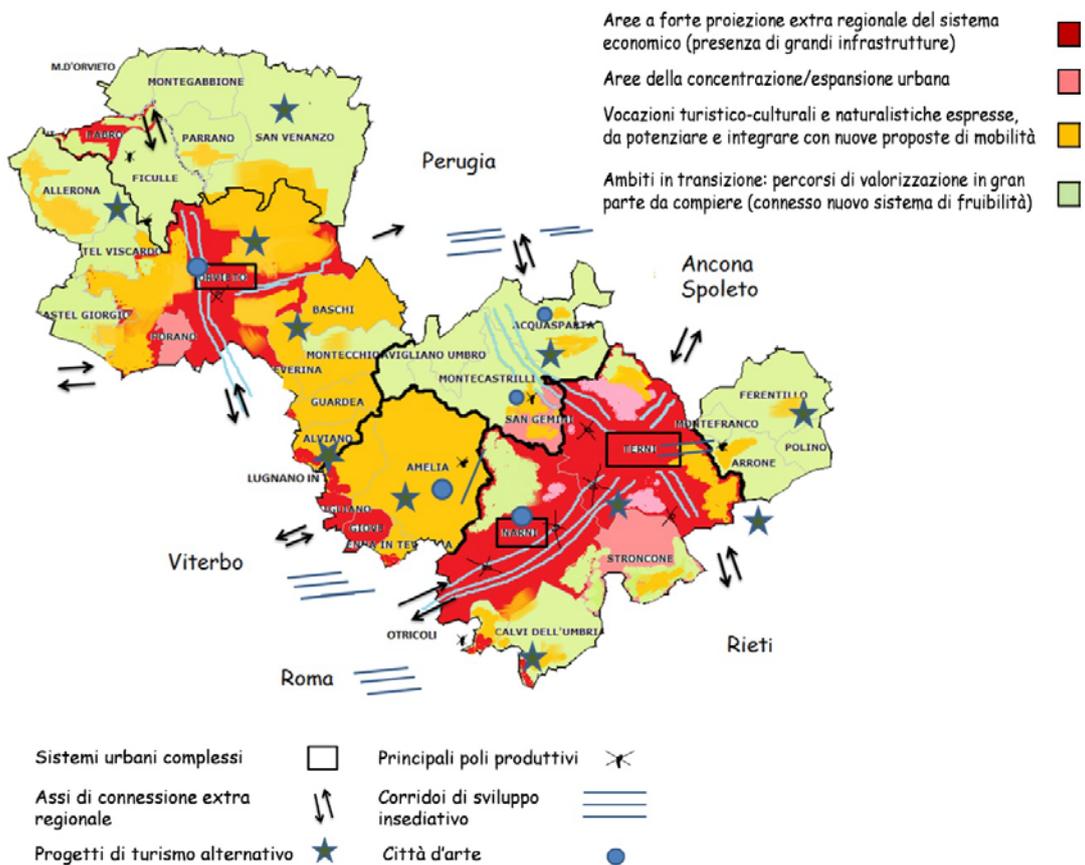


Fonte: nostra elaborazione su dati Aci (2014) e Istat (2013)

Alcuni ambiti sub-provinciali (Orvieto, l'Amerino e soprattutto l'area di Terni-Narni) sono caratterizzati dalla presenza di grandi infrastrutture di trasporto e da una notevole apertura verso l'esterno. Sono infatti evidenti le forti relazioni con i sistemi insediativi ed economici dei territori confinanti (in particolare col nord del Lazio e con Roma). Per queste zone la pianificazione della mobilità sostenibile non può che tenere conto della componente dell'accessibilità, declinata anche in chiave di area vasta sovra-provinciale. Questo approccio dovrà essere necessariamente integrato e articolato per le complesse dinamiche che toccano le aree ad elevata urbanizzazione (ovviamente Terni, ma anche Orvieto e in parte Narni). Qui la sovrapposizione di ruoli e funzioni richiede un'azione che armonizzi il traffico locale con i flussi turistici e delle merci, in un'ottica di integrazione tra servizi urbani e d'area, e tra reti lunghe e corte.

Il sostegno alle vocazioni turistico-culturali è determinante in molti contesti, anche in quelli tradizionali e già affermati (bacini di Orvieto e Amelia) dove si notano ipotesi di integrazione tra le mete principali e i molti borghi storici minori, o si configurano evoluzioni di sistema volte a collegare sempre più il turismo delle città d'arte con i beni archeologici e paesaggistici presenti in forma diffusa sul territorio (aree naturali del Tevere-Nera e del Corbara, circuiti dei Monti Amerini e del Peglia, ecc.). A questo asse del turismo alternativo – e a quello dell'escursionismo "attivo" (basato sul binomio sport e natura) – si abbinano idealmente apposite scelte di salvaguardia ambientale, servizi dedicati e progetti, già in parte prefigurati, di potenziamento delle forme più idonee di mobilità ecologica e "lenta".

Fig. 3: Quadro d'insieme delle vocazioni territoriali



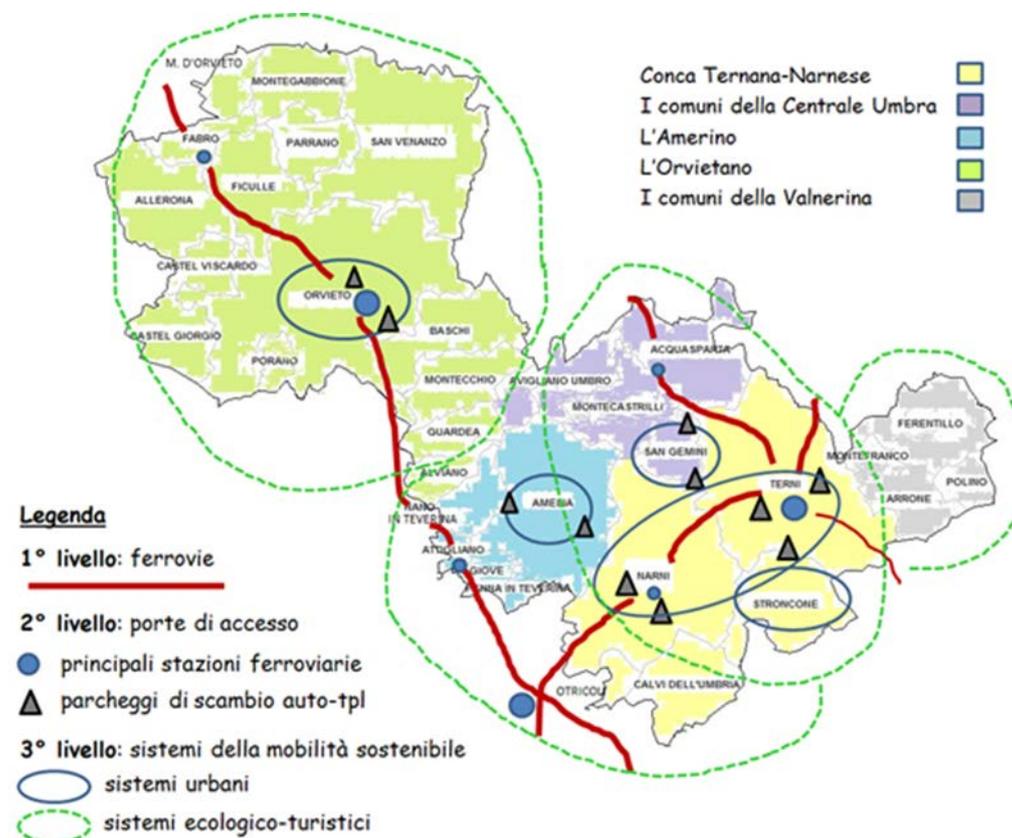
Altre aree infine (Valnerina, Alto Orvietano, in parte i comuni della Centrale Umbra) sono più ripiegate verso l'interno per cui le azioni vanno pensate a una scala più ridotta: migliori connessioni pendolari con i centri capoluogo, sistemi di fruizione aggiornati a vantaggio dei sistemi turistici in via di riconversione e sviluppo, ecc.. Attenzioni particolari in tema di sostenibilità vanno rivolte anche ai contesti medio collinari e a capoluoghi come Amelia, Acquasparta e San Gemini, le cui funzioni di "polo" territoriale nell'area di appartenenza – abbinata alla mancanza di valide alternative all'auto – tende a trasformare sempre più anche questi in luoghi di motorizzazione e traffico, invece che in centri di sperimentazione di soluzioni all'avanguardia, coerenti con il proprio "bioritmo"

tradizionale, per definizione lento e rilassato (“slow”). Applicazioni aggiuntive sono richieste da alcuni obiettivi sociali: diritto alla mobilità delle persone insediate in piccoli borghi montani e scelte di accessibilità comuni tra i centri, orientate al pieno recupero di pregio e identità dei territori più dispersi.

(iii) Un approccio multilivello alle azioni per la mobilità sostenibile

L’analisi delle vocazioni territoriali e delle domande di mobilità che da esse discendono ha messo in evidenza la coesistenza di fenomeni strutturalmente diversi. In particolare, la Provincia di Terni risulta caratterizzata da dinamiche di mobilità trans-provinciali e trans-regionali che si dispiegano in misura consistente anche su infrastrutture di livello nazionale. A queste si associano una molteplicità di altri fenomeni che – pur insistendo sullo stesso territorio – hanno di volta in volta una matrice urbana, turistica o rurale. Il quadro della mobilità che ne deriva genera – come visto nel paragrafo 2 – rilevanti danni sociali e ambientali, con livelli spesso al di sopra della media nazionale. Si tratta dunque di una situazione complessa che richiede l’elaborazione di azioni a diversa scala (macro bacini, aggregati intercomunali, singolo ambito comunale) da integrare in uno schema strategico che ne rafforzi l’impatto positivo in termini di accessibilità e di riduzione degli impatti negativi. A partire da queste considerazioni si è impostato uno schema multilivello e policentrico che fosse in grado di applicare alla realtà ternana le best-practice in materia di politiche per la mobilità sostenibile (Figura 4).

Fig. 4: Schema multilivello per la pianificazione della mobilità sostenibile



Al primo livello troviamo le ferrovie, che rappresentano la struttura portante del sistema di mobilità sostenibile della provincia e alle quali è assegnato il compito di servire le connessioni sovra-provinciali, puntando anche alla riduzione della quota di domanda che a questa scala è espressa dal trasporto stradale. Coerentemente con queste necessità, obiettivo prioritario è il miglioramento della qualità del servizio e, in particolare, della qualità di tutti gli elementi sintetizzati dall'orario: frequenze, velocità, stazioni servite, coincidenze (sia dei servizi tradizionali che di quelli AV). Lo stesso tipo di interventi va esteso quanto più possibile anche alle linee secondarie (FS e FCU), attualmente meno frequentate, ma in prospettiva destinate a svolgere un ruolo crescente nell'integrazione dei centri urbani minori (Fabro, Attigliano, San Gemini, Acquasparta, ecc.).

Al secondo livello troviamo le “porte di accesso” ai sistemi della mobilità sostenibile, collocate a ridosso delle città maggiori. Alle “porte di accesso” è assegnato il compito di ridurre il ricorso alle forme non sostenibili di trasporto (e in particolare all'uso individuale dell'automobile) che oggi raggiunge livelli elevatissimi nell'intera provincia di Terni. Per questi motivi le “porte di accesso” vanno intese come vere e proprie “barriere” per il trasporto stradale non sostenibile e come piattaforme inter-modali dove insediare: parcheggi di scambio auto-trasporto pubblico, transit-point per i veicoli merci, capolinea dei bus tradizionali e a chiamata, servizi di car e bike-sharing. Da sottolineare che – sia per la loro collocazione rispetto al tessuto urbano, sia per la possibilità di accedere ai servizi extra-urbani – le principali stazioni ferroviarie (Terni, Orvieto, Orte, Narni-Amelia) sono candidate naturali a diventare “porte di accesso”.

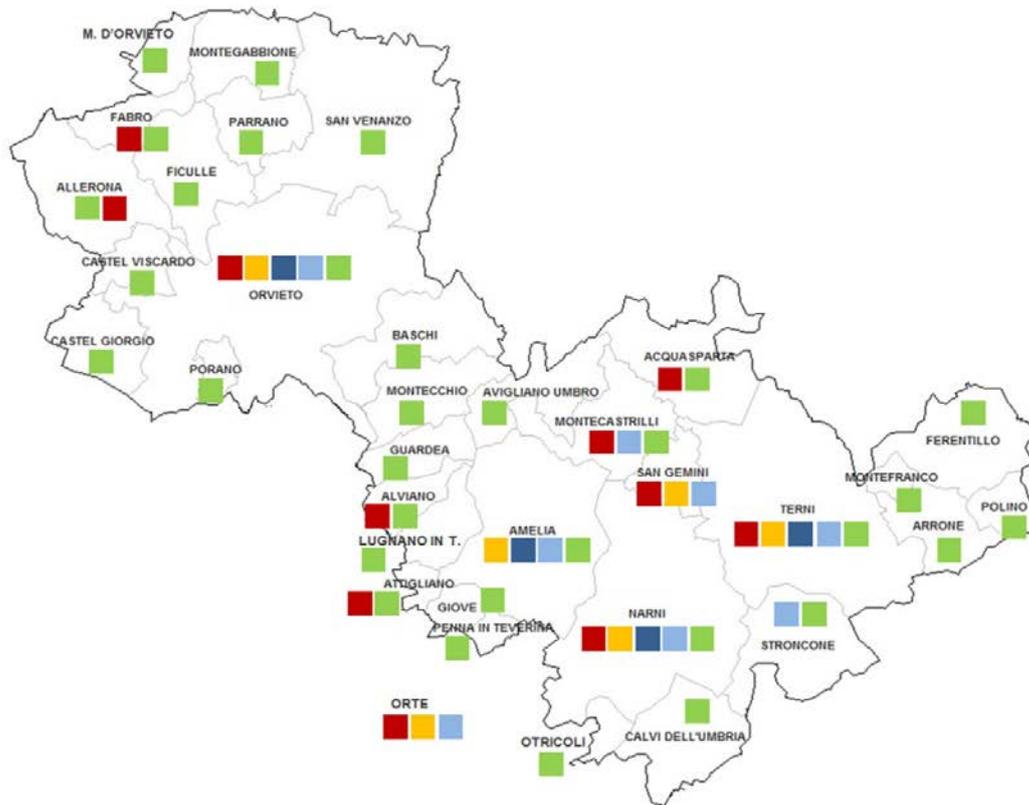
Al terzo livello troviamo i sistemi della mobilità sostenibile, dove vanno attivate e integrate tutte le azioni necessarie per garantire la protezione sia delle aree urbane interne (e in particolare dei tanti abitati storici di pregio), sia degli ambiti d'interesse ecologico-turistico. A questo livello possono trovare applicazione le azioni per una mobilità a basso impatto ormai ben collaudate nelle migliori esperienze europee e italiane: aree pedonali, ZTL, Zone 30, Low-Emission Zone, piste ciclabili, veicoli puliti per il trasporto pubblico e la distribuzione delle merci, ecc.. Per i Comuni ad elevata urbanizzazione è anche necessario che la pianificazione urbana sia coerente con l'obiettivo della mobilità sostenibile (priorità al riuso e alla riqualificazione del costruito nelle aree urbane dense; realizzazione di nuove espansioni urbane solo intorno ai nodi della rete del trasporto pubblico). Per i Comuni in aree turistico/naturalistico già consolidate o in via di valorizzazione la mobilità dovrebbe fare perno sulle stazioni ferroviarie, da dove poter accedere anche ai servizi di noleggio tradizionale e di sharing. La creazione di pacchetti turistici che integrino tali servizi è quindi una priorità. In queste aree deve essere inoltre avviata la sperimentazione di interventi specifici: sentieri e piste ciclabili in sede separata da quella stradale; ZTL e Zone 30 non urbane; divieti di parcheggio e parcheggi a pagamento in zone non urbane; ecc..

(iv) Conclusioni

La considerazione delle diverse vocazioni degli ambiti territoriali sub-provinciali ha consentito di selezionare un insieme di azioni per la mobilità sostenibile nella Provincia

di Terni decisamente diverso da quello che era stato previsto nel PTCP-PT del 2000. Due sono le differenze più rilevanti.

Fig. 5: Localizzazione delle azioni per la mobilità sostenibile



	ZTL	ZONA 30	ZONA PEDONALE	CICLABILITÀ	BUS DI LINEA	BUS ON-DEMAND	CAR-SHARING	BIKE SHARING	CITY-LOGISTICS
Stazioni ferroviarie	-	-	intorno alla stazione	parcheeggio bici coperto	capolinea	capolinea	parcheeggio	parcheeggio	-
Parcheeggi di scambio	-	-	-	pista ciclabile	capolinea	capolinea	parcheeggio	parcheeggio	transit point
Aree urbane ad alta densità	aree centrali	strade di quartiere	in ogni quartiere	su sede stradale	fermate	area servita	parcheeggi	parcheggi	area servita
Aree urbane a bassa densità	-	-	-	pista ciclabile	fermate	area servita	-	-	-
Aree interne turistico-naturalistiche	dove utile	dove utile	dove utile	pista ciclabile	fermate	area servita	-	-	-

La prima differenza deriva dalla perdita di centralità delle azioni infrastrutturali. Mentre nel PTCP-PT del 2000 le infrastrutture costituivano un tema a sé (focalizzato in particolare sul sistema della viabilità stradale), nelle nostre analisi le infrastrutture assumono rilevanza solo se propedeutiche ad interventi per la mobilità sostenibile. Ciò riguarda in particolare gli interventi per il miglioramento della rete ferroviaria secondaria e per la creazione di un sistema ciclabile.

La seconda differenza riguarda l'articolazione territoriale delle proposte. Mentre nel PTCP-PT – che pure faceva degli ambiti sub-provinciali un elemento centrale di analisi – le indicazioni per la mobilità sono sempre di carattere generale, nel nostro contributo è stato possibile – a partire dallo schema multi-livello illustrato nel precedente paragrafo – costruire un vero e proprio “menu” da cui ciascun Comune potrà attingere le azioni coerenti con le caratteristiche e le vocazioni del proprio territorio (figura 5).

Riferimenti bibliografici

- Aci (2014), *Autoritratto 2013*, Banca dati accessibile da: <http://www.aci.it/laci/studi-e-ricerche/dati-e-statistiche/autoritratto/autoritratto-2013.html>.
- Caltrans (2010), *Smart Mobility 2010-A Call to Action for the New Decade*, Sacramento (CA): California Department of Transportation.
- Duany A., Speck J., Lydon M. (2009), *The Smart Growth Manual*, Columbus (OH): McGraw Hill Education.
- Istat (2013), *La popolazione in Umbria-Anno 2012*, Roma: ISTAT, Statistiche focus, 10 gennaio 2013.
- Istat (2014), *Incidenti stradali in Umbria-Anno 2013*, Roma: ISTAT, Statistiche focus, 28 novembre 2014.
- Martens M. J., Griethuysen S.V. (1999), *The ABC location policy in the Netherlands: The right business at the right place*. Delft: TNO Inro.
- Provincia di Terni (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Allegato alla Delibera del Consiglio Provinciale n. 150 del 14 settembre 2000.
- Provincia di Terni (2014), *Revisione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Lineamenti del PTCP-Relazione generale, marzo 2014*, Documento accessibile da: <http://cms.provincia.terni.it/on-line/Home/Ilterritorio/Urbanistica.html>.
- Regione Umbria (2013), *Piano Regionale per la Qualità dell'Aria*, Allegato alla Delibera del Consiglio Regionale n. 296 del 17 dicembre 2013.

VAS e fondi strutturali: un approccio metodologico

di

Luigi Moro, Regione Autonoma della Sardegna

Cheti Pira, ECOTER Cagliari

Sandro Sanna, Regione Autonoma della Sardegna

Fabio Schirru, Università di Cagliari

La Valutazione ambientale strategica (VAS) è stata introdotta dalla Direttiva Comunitaria 42/2001/CE con lo scopo di integrare i principi di salvaguardia e tutela dell'ambiente durante le fasi di pianificazione e programmazione. Nell'ambito della Programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (nel seguito "RRDC") recante disposizioni comuni sui diversi Fondi si evidenzia come la VAS rappresenti un importante supporto nella redazione di programmi maggiormente rivolti allo sviluppo sostenibile. La VAS, oltre a dover essere applicata obbligatoriamente ai programmi (in quanto strumenti con impatti potenzialmente rilevanti sull'ambiente ai sensi dell'art. 3, comma 1 della Direttiva 42/2001/CE), può senz'altro essere uno strumento di supporto alle decisioni, per garantire che gli effetti ambientali dell'attuazione dei programmi vengano analizzati preventivamente, durante la fase di elaborazione degli stessi.

La dottrina pone l'accento sulla dimensione strategica della VAS, evidenziando che la stessa deve andare oltre la semplice analisi degli effetti ambientali di una decisione (Brown e Thérivel, 2000; Kørnøv e Thissen, 2000), incentrandosi maggiormente sul processo che porta ad essa: la VAS è infatti anche uno strumento di governance e di supporto al processo decisionale che favorisce la costruzione del consenso attorno alle azioni da compiere, grazie ai momenti di partecipazione tra tutti gli attori del processo.

Endoprocedimentalità¹ rispetto al processo di definizione delle scelte, partecipazione, condivisione, consenso e considerazione della dimensione ambientale, sono gli aspetti chiave che, secondo i contenuti della Direttiva 42/2001/CE dovrebbero caratterizzare la VAS e renderla più efficace.

L'esperienza della VAS condotta nell'ambito della redazione del Programma operativo regionale sul Fondo europeo per lo sviluppo Regionale (nel seguito POR FESR) e del Programma di sviluppo rurale sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (nel seguito PSR FEASR) della Regione Sardegna per la programmazione 2014-2020,

¹ Per endoprocedimentalità della VAS nel processo di definizione delle scelte, s'intende una VAS completamente integrata nel processo di definizione del programma, sia in termini di supporto ad esso, sia procedurali.

permette a chi scrive di fare qualche riflessione su come tali aspetti chiave hanno caratterizzato il processo di definizione delle scelte².

(i) Integrazione

Il concetto di integrazione indicato dalla Direttiva 42/2001/CE (art. 1) è stato reso operativo grazie all'avvio della procedura fin dalle prime fasi del processo di programmazione e considerando nel Documento di Scoping le azioni del Documento Strategico Unitario per la programmazione dei Fondi comunitari (Regione Sardegna, 2013, p.22), che raccoglie il quadro delle priorità che la Regione Sardegna intende assumere nel settennio di programmazione 2014-2020.

Sempre secondo il principio di integrazione tra processo di valutazione e processo di programmazione il Centro Regionale di Programmazione, in qualità di Autorità Procedente della VAS ai sensi del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. ha cercato di coniugare, non senza difficoltà, i principi, gli obblighi, e le tempistiche della VAS con le tempistiche e le modalità previste per la predisposizione dei Programmi. In particolare ha:

- avviato un'unica procedura di VAS per tutti i Programmi regionali a valere sui Fondi SIE, secondo le disposizioni attuative contenute nella D.G.R. n. 34/33 del 7.8.2012³.
- inserito le consultazioni di cui all'art. 6 della Direttiva VAS all'interno del sistema di governance multilivello di cui all'art. 5 del RRDC; in tal senso si è aperto il confronto, in ambito VAS, oltre che con i soggetti competenti in materia ambientale anche con il Partenariato Economico e Sociale, al quale la Commissione Europea attribuisce un ruolo chiave in termini di dialogo nell'ambito della programmazione tra parti diverse (soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali) .
- definito un ipotesi di integrazione del monitoraggio ambientale condotto ai sensi dell'art. 10 della Direttiva VAS all'interno del sistema di monitoraggio fisico e finanziario del Programma (all'art. 74 del RRDC).

Le difficoltà, in termini di integrazione, si riconducono alla mancanza di una procedura di VAS, specificatamente definita da una norma, per i Programmi a valere sui Fondi SIE. Quest'ultimi seguono tempistiche e fasi strettamente definite dal negoziato con la Commissione Europea, mentre le tempistiche indicate, nel caso specifico, dalla D.G.R. 34/33 sono rivolte genericamente alle procedure di VAS inerenti piani e programmi di livello regionale.

² Nel testo ci si riferisce ai documenti VAS depositati a Luglio 2014 per le consultazioni (ai sensi della Direttiva 42/2001/CE) e disponibili su:

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=232410&v=2&c=10626>

[Ultimo accesso Maggio 2015]. La versione definitiva dei Programmi e dei documenti VAS, sono al momento ancora in elaborazione, in quanto si sta svolgendo il negoziato con la Commissione Europea ai sensi dell'art. 29, punto 3 del RRDC. In questa fase la Commissione Europea formula delle osservazioni che dovranno essere recepite nei Programmi, prima dell'approvazione definitiva.

³ A seguito dell'esclusione del Programma Operativo sul Fondo Sociale Europeo, il percorso di VAS è proseguito limitatamente per il POR FESR e per il PSR FEASR.

(ii) Tutela dell'ambiente

La tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse è una delle sfide della Strategia Europa 2020, tant'è che il tema della sostenibilità ambientale è sviluppato in diversi documenti di indirizzo per la programmazione 2014-2020, sia di livello comunitario che nazionale. In particolare, il principio dello sviluppo sostenibile è definito dal RRDC come "principio orizzontale" e trasversale nella definizione dei programmi (art. 8).

Le considerazioni di natura ambientale sono integrate nella definizione delle scelte del POR FESR e del PSR FEASR grazie all'utilizzo di un modello di valutazione che permette di arrivare ad una valutazione globale della sostenibilità ambientale delle azioni proposte. Tale modello tiene conto sostanzialmente di tre aspetti tra di loro connessi: 1) di quanto le azioni contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti nell'ambito della valutazione⁴; 2) di quanto le azioni contribuiscono, in termini di risorse finanziarie, al sostegno degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici secondo la metodologia definita nel Regolamento del 7 marzo 2014 (Reg. (UE) 215/2014); 3) dei potenziali impatti (diretti e indiretti, positivi e negativi) del PO-FESR sulle componenti ambientali⁵.

Figura 1. Coefficienti attribuiti ai campi di intervento ai sensi del Reg. 215/2014.

<i>Ambiente</i>		
083	Misure per la qualità dell'aria	40 %
084	Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	40 %
085	Tutela e valorizzazione della biodiversità, protezione della natura e infrastrutture "verdi"	40 %
086	Tutela, ripristino e uso sostenibile dei siti Natura 2000	40 %
087	Misure di adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima, quali erosione, incendi, inondazioni, tempeste e siccità, comprese azioni di sensibilizzazione, protezione civile nonché sistemi e infrastrutture per la gestione delle catastrofi	100 %
088	Prevenzione e gestione dei rischi naturali non connessi al clima (ad esempio terremoti) e dei rischi collegati alle attività umane (ad esempio incidenti tecnologici), comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture per la gestione delle catastrofi	0 %
089	Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati	0 %
090	Piste ciclabili e percorsi pedonali	100 %

⁴ Gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono definiti in riferimento a ciascuna componente ambientale sulla base degli esiti dell'analisi ambientale e in riferimento alla pianificazione regionale di settore e agli indirizzi contenuti nelle varie strategie nazionali e comunitarie (Regione Sardegna, 2014, pp. 68, 250).

⁵ Queste includono, secondo il quadro concettuale del RA, le componenti ambientali primarie (atmosfera, suolo e sottosuolo, ambiente idrico) e i fattori di interrelazione (produzione e gestione dei rifiuti, energia, trasporti e mobilità, sistemi produttivi e rischio tecnologico).

Con riferimento al secondo degli aspetti elencati, la dotazione finanziaria di ogni azione di Programma è ripartita in una o più campi di intervento, a ciascuno dei quali il Reg. (UE) 215/2014 attribuisce la percentuale di sostegno finanziario agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici, come rappresentato nella Figura 1.

Dall'attribuzione di pesi⁶, secondo una scala di valori che va da -1 a 1 (Regione Sardegna, 2014, p.73) sulla base dei tre punti appena visti e dalla loro ponderazione con gli importi finanziari assegnati si arriva alla definizione di un coefficiente aggregato della sostenibilità ambientale per ciascuna azione⁷.

Si riporta a titolo di esempio la valutazione della sostenibilità ambientale effettuata, secondo i punti sopra elencati, sull'azione 6.1.2 "Realizzare i migliori sistemi di raccolta differenziata e un'adeguata rete dei centri di raccolta", definita nell'Asse V del PO-FESR "Tutela dell'ambiente, uso efficiente delle risorse e valorizzazione del patrimonio naturale culturale a fini turistici." Si è rilevato quanto segue:

1. un impatto diretto positivo di entità elevata (peso attribuito all'impatto è pari a 1) sulla componente "Produzione e gestione dei rifiuti" in quanto l'azione contribuisce in maniera significativa al raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale "Ottimizzazione del sistema di gestione dei rifiuti" (Regione Sardegna, 2014, p. 250);
2. si è rilevato un impatto indiretto positivo di entità media (peso attribuito all'impatto è pari a 0,28) sulla componente "Suolo e sottosuolo", ricondotto alla riduzione del rischio di contaminazione del suolo derivante dall'abbandono di rifiuti; l'azione contribuisce in maniera debolmente significativa al raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale "Prevenire la riduzione delle potenzialità produttive del suolo" (Regione Sardegna, 2014, p. 250);
3. si è rilevato un impatto indiretto positivo di entità lieve (peso attribuito all'impatto è pari a 0,16) sulla componente "Ambiente idrico", ricondotto alla riduzione del rischio di contaminazione delle acque derivante dall'abbandono di rifiuti; l'azione contribuisce in maniera debolmente significativa al raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale "Mantenere e migliorare la qualità dei corpi idrici" (Regione Sardegna, 2014, p. 250);
4. si è rilevato un sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici pari a 0% (valore definito dal Reg. (UE) 215/2014 per la categoria 017 associata all'azione; in questo caso la posta finanziaria assegnata alla categoria di riferimento non contribuisce in nessun modo).

⁶ L'impatto su una componente ambientale è legato a due fattori, il primo definito dalla tipologia di impatto (diretto o indiretto), il secondo legato all'entità (lieve, media, elevata) in riferimento, anche, al grado di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

⁷ Per le azioni del POR FESR, oggetto di valutazione, sono stati ottenuti dei coefficienti di sostenibilità ambientale quasi sempre positivi compresi tra 0 e 2. I coefficienti più alti sono stati ottenuti per le azioni degli Assi IV "Energia sostenibile e qualità della vita", V "Tutela dell'ambiente, uso efficiente delle risorse e valorizzazione del patrimonio naturale culturale a fini turistici".

Non si rilevano impatti negativi a seguito dell'attuazione dell'azione e il coefficiente complessivo di sostenibilità ambientale associato alla stessa risulta 1,44, con effetto leva corrispondente a un importo finanziario a finalità ambientale pari al 16% dell'importo complessivo del POR FESR.

Al momento si stanno recependo le osservazioni pervenute durante la fase di consultazione VAS e del negoziato con la Commissione Europea, dalle quali sono emersi forti suggerimenti, in fase di recepimento dall'Autorità Procedente, per rafforzare maggiormente, in termini finanziari, le azioni rivolte alla tutela dell'ambiente (in particolar modo nel settore della gestione dei rifiuti e delle risorse idriche).

(iii) Conclusioni

Si può affermare che l'endoprocedimentalità della valutazione ambientale rispetto al processo di definizione delle scelte, la partecipazione e la considerazione della dimensione ambientale sono stati aspetti sostanziali nell'ambito della VAS del POR FESR e del PSR FEASR 2014-2020 della Regione Sardegna, pur con i vincoli stabiliti a livello comunitario e nazionale. I Programmi sono stati definiti infatti nell'ambito di una cornice abbastanza schematizzata e rigida, che fornisce al programmatore, a priori e già a livello di Regolamenti sui Fondi e Accordo di Partenariato, le tipologie di azioni che possono o non possono essere attivate e finanziate, nel rispetto di determinati risultati attesi.

Sulla base anche delle lezioni dettate dall'esperienza delle passate programmazioni, le innovazioni di metodo per la programmazione 2014-2020 orientano i Programmi ad una maggiore concentrazione in termini di priorità e di obiettivi specifici., Le strategie di intervento devono essere chiare e supportate da una solida analisi dei fabbisogni regionali. I margini di spesa spesso sono ridotti e il programmatore si trova a dover scegliere poche priorità di intervento, in coerenza con le norme/documenti sopraindicati.

Un contributo importante nella fase di scelta delle azioni del POR FESR e del PSR FEASR sono state le osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale, raccolte e validate dall'Autorità Procedente, a seguito delle fasi di consultazioni, avvenute ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 42/2001/CE. Tramite le osservazioni si sono espresse le criticità maggiormente rilevanti e gli ambiti di intervento prioritari a livello regionale.

Le osservazioni, accolte per la gran parte, sono state sia di carattere metodologico, inerenti i contenuti del Rapporto ambientale (inerenti le analisi di contesto e di coerenza, il programma di monitoraggio, l'individuazione e la valutazione degli effetti sull'ambiente e delle alternative) sia in termini critici sulle azioni proposte nella bozze dei Programmi. L'apporto dei vari soggetti si è inquadrato in un sistema di governance multilivello, all'interno del processo che ha portato alla formazione delle decisioni e alla loro implementazione (UNESCAP, 2007). La partecipazione, in tal senso si è dimostrata efficace e diretta a migliorare la programmazione sulla base delle esigenze del territorio, e in linea con quanto indicato all'art. 5 del RRDC.

In estrema sintesi, l'esperienza condotta dalla regione Sardegna ha evidenziato, in termini di opportunità, quanto i concetti di governance, di programmazione e di valutazione siano "inseparabili" tra loro (così come sottolineato ad esempio da Khakee, 1998).

Riferimenti bibliografici

- Brown A., Thérivel R. (2000), Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18:183-189.
- Khakee A., (1998), Evaluation and Planning. Inseparable Concepts, *Town Planning Review*, 69,4: 359–74.
- Kørnøv L., Thissen W. (2000), Rationality in Decision- and Policy-Making: Implications for Strategic Environmental Assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18: 191- 200.
- Regione Sardegna (2013), *Programmazione 2014-2020 dei Fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC), Valutazione ambientale strategica, Rapporto preliminare (Documento di Scoping)*, disponibile su:
http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20131008132633.pdf
 [ultimo accesso Maggio 2015].
- Regione Sardegna (2014), *Programmazione 2014-2020 dei Fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC), Valutazione ambientale strategica del Programma Operativo FESR 2014-2020 e del Programma di sviluppo rurale 2014-2020, Rapporto ambientale*, documento disponibili online su:
http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20140721115256.pdf
 [Ultimo accesso Maggio 2015]
- UNESCAP [United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific] (2007), *What is Good Governance?*, documento disponibile su internet all'indirizzo <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
 [ultimo accesso Maggio 2015].

Note

L'articolo rientra tra le attività di ricerca svolte con il sostegno della Regione Autonoma della Sardegna attraverso una Borsa di Ricerca finanziata con fondi a valere sul POR Sardegna FSE 2007-2013.

Il Progetto Quadro: un modello vincente di governance a livello regionale?

di

Monica Cariola, IRCRES-CNR

Da quando il concetto di governance ha trovato possibilità di realizzazione in vari strumenti di programmazione negoziata economica anche a livello locale, le Regioni italiane hanno cominciato a sperimentare nuovi modelli di governance da utilizzare nella programmazione delle politiche connesse alla gestione dei Fondi FSE e dei Fondi FESR, al fine di migliorarne applicabilità e performance. In particolare da diversi anni alcune Regioni hanno sperimentato strumenti di policy da applicare alla gestione dei bandi regionali per le attività previste dai Piani Operativi Regionali (POR).

Le esperienze tradizionali di finanziamento regionale nella formazione prevedevano l'intervento diretto della Regione su ogni progetto formativo, con notevoli costi di gestione ed organizzativi; l'introduzione dello strumento di policy "Progetto Quadro" (PQ), nell'ambito dei propri POR per la gestione dei fondi FSE, ha inteso superare il concetto di rapporto diretto tra Regione e singolo beneficiario, interponendo un ente intermedio nella gestione di interventi settoriali, di filiera o intersettoriali, aziendali o territoriali e, specie nella promozione di interventi di formazione continua, ha costituito una risposta ai crescenti fabbisogni formativi del sistema produttivo.

La finalità di questi progetti (di dimensioni finanziarie spesso rilevanti) è duplice: da un lato favorire una progettazione degli interventi su scala più ampia del singolo progetto formativo, dall'altro promuovere una sempre più elevata capacità di programmazione a livello territoriale da parte degli operatori singoli o associati. Tali progetti, anche per le loro dimensioni, richiedono infatti competenze diverse e, per questo motivo, presuppongono necessariamente un forte livello di accordo e di collaborazione fra operatori e partner diversi, spesso riuniti in associazioni temporanee di scopo. Infatti i PQ sono principalmente proposti da associazioni di rappresentanza di imprese, territoriali e/o di categoria, ma anche promossi da Enti gestori e destinati alle risorse umane delle aziende presenti nella Regione, finalizzati ai processi di cambiamento delle imprese e di sperimentazione di nuove forme di lavoro flessibile.

(i) Innovatività del modello rispetto agli strumenti tradizionali di programmazione

Dalle sue prime applicazioni (in Lombardia nel 2002) il modello dei Progetti Quadro è stato via via utilizzato in svariati ambiti, dalla formazione continua ai servizi per il lavoro, alla formazione superiore e di specializzazione, fino alla formazione specifica per determinati settori; il modello è stato così progressivamente perfezionato nei suoi aspetti

procedurali e programmatori e sono stati attivati processi virtuosi di compartecipazione, anche finanziaria, dei soggetti intermedi alle politiche regionali.

Infatti, i notevoli limiti imposti dai sistemi di programmazione tradizionali hanno favorito lo sviluppo del PQ inteso come modello di programmazione più efficiente.

La modalità tradizionale, con finanziamento di singole proposte corsuali, presentate dalle stesse imprese beneficiarie o da società specializzate, prevedeva che la Regione valutasse la domanda di finanziamento solo dal punto di vista della qualità del progetto, senza misurare l'effettiva rilevanza dell'intervento, né il potenziale impatto strategico delle azioni sullo sviluppo del sistema regionale. Inoltre, limitava l'accessibilità delle imprese più piccole ai finanziamenti: le complessità burocratiche e la necessità di assicurare la contemporanea partecipazione alla formazione di un numero di lavoratori che poteva corrispondere anche alla totale forza lavoro nel caso di una micro-impresa, rappresentavano un enorme ostacolo alla partecipazione stessa.

Dal punto di vista tecnico i PQ consentono invece il passaggio dall'assegnazione di fondi FSE ai soggetti erogatori di singoli corsi, ad un modello basato sul finanziamento di "pacchetti di attività", identificati in prima istanza nel loro complesso, secondo una logica di co-progettazione con le associazioni datoriali e sindacali che decidano di collaborare con il soggetto intermedio che propone un PQ. La progettazione più specifica e operativa viene invece demandata ad un secondo momento, in funzione delle caratteristiche e delle necessità dei singoli end-users.

Il soggetto proponente un PQ si impegna a raggiungere degli obiettivi strategici di cui la Regione, per selezionare i progetti da finanziare, valuta la coerenza con le proprie priorità e con obiettivi misurabili (ad es. numero di imprese, lavoratori destinatari, ore di formazione) in base ai quali viene determinato il finanziamento.

Le associazioni datoriali e sindacali dovrebbero garantire una migliore risposta ai reali fabbisogni di aggiornamento delle competenze dei lavoratori. Gli organismi intermedi promotori di un PQ devono stimolare la domanda di formazione, motivando anche le imprese più piccole a partecipare anche a servizi più specifici.

(ii) Il modello di Governance alla base del PQ: Criticità e punti di forza

E' stato analizzato lo strumento PQ, per individuarne principali punti di debolezza e forza, esaminando più a fondo il caso della Regione Lombardia che ha applicato tale strumento per la prima volta nella programmazione POR-FSE 2000-2006.

L'attento esame dei documenti regionali e dei dispositivi dei singoli bandi ha suggerito un'analisi diretta sul campo, attraverso interviste a testimoni privilegiati e soggetti selezionati tra i beneficiari delle misure D1 (Formazione Continua) e C3 (Alta Formazione), le più finanziate (tab.1).

Gli enti gestori-beneficiari hanno sottolineato come i PQ si caratterizzino per interventi di più ampio respiro, in quanto tendono a coprire coerentemente un territorio o un settore e si proiettano su un orizzonte di medio-lungo periodo. Dalle interviste ai testimoni privilegiati messe a confronto con quelle realizzate alla Regione Lombardia ai responsabili programmazione-gestione dei PQ, sono emersi elementi utili alla ricostruzione del processo di implementazione e quindi del modello logico di Governance

alla base dello strumento PQ. Tale modello può essere suddiviso in due macro fasi: 1) dall'implementazione del bando fino alla determinazione dei relativi vincitori; 2) dall'assegnazione dei fondi ai soggetti prescelti, fino alla valutazione finale ed alle relative analisi di follow up (fig.1). Dalla suddivisione di queste macrofasi in singole microfasi analizzabili singolarmente è stato quindi più facile far emergere elementi di criticità e punti di forza del processo.

Tabella 1: PQ finanziati -POR-FSE 2000-2006- Lombardia

MISURA	N° PQ FINANZIATI	TOTALE ALLIEVI	TOTALE ORE CORSO	COSTO TOTALE (Euro)	QUOTA PRIVATA (Euro)
3.A.2	31	1.781	69.350	8.802.860	-
3.C.1	43	1.246	7.352	3.159.154	-
3.C.3	181	232.078	658.245	80.266.200	-
3.D.1	125	142.634	572.997	146.451.263	50.798.966
3.D.2	60	33.159	130.194	21.224.695	-
3.D.4	29	443	6.897	3.107.488	114.648
3.E.1	111	9.922	339.449	21.259.434	-
Totale	580	421.263	1.784.484	284271095,8	50.913.614

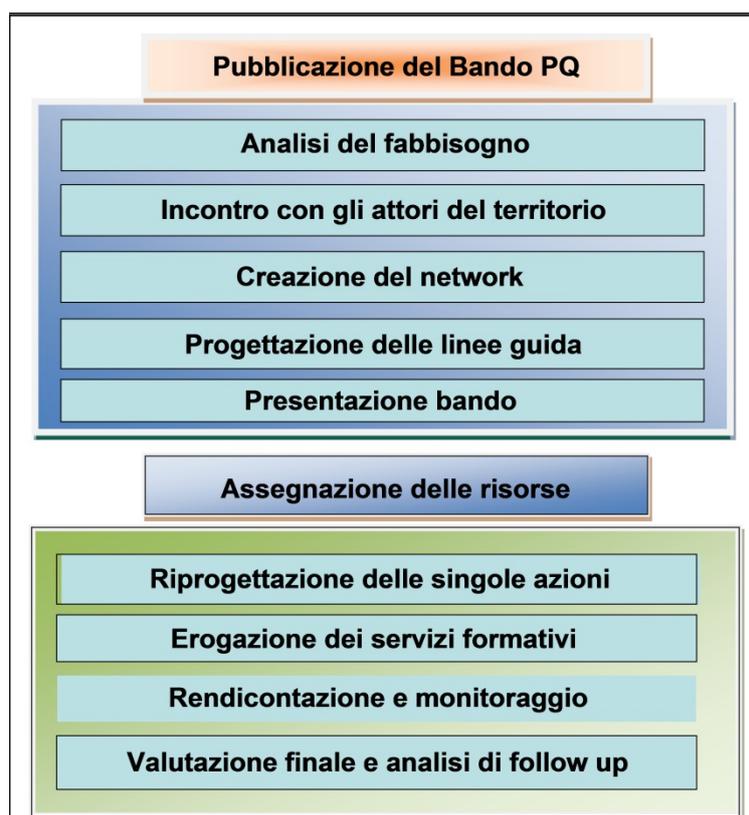
Fonte: Elaborazioni Ircres su dati Monitorweb- Lombardia

L'analisi del processo di implementazione e del funzionamento dello strumento PQ ha fatto emergere molti elementi a favore della sua introduzione nella Governance regionale:

- creazione di una rete e di un processo interattivo di feed back con gli attori locali: per conoscere in modo più approfondito le esigenze delle imprese presenti, nonché implementare conoscenze da porre alla base delle programmazioni future.
- semplificazione procedurale: per realizzare progetti complessi coinvolgendo attivamente anche micro e piccole imprese.
- definizione di azioni di sistema: i progetti affrontano temi con una copertura ampia, sia territoriale (cioè un territorio ben definito), oppure settoriale (che coprono un settore produttivo o formativo specifico); questo consente una visione dall'alto e un coinvolgimento verso un target potenziale più allargato.
- efficienza nello sfruttamento e distribuzione delle risorse economiche, grazie alla progettazione ad ampio spettro unita alla scelta di finanziare progetti di dimensioni rilevanti.
- coinvolgimento diretto dei corpi intermedi nella programmazione e realizzazione delle politiche formative in attuazione del principio di sussidiarietà, con un'immediata corrispondenza degli obiettivi progettuali alle effettive esigenze dei destinatari e del territorio.
- stimolo al miglioramento del sistema dell'erogazione dei servizi formativi e alla qualità dei servizi offerti, in quanto è notevolmente aumentata l'attenzione al cliente, anche perché le richieste dei bandi sui PQ hanno imposto una riorganizzazione delle strutture. Le fasi di progettazione più articolate e la creazione di sistemi di enti

hanno stimolato la crescita nelle competenze delle risorse coinvolte in questi processi, permettendo un'upgrade generalizzato nel sistema della formazione. Nelle organizzazioni dei beneficiari sono nati uffici di progettazione sulle azioni del FSE, che hanno permesso l'elaborazione di strumenti più adeguati alle esigenze territoriali e più calzate sui bandi emessi.

Figura 1 - Il modello di governance alla base dei PQ



Fonte: elaborazioni IRCrES-CNR

Pur nella generale positività di giudizio, dall'analisi dello strumento e dei feed-back dei beneficiari sono emerse ancora alcune criticità di tipo organizzativo:

- nonostante maggiormente flessibili, i PQ presentano ancora una certa rigidità in fase rendicontativa, specie per modifiche in corso d'opera.
- i bandi non seguono una periodicità costante, nè il calendario accademico/scolastico; questo limita una reale programmazione degli interventi formativi, che richiederebbero una cadenza annuale, e impedisce di innestarsi sui flussi di domanda di formazione, concentrati ad inizio anno scolastico.
- Il lasso di tempo tra presentazione e approvazione del progetto è troppo elevato e mai costante, il che contrasta l'attività di programmazione e una risposta adeguata ai bisogni dei destinatari finali degli interventi.

Le due principali finalità dei PQ, favorire una progettazione degli interventi su scala più ampia del singolo progetto formativo e promuovere una più elevata capacità di networking e di programmazione a livello territoriale da parte degli operatori, vengono certamente meglio raggiunte con i PQ che con altri strumenti di programmazione tradizionali; ciò non toglie che permangano ancora criticità e che il modello, attraverso processi di feed-back tra Regione, Gestori e beneficiari, non possa ancora essere perfezionato.

Riferimenti bibliografici

- Bezzi C. (2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano: Franco Angeli.
- Bramanti A., Odifreddi D. (a cura di) (2003), *Istruzione formazione lavoro: una filiera da (ri)costruire. L'esperienza lombarda e la sfida della riforma*, Milano: Franco Angeli.
- Bulgarelli A. (a cura di) (1996), *Percorsi di valutazione del Fondo Sociale Europeo nelle Regioni italiane*, Isfol, Milano: Franco Angeli Editore.
- Cariola M. (2005), Le metodologie di valutazione dei centri servizio per il lavoro: dalla letteratura alla proposta di un metodo di analisi di processo e performance, in Vitali G., Ragazzi E. (a cura di), *I fabbisogni formativi dei soggetti deboli*, Milano: Franco Angeli, pp. 209-238.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- Moro G. (2005), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma: Carocci.
- Palumbo A., Vaccaro S. (a cura di) (2007), *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano: Mimesis ed.
- Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano: Franco Angeli.
- Quaglino G.P., Carrozzi G.P. (1983), *Il processo di formazione. Dall'analisi dei bisogni alla valutazione dei risultati*, Milano: Franco Angeli.
- Quaglino G.P., Ermolli G. (1985), *La formazione. Criteri e metodi di valutazione*, Milano: Franco Angeli.
- Resmini L. (1993), L'efficienza e l'efficacia del settore pubblico: alcuni metodi di analisi, *Economia e diritto del terziario*, 1, 93-125.
- Russo A. (2009), *Governare lo sviluppo locale. Esperienze di governance a confronto*. Roma: Aracne.

Nota

L'articolo trae spunto da un'indagine eseguita dal Ceris (ora IRCRES), per conto di Ecosfera S.p.A, e contenuta nei Rapporti di Approfondimento tematico curati dall'autrice, nell'ambito della Valutazione Indipendente del POR Ob. 3 della Regione Lombardia – periodo 2000-2006.

Specificità della Città Metropolitana di Napoli. Pianificare con l'emergenza

di

Giuseppe Mazzeo, ISSM-CNR Napoli

I fenomeni urbanizzativi presentano una particolare diffusione in Europa, coinvolgono l'80% circa della popolazione e concentrano al loro interno una quota dei trasferimenti economici nazionali (Spadaro, 2015), nell'ordine del 12% del PIL in EU e del 16% in Italia. Mentre gli investimenti locali sono il 60% in EU e il 75% in Italia (dati 2011) dell'intero settore pubblico (Ciapetti, 2014).

All'interno di questo spazio le aree metropolitane presentano ulteriori specificità in termini di concentrazione delle attività, di innovazione e di ricchezza prodotta.

I sistemi metropolitani sono un argomento tipicamente interdisciplinare in cui sono coinvolti specialisti come geografi, economisti, sociologi, urbanistici, giuristi, ecc. Le diverse discipline presentano una grande diversità di approccio sul concetto di "metropoli", di "area metropolitana" o di "città metropolitana". Generalmente la dimensione fisica e il numero di abitanti sono i principali fattori necessari ad associare ad una città la denominazione di metropoli, mentre per la definizione di area metropolitana hanno un peso rilevante le relazioni funzionali che si creano a livello territoriale, il livello di infrastrutturazione e la qualità in termini di specializzazione delle attività (Salet, Thomley, Kreukels, 2003).

(i) Interrogativi conseguenti alla emanazione della legge 56/2014

Le città metropolitane sono livelli amministrativi che nascono per rispondere alle problematiche di una realtà territoriale che oggettivamente è più complessa rispetto a quella di una città di medie-piccole dimensioni. Esse sono, in ordine di tempo, l'ultimo tentativo fatto per introdurre nella struttura amministrativa italiana questi enti territoriali di area vasta. Il primo, vano, tentativo è da far risalire al 1990 con la legge 142, ripresa nel 2000 dalla legge 267.

La legge 56 del 2014 introduce le città metropolitane come enti territoriali di area vasta le cui finalità istituzionali sono la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Il nuovo ente nasce come strumento di gestione di aree urbane complesse di estensione territoriale che si è voluto far coincidere normativamente con quello delle province, superando così uno dei principali ostacoli delle precedenti formulazioni.

Le città che sono candidate a diventare città metropolitane si sostituiscono alle province nella gestione del territorio di propria competenza, quindi anche nel

coordinamento delle politiche dei comuni che ne fanno parte. A questo proposito una considerazione da fare è che nulla viene detto in relazione al rapporto tra città metropolitana e comuni ad essa appartenenti. Ciò pone i comuni in una posizione di continuità nella gestione delle proprie competenze, cosa che ha poca ragion d'essere in una realtà complessa che ha bisogno di forza nei livelli di coordinamento piuttosto che in quelli di base. Tale situazione indebolisce l'immagine del nuovo ente e contiene in sé i germi di potenziali conflitti.

(ii) La città metropolitana di Napoli nel contesto regionale

Un intreccio di situazioni, di eventi, di avventure normative, di ritardi, di connivenze, di inettitudine contraddistingue l'avvio della Città Metropolitana di Napoli. Eternamente fedele a sé stessa, non è riuscita a darsi in tempo neanche lo Statuto, che secondo la legge avrebbe dovuto essere approvato entro il 31 dicembre 2014.

Date le premesse ci si chiede come questo nuovo ente possa adempiere alle sue competenze in termini di pianificazione strategica e di pianificazione generale territoriale. Ci si chiede, inoltre, come la Regione Campania potrà porsi nei confronti della Città Metropolitana.

Si ricorda, da un lato, che il peso demografico, economico e funzionale (Papa, Mazzeo 2014) della Città Metropolitana di Napoli all'interno della Regione Campania è tale da porre i due enti in condizione di sostanziale equilibrio in termini di rilevanza e di peso specifico. Dei 5.870.000 abitanti nell'intera regione, 3.130.000 vivono nel territorio della città metropolitana (dati 2014 arrotondati), con un peso demografico che supera il 53% di quello totale della regione.

Tale percentuale si ritrova anche nei dati sul valore aggiunto totale, che segna oltre 45 miliardi di Euro per la città metropolitana su un totale di 85 miliardi per l'intera regione (dati Tagliacarne 3013 su valori 2011).

Dal punto di vista funzionale, infine, sono evidenti le interrelazioni che il territorio della città metropolitana ha con aree esterne che non ne fanno parte ma ne sono strettamente connesse: basti pensare alla parte meridionale della provincia di Caserta e a quella settentrionale della provincia di Salerno. Il che aumenta oggettivamente il peso specifico di questo nuovo ente territoriale.

Se a tali considerazioni si aggiunge che i rapporti tra comune di Napoli e Regione Campania non sono stati, nell'ultimo periodo, idilliaci, e si aggiunge anche che entrambi gli enti soffrono di una generalizzata incapacità nell'indirizzare e nel far funzionare la macchina amministrativa (Mazzeo, 2009) si può ipotizzare (pur non auspicandolo), un sostanziale immobilismo, sulla falsariga di quanto finora successo. Cartina di tornasole dei rapporti sarà l'emanazione della nuova legge regionale in materia di governo del territorio, la quale necessariamente dovrà porsi il problema del nuovo ente, del suo peso, delle sue funzioni e del rapporto tra città metropolitana ed ente Regione (Gastaldi, Zarino 2015).

(iii) Caratteri del territorio e criticità della pianificazione

Vi sono, però, interrogativi, anche in relazione alla futura attività di pianificazione.

Il territorio della città metropolitana di Napoli presenta caratteri peculiari in termini di urbanizzazione, concentrazione della popolazione, infrastrutturazione, ma anche in termini di rischi naturali. Il territorio, infatti, risulta ampiamente condizionato in termini di rischio vulcanico dalla presenza di due aree, una nella parte nord-ovest (Campi Flegrei), l'altra nella parte meridionale (Vesuvio).

Entrambe queste aree sono ampiamente popolate, di elevato valore naturalistico ed agricolo ma entrambe sono caratterizzate dal rischio reale che l'evento vulcanico si verifichi in tempi storici. Ciò rende necessario una specifica pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico redatta dal Dipartimento della Protezione Civile e dall'Assessorato alla Protezione Civile della Regione Campania. Nello specifico si sono definite due "Zone rosse", una per ciascuna delle due aree, ovvero le aree che presentano elevata probabilità di invasione di flussi piroclastici e che devono essere sottoposte a evacuazione cautelativa in caso di possibilità di ripresa dell'attività eruttiva.

La zona rossa dei Campi Flegrei interessa 6 comuni e 8 circoscrizioni appartenenti a Napoli, alcune parzialmente, per un totale di circa 420.000 abitanti. Quella del Vesuvio interessa 24 comuni, di cui 1 in provincia di Salerno, e 3 circoscrizioni di Napoli, per un totale di circa 740.000 abitanti. Gli abitanti delle due aree sono pari a circa il 37% dell'intera popolazione della città metropolitana.

È evidente che una realtà come questa comporta una ricaduta precisa in termini di governo del territorio, con l'esigenza di una specifica capacità di pianificare l'esistente, incrementare le proprietà resilienti del territorio e favorire le azioni di emergenza da mettere in atto nel caso che l'evento si verifichi. Ciò significa che la presenza delle due aree dovrebbe caratterizzare in profondità il piano territoriale generale e connotarlo in termini strategici ed attuativi. In particolare:

1. l'apposizione della zona rossa significa blocco di ogni incremento del peso residenziale delle due aree, se non addirittura una sua riduzione. Questo significa che almeno un terzo del territorio della città metropolitana è indisponibile ad una espansione del patrimonio residenziale e che, oltre al soddisfacimento della domanda residenziale pregressa, è da mettere in conto un'aliquota non trascurabile di volumetrie dovute a trasferimento dalle zone rosse;
2. la vulnerabilità del territorio e il sistema delle risorse presenti (storiche, naturalistiche, produttive, di capitale fisico e umano) rendono necessaria una pianificazione che sia, nel contempo, rigorosa nel controllo delle trasformazioni residenziali e attenta a valorizzare al massimo le risorse presenti, con l'obiettivo di trasformare una situazione penalizzante in una vantaggiosa;
3. è necessario riparlare di riequilibrio tra aree interne e zone costiere, riproponendo un argomento in voga negli anni '70-'80 quando veniva utilizzato per finalità specificamente economiche. Ciò porta a dire che quando si affronta il problema del giusto equilibrio del territorio della città metropolitana di Napoli si deve obbligatoriamente ragionare in termini di estensione territoriale regionale, e non solo.

Questi tre elementi hanno come conseguenza un processo di pianificazione che inserisce di diritto nella pianificazione territoriale le problematiche delle zone rosse, che devono essere condivise da tutta la comunità regionale e che devono essere affrontate da

un personale amministrativo e tecnico adeguato in termini culturali ed operativi, cosa che non è avvenuta nella redazione del Piano Territoriale Regionale vigente, né nel PTCP della provincia di Napoli.

Con l'avvertenza che il raggiungimento di tali obiettivi, correlati tra di loro, dà luogo ad azioni che possono essere estremamente gravose per l'intera comunità nazionale; se il rischio presente nelle due aree si combatte riducendone la vulnerabilità, tale risultato si ottiene solo spostando risorse umane in altri siti a minore rischio, ossia riducendo il capitale fisico e umano potenzialmente coinvolto negli eventi dannosi.

Riferimenti bibliografici

- Ciapetti L. (2014), Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche dell'area vasta, *Ist. del federalismo*, 2, spec. 252.
- Gastaldi F., Zarino S. (2015), La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio, *EyesReg*, 5, 1, 11-13.
- Mazzeo G. (2009), Naples, *Cities*, 26, 6, 363-376.
- Papa R., Mazzeo G. (2014), Characteristics of sprawl in the Naples Metropolitan Area. Indications for Controlling and Monitoring Urban Transformations, *Lecture Notes in Computer Science*, 8580, 520-531.
- Salet W., Thomley A., Kreukels A. (2003), Metropolitan Governance and Spatial Planning, *Comparative Case Studies of European City-Regions*, London: Spon Press.
- Spadaro A. (2015), Le Città metropolitane, tra utopia e realtà, *Federalismi.it*, 14/01/2015.

Policy-maker occulti

di

Carlo Tesauro, ISMAR C.N.R. – Ancona

In un articolo sull'esplicita caratterizzazione della figura del “policy maker” (Tesauro, 2011) si è precisato che tale termine individua soggetti sia pubblici che privati le cui scelte operative generano effetti significativi sul contesto socio-economico, come ad esempio nel caso delle aziende di servizi infrastrutturali, finanziari e assicurativi (Campisi, 1997; Tesauro, 2007).

Fino a pochi anni fa le aziende di questo tipo erano a capitale pubblico e i loro vertici di nomina governativa. Ciò garantiva il controllo politico e quindi, indirettamente, dei cittadini sulla loro attività. Queste aziende però non rappresentavano la totalità dei casi, poiché analoghe caratteristiche si potevano riscontrare in un'ampia fetta del settore dei servizi (Haiss, 2008; Chen, 2012), oltre ad una serie di altre attività operanti a scala sub-nazionale.

Fino agli anni '60, infatti, la presenza pubblica nei settori finanziario-assicurativo, energetico e delle comunicazioni era preponderante. Infatti la maggior parte di questi servizi era fornita in regime di monopolio da imprese a capitale pubblico, oppure mediante una forte presenza di imprese prevalentemente pubbliche unita ad una normativa di controllo tariffario notevolmente vincolante. Dagli anni '70 inizia un lento processo di alleggerimento dei vincoli, in concomitanza con l'introduzione sulla obbligatorietà della copertura assicurativa per tutti i veicoli e natanti, che avvia il processo di completa liberalizzazione dei mercati ancora in atto.

Laddove le aziende pubbliche operavano come monopoliste era necessario svincolare il capitale pubblico solo dopo aver modificato il regime esistente, procedendo con modalità e tempi differenti in funzione delle particolari condizioni iniziali di ciascun settore. A complicare il procedimento si è aggiunto l'ingresso di capitali stranieri in settori strategicamente prioritari, operazione che, sebbene assolutamente lecita, genera tuttavia notevoli dubbi di opportunità. Viceversa, negli ambiti in cui il controllo era esercitato mediante forte presenza sul mercato e normativa tariffaria, si è semplicemente trasformato il regime tariffario da “imposto” a “vigilato” con conseguente adattamento graduale al processo di liberalizzazione.

Tra gli obiettivi prioritari di questo processo c'era la creazione di un regime di concorrenza che favorisse la riduzione dei prezzi, ma per molti settori tale risultato non si è percepito o non si è verificato affatto.

(i) Il contesto analizzato

Dopo un lungo processo di adattamento, iniziato nel 1969, il settore assicurativo sembra il primo ad aver raggiunto un assetto che riproduce fedelmente le caratteristiche

del libero mercato, nel quale gli operatori attualmente presenti, nazionali e stranieri, hanno superato una fase di selezione caratterizzata da clamorosi episodi di fusione, acquisizione ed accorpamento di noti marchi nazionali ed esteri, e competono sia in termini di tariffe che di servizi offerti. Inoltre, il settore è controllato da ben due Authority istituzionali, l'IVASS (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni) e l'Antitrust (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), oltre che dall'ANIA (Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici) organismo autonomo delle imprese di settore, che dovrebbero monitorare la correttezza operativa sia in termini tariffari e relativa concorrenza che delle procedure indennizzo.

La dimensione del mercato delle assicurazioni sulla responsabilità civile, per il solo ramo dei veicoli terrestri (RCA) è di oltre 37 Mln. di unità, con un costo medio nazionale stimato dall'ANIA di 525 €, che configura un valore complessivo di mercato di poco meno di 20 Mld. di euro all'anno. Nella Statistica Annuale R.C. Auto – Esercizio 2007, e solo in questo documento, l'ANIA elenca i 15 fattori di rischio per cui produce analisi statistiche con metodo univariato, ma presenta risultati solo per 9 di questi. In particolare i 9 fattori esplicitati sono: Età del proprietario; Sesso del proprietario; Classe di bonus malus; Rateizzazione del premio; Massimale assicurato; Cavalli fiscali; Alimentazione del veicolo; Età del veicolo; Valore del veicolo. Viceversa, i fattori per cui i risultati non sono presenti nel rapporto sono: Città e provincia limitrofa di residenza; Provincia di residenza del proprietario; Regione di residenza del proprietario; Cilindrata del Veicolo; Potenza del veicolo; Massa del veicolo.

In questo lavoro saranno analizzati i dati relativi a dieci regioni, che sono: Campania, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana e Veneto.

(ii) Il rischio e la sua analisi

Il metodo più semplice per stimare parametri di valutazione ex ante affidabili (Baiardi, 2014) è sicuramente un'attenta analisi delle serie storiche, che in questo contesto si traduce come l'analisi del rischio di impresa. I report annuali dell'ANIA forniscono una serie di indicatori a scala regionale, ma nessuna informazione sui 15 fattori di rischio considerati. Tra gli elementi forniti possono risultare utili il parco dei veicoli circolante, la frequenza complessiva dei sinistri gestiti rispetto al parco circolante e l'incidenza dei sinistri pagati per ciascuna regione rispetto al totale nazionale.

Dai succitati valori tratti dai report dell'ANIA sono stati calcolati indipendentemente due indicatori, frequenza (dei sinistri) e incidenza (dei pagamenti) relativi ai valori medi complessivi (Tab. 1 e 2), che forniscono rappresentazioni adimensionali utili per la costruzione di uno stimatore unico generale.

L'analisi del rischio operativo può essere condotta basandosi sullo studio delle frequenze di sinistri ed incidenza dei risarcimenti, per le quali sono immediatamente disponibili dati affidabili forniti dall'ANIA. Tale approccio non solo è idoneo ad evidenziare gli elementi utili per gli obiettivi di questo lavoro, ma costituisce anche una premessa necessaria per uno studio maggiormente approfondito che sviluppi un'analisi basata sui 15 fattori di rischio, per il quale sarebbe necessario integrare e completare gli elementi informativi forniti dai rapporti ANIA.

Tabella 1 – Frequenza relativa al totale delle 10 regioni

REGIONE	FREQUENZA RELATIVA				
	2008	2009	2010	2011	2012
Campania	1,2059	1,3394	1,3197	1,1854	1,089
Em. Rom.	0,8343	0,818	0,8391	0,8734	0,9393
Lazio	1,1763	1,1577	1,2099	1,2879	1,2725
Lombardia	0,962	0,9378	0,9309	0,9892	1,0451
Marche	0,8413	0,8145	0,8273	0,8496	0,8751
Piemonte	0,9736	0,969	0,967	1,0075	1,0551
Puglia	1,1594	1,1419	1,0921	0,9378	0,8493
Sicilia	1,1376	1,1383	1,1229	1,0737	1,0447
Toscana	0,9862	0,9729	0,9866	1,0428	1,0533
Veneto	0,7235	0,7105	0,7044	0,7527	0,7766

Fonte: Elaborazione diretta di dati ANIA

Tabella 2 – Incidenza relativa al totale delle 10 regioni

REGIONE	INCIDENZA RELATIVA				
	2008	2009	2010	2011	2012
Campania	102,38%	114,87%	117,15%	100,31%	87,45%
Em. Rom.	91,41%	90,59%	91,06%	94,53%	98,66%
Lazio	118,04%	120,51%	125,89%	134,65%	132,32%
Lombardia	194,34%	190,90%	183,47%	191,19%	206,17%
Marche	34,32%	32,82%	33,78%	33,74%	34,96%
Piemonte	98,12%	97,89%	95,69%	99,44%	102,66%
Puglia	83,43%	80,86%	79,83%	65,05%	56,56%
Sicilia	87,33%	82,50%	82,69%	81,32%	77,45%
Toscana	104,84%	104,10%	105,89%	110,39%	111,89%
Veneto	85,77%	84,96%	84,55%	89,38%	91,87%

Fonte: Elaborazione diretta di dati ANIA

(iii) I dati tariffari

I dati tariffari, viceversa, forniscono una indicazione piuttosto precisa di quello che sembra essere il metodo utilizzato dalle compagnie per la valutazione dei premi. Tuttavia, per poter condurre l'analisi utilizzando l'approccio descritto è necessario valutare i 15 fattori tariffari in modo da definire un profilo standard che renda i valori indipendenti da queste variabili.

Da una veloce consultazione del rapporto 2007 si è generato, quindi, un profilo di medio rischio secondo le statistiche ANIA, che risulti particolarmente adatto per valutare le variazioni tariffarie medie attualmente praticate dalle compagnie nelle 10 regioni scelte. Il profilo utilizzato a tale scopo è il seguente: Maschio, 40 anni, 8a classe bonus-malus, premio semestrale, Massimale di 4Mln., veicolo di 16 cavalli fiscali, a benzina, di

4 anni di età e valore intorno ai 9.000€. Tale profilo è stato utilizzato nei siti internet finalizzati alla ricerca delle tariffe più convenienti tra le offerte delle diverse compagnie nelle 10 città Capoluogo di Regione. In tabella 3 sono riportati i risultati ottenuti.

Tabella 3 – Tariffe per il profilo campione nei 10 Capoluoghi

REGIONE	QUOTAZIONI TARIFFARIE				MEDIA
	Comp. 1	Comp. 2	Comp. 3	Comp. 4	
Campania	2.122,20	2.902,10	3.117,64	3.162,50	2.826,11
Em. Rom.	993,75	825,80	2.139,03	2.435,50	1.598,52
Lazio	1.130,05	849,37	2.955,72	2.847,50	1.945,66
Lombardia	806,65	536,83	1.695,79	1.948,50	1.246,94
Marche	1.032,11	779,69	2.683,60	2.810,00	1.826,35
Piemonte	1.218,40	849,37	2.275,24	2.207,00	1.637,50
Puglia	2.526,39	1.518,40	3.117,64	2.772,50	2.483,73
Sicilia	1.278,46	1.066,03	3.117,64	2.285,50	1.936,91
Toscana	1.179,37	806,23	2.333,58	2.795,50	1.778,67
Veneto	760,27	814,01	2.052,90	1.974,50	1.400,42
MEDIA	1.304,77	1.094,78	2.548,88	2.523,90	1.868,08

Fonte: Elaborazione diretta di dati ANIA

Il numero di elementi analizzato è estremamente limitato, perchè i siti internet forniscono esclusivamente le offerte considerate competitive e, nel campione selezionato, solo 4 compagnie erano costantemente presenti. Inoltre, la maggior parte delle offerte ottenute, sicuramente quelle economicamente più vantaggiose, viene proposto da aziende operanti esclusivamente on-line. Ciononostante, nel campione osservato sono presenti due compagnie operanti on-line e due compagnie operanti mediante tradizionali agenzie sul territorio. Viceversa, appare piuttosto sorprendente la quasi totale assenza delle aziende tradizionalmente più note in ambito nazionale.

Infine, come ultima annotazione, si evidenzia come sia la media per singola compagnia che la media per capoluogo, sebbene a due anni di distanza dal dato ISTAT disponibile e pur essendo calcolate tra le migliori offerte del mercato, appaiano notevolmente distanti dal valore medio nazionale. Ciò potrebbe essere dovuto a diversi fattori, quali una particolare penalizzazione delle città capoluogo rispetto alle altre sedi di residenza, così come ad una realtà del parco veicolare o della platea dei conducenti profondamente sbilanciato verso i criteri ottimali per la determinazione dei costi.

(iv) Il confronto rischio-tariffe

L'impostazione del campionamento di offerta sulla base di un unico profilo con caratteristica di medio rischio limita notevolmente la variabilità dell'offerta tariffaria, rendendo il campione maggiormente dipendente dai criteri connessi con la frequenza di

sinistri, l'incidenza dei risarcimenti e dai fattori di rischio non esplicitati dai report dell'ANIA.

Il confronto tra le componenti del rischio analizzate e le tariffe campionate permette quindi di evidenziare l'ultima delle variabili, ovvero la localizzazione territoriale del cliente. A tale scopo è sufficiente applicare al valore tariffario medio osservato nel campione gli indicatori di rischio ottenuti dalla frequenza relativa e dalla incidenza relativa per ciascuna regione. Il confronto tra i valori così ottenuti, o una loro combinazione lineare (la media ad esempio), con i valori medi osservati per ciascuna regione fornisce l'informazione necessaria.

La tabella 4 mostra le differenze tra i valori medi campionari ottenuti per ogni singolo capoluogo di regione ed i valori stimati applicando l'incidenza e la frequenza calcolate alla tariffa media del campione (riportata in tabella 3).

Tabella 4 – Confronto tra le tariffe medie reali e stimate nei capoluoghi

REGIONE	Media Campionata	Freq. e Incid. Relative	Stima da Quotaz. media camp.	Scarto Media-Stima	% Scarto su Stima
Campania	2.826,11	0,9817	1.833,95	992,16	54,10%
Em. Rom.	1.598,52	0,963	1.798,89	-200,37	-11,14%
Lazio	1.945,66	1,2978	2.424,46	-478,8	-19,75%
Lombardia	1.246,94	1,5534	2.901,84	-1.654,89	-57,03%
Marche	1.826,35	0,6124	1.143,93	682,42	59,66%
Piemonte	1.637,50	1,0408	1.944,34	-306,84	-15,78%
Puglia	2.483,73	0,7075	1.321,65	1.162,08	87,93%
Sicilia	1.936,91	0,9096	1.699,26	237,65	13,99%
Toscana	1.778,67	1,0861	2.028,96	-250,29	-12,34%
Veneto	1.400,42	0,8477	1.583,54	-183,12	-11,56%

Fonte: Elaborazione diretta di dati ANIA

(v) Conclusioni

Sebbene il processo di liberalizzazione dei mercati sia stato oggetto di una particolare attenzione, soprattutto nei casi in cui esisteva un regime di monopolio gestito direttamente dallo Stato, e nonostante sia stata predisposta una normativa contenente vincoli operativi a garanzia del diritto dei cittadini e del rispetto delle regole del libero mercato, la realtà dei fatti dimostra che è sempre possibile che in un regime di libero mercato si introducano effetti distorsivi in grado di generare fenomeni non previsti. Il caso dei servizi assicurativi sulla responsabilità civile obbligatoria per i mezzi di trasporto privato fornisce un primo esempio di operatività settoriale in grado di generare particolari e significativi effetti nel contesto socio-economico.

L'introduzione di un parametro tariffario basato su criteri di tipo territoriale induce variazioni tariffarie che, se rapportate all'intero volume complessivo di attività, comporterebbero incrementi di onere superiori a due miliardi di euro per alcune regioni e

superiori ai 5 miliardi di euro per le regioni meridionali ogni anno. La consistenza delle cifre, paragonabili o addirittura superiori alla consistenza di una manovra correttiva di bilancio nazionale del Governo, comporta sicuramente notevolissimi effetti indotti nell'ambito economico locale.

Inoltre, il settore assicurativo non rappresenta l'unico caso di introduzione di criteri territoriali nella gestione dei rapporti con la clientela poiché, ad esempio, alcune compagnie di telecomunicazione hanno già introdotto clausole territoriali nella gestione delle modalità di pagamento, e poiché le organizzazioni coinvolte da meno tempo nel processo mostrano una chiara tendenza ad emulare le scelte già sperimentate, è lecito attendersi che tale approccio sia adottato rapidamente in molti altri contesti.

Appare evidente come i decisori operativi delle aziende operanti in particolari ambiti del mercato possano agire come veri e propri policy maker. La loro posizione all'interno delle aziende li rende invisibili e priva di identità, ma contemporaneamente offre loro l'opportunità di incidere in modo significativo sulle economie a scala sub-nazionale.

Le motivazioni e gli obiettivi alla base di queste politiche aziendali non sono evidenziabili con il tipo di approccio utilizzato. Tuttavia, la potenzialità ed il ruolo di questi personaggi configura il profilo di un vero e proprio "competitor" per il policy maker istituzionale, in grado di generare effetti economici di consistenza almeno pari, se non superiore, a quella prodotta da un decisore pubblico operante in enti locali.

Riferimenti bibliografici

- Baiardi F., Tonelli F. (2014), Evaluating risk without data, *Computer Fraud & Security*, 2014, 9, 5-9.
- Campisi D., Tesauo C. (1997), Telecommunication's Rates and Territorial Aggregations, *Technovation*, 17, 5, 267-277.
- Chen P.F., Lee C.C., Lee C.F. (2012), How does the development of the life insurance market affect economic growth? Some international evidence, *Journal of International Development*, 24, 7, 865–893, John Wiley & Sons, (UK).
- Desantis S., Giuli G. (2009), *Statistica Annuale R.C. Auto – Esercizio 2007*.
- Haiss P., Sümegi K. (2008), The relationship between insurance and economic growth in Europe: a theoretical and empirical analysis, *Empirica*, 35, 4, 405–431, Springer Netherlands.
- Rahim N.A., Tafri F.H. (2010), Measuring Risk Charge for Market Risks. *2010 International Conference on Science and Social Research (CSSR 2010)*, Kuala Lumpur, Malaysia, december 5th – 7th 2010.
- Tesauo C. (2007), Communications and Socio-Economic Environment – Actual Scenarios. *48th European Congress of Regional Science Association*, Liverpool (UK), august 27th – 31st 2008.
- Tesauo C. (2011), Identità e profilo del policy-maker. *EyesReg*, 1, 3, 74-77.

Fonti Internet

www.aci.it Automobil Club d'Italia

www.agcm.it Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

www.ania.it Associazione Nazionale Imprese Assicurative

www.ivass.it Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni

Scenari per il governo del territorio e la sostenibilità insediativa

di

Isidoro Fasolino, Università di Salerno

Il fallimento dei protocolli economico-finanziari internazionali dello sviluppo impone di ripensare il modello insediativo e programmare il ritorno a politiche di governo fondate sulla valorizzazione dei capitali territoriali, locali e urbani. Ciò non potrà più avvenire in termini di ulteriore crescita, accumulo e consumo, ma progettando policentrismo e densificazione e regolando il riuso dei suoli in una dimensione multifunzionale, riconfigurando gli spazi e producendo tessuti urbani più relisienti e adattativi.

Tramontata da tempo la stagione dei grandi interventi di trasformazione, il futuro vedrà l'avvio di poche grandi opere e di una molteplicità di piccoli progetti, fattibili e di scala adeguata alla moltitudine parcellizzata degli attori, quali proprietari di immobili e soggetti economici e sociali. In un quadro di risorse finanziarie e ambientali scarse, si dovrà, necessariamente, far leva su un incastro virtuoso di numerosi progetti di ridotta dimensione ma all'interno di definite strategie intese quali sistemi di scelte spaziali ed economiche ben calibrate.

Centrale, pertanto, è il tema della mobilitazione di risorse private, necessarie per la riqualificazione e lo sviluppo sostenibile della città e della conseguente problematica legata alla redistribuzione sociale delle rendite urbane immobiliari, ovvero del surplus economico che le trasformazioni urbanistiche e gli investimenti pubblici e privati producono nell'economia urbana, da impiegare a favore della città pubblica.

(i) Le politiche pubbliche e la valorizzazione del patrimonio immobiliare

In materia di governo del territorio, la persistente scarsità di risorse finanziarie impone l'abbandono di pretese di esaustività nella risoluzione dei problemi a favore di un'azione rivolta a un numero limitato di priorità. Ai fini del governo del territorio, tali priorità sembrano essere due in particolare: contenere il consumo di suolo e accrescere l'efficienza energetica insediativa (Arcidiacono et al., 2014; De Pascali, 2008). Tali priorità implicano interventi plurisetoriali, trasversali, fortemente connessi tra loro, in grado di innescare cambiamenti strutturali degli equilibri urbani e territoriali.

Nella tecnica urbanistica è necessario andare oltre la ormai sostanzialmente consolidata perequazione urbanistica, fondamentale per il reperimento gratuito delle aree necessarie per i servizi, il verde, la viabilità, l'housing sociale, ecc. Occorre spingere verso pratiche di tipo compensativo o di trasferimento di crediti edilizi e di sostenibilità non solo ambientale, consistenti in opere o prestazioni extra oneri. Si tratta, cioè, di

perseguire pratiche fondate sul prelievo, a beneficio pubblico, di una parte, più o meno ampia, del surplus economico prodotto dalle rendite immobiliari frutto delle trasformazioni urbanistiche.

Nell'attuale fase politico-amministrativa nazionale, tuttavia, la pianificazione del territorio, più che in passato, è considerata un lusso o, più semplicemente, non è considerata. La politica continua a non avere alcun interesse per una riforma organica che riguardi l'urbanistica, l'ambiente e il paesaggio, essendo tutta vanamente avvilita su fiscalità, taglio della spesa pubblica, riforme istituzionali, lavoro, spesso incapace di guardare oltre i mandati amministrativi. Insomma, la politica non ama l'urbanistica (Campos Venuti, 2010).

La politica ha il compito di favorire e promuovere l'adozione di provvedimenti normativi e programmi di azione specificamente rivolti alle città nei diversi campi: governo del territorio; istituzioni e democrazia urbana; autonomia fiscale e finanziaria locale; politiche per l'eguaglianza di genere; lavoro e sviluppo locale; welfare, immigrazione e sicurezza urbana; economia verde; infrastrutture e mobilità; cultura, sviluppo digitale ed economia della conoscenza.

Le città dovranno avviare un percorso per trasformare edifici, reti energetiche e di comunicazione e sistemi di trasporto. Dovranno dimostrare di saper applicare i concetti e le strategie necessarie alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, fondata su nuove tecnologie e buone pratiche in materia di efficienza energetica combinata con le energie rinnovabili in edilizia, per migliorare la gestione del metabolismo urbano.

Dal connubio di tecnologie di comunicazione in rete ed energie da fonti rinnovabili si sta realizzando la cosiddetta terza rivoluzione industriale, in cui ciascun essere umano genererà la propria energia verde, in casa, in ufficio o in fabbrica, condividendone il surplus attraverso reti di distribuzione intelligenti, esattamente come oggi crea la propria informazione e la condivide in internet. Milioni di edifici potrebbero essere trasformati in mini-impianti di generazione, capaci di sfruttare le fonti di energia rinnovabile in loco, in grado, tra l'altro, di alimentare milioni di veicoli elettrici plug-in, con cella a combustibile a idrogeno, progressivamente in commercio nei prossimi anni (Rifkin, 2011).

In questa prospettiva, negli scenari futuri non si potrà non tener conto del tema delle politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Si tratta di una disponibilità straordinaria di edifici, di infrastrutture, di terreni dismessi o improduttivi, sia pubblici che privati, talvolta di pregio. Ciò esige una capacità politica di formulare programmi strategici nel medio e lungo periodo, mettendo in campo capacità gestionali e professionalità di varia natura a supporto delle necessarie attività procedurali e amministrative, contabili e inventariali, catastali, estimative, di marketing e urbanistiche.

(ii) Quale modello per un governo sostenibile del territorio?

Come intervenire su città e territori urbani frammentati, disordinati, spesso degradati in termini ambientali, urbanistici, edilizi, economici e sociali?

Tabella 1: Elementi per Scenari per il governo del territorio e la sostenibilità insediativa

Elementi	Politiche	Azioni	Strumenti / tecniche
Individui	<ul style="list-style-type: none"> • democrazia • educazione • formazione • equità • inclusione • stili di vita 	<ul style="list-style-type: none"> • comunicazione / informazione • partecipazione • empowerment 	<ul style="list-style-type: none"> • etica dei beni collettivi • educazione alla sostenibilità • formazione di competenze tecnico-professionali avanzate
Istituzioni	<ul style="list-style-type: none"> • ricerca & formazione • governance • sussidiarietà verticale/ orizzontale • città metropolitane • ente intermedio (province / UdiC) 	<ul style="list-style-type: none"> • cooperazione / co-pianificazione • partenariato pubblico-privato • fiscalità locale • edilizia residenziale sociale • socializzazione della rendita fondiaria urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • gestione dei capitali umani e materiali • costruzione di una visione condivisa di lungo periodo • incentivazione della unione di comuni (UdiC) e della intercomunalità
Territorio, paesaggio	<ul style="list-style-type: none"> • contenimento consumo di suolo • sicurezza territoriale (idrogeologica / sismica) • repressione abusivismo edilizio 	<ul style="list-style-type: none"> • Pianificazione territoriale e urbanistica • tutela biodiversità • compensazione ecologica • presidio dei territori extraurbani 	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione/estensione aree protette • realizzazione/estensione reti ecologiche • rinaturalizzazione siti compromessi • competizione per interventi di qualità (concorsi di progettazione / attuazione) • multifunzionalità in agricoltura
Città	<ul style="list-style-type: none"> • aree metropolitane • rigenerazione urbana • welfare • sicurezza urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • ambiente urbano • standard prestazionali • valorizzazione dei beni culturali • potenziamento biodiversità urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • mixité funzionale • aree pedonali urbane • piste ciclabili • zone a traffico limitato /zone30 • orti sociali / urbani • superamento barriere architettoniche • organizzazione di spazi per la gestione delle emergenze
Suolo	<ul style="list-style-type: none"> • difesa del suolo (pericolosità/rischi) • contenimento consumo di suolo • recupero / riqualificazione e rifunzionalizzazione di aree 	<ul style="list-style-type: none"> • densificazione • bonifica siti inquinati • recupero aree dismesse • utilizzo residui di piano • collettivizzazione beni pubblici • dismissione / gestione attiva patrimonio immobiliare pubblico (a reddito / per standard) 	<ul style="list-style-type: none"> • controllo del consumo di suolo (forma, frammentazione, frastagliatura, effetto barriera, ecc.) • compensazione ecologica preventiva • sostituzione edilizia con premialità • perequazione urbanistica • gestione e trasferimento crediti edilizi • cessioni compensative • verde urbano polifunzionale (arboreo, arbustivo, siepi) • permeabilizzazione / superfici drenanti • materiali urbani (riduzione isola di calore) • specchi d'acqua • recupero acque meteoriche • impianti raccolta rifiuti / isole ecologiche
Reti	<ul style="list-style-type: none"> • accessibilità • mobilità • comunicazione 	<ul style="list-style-type: none"> • trasporto pubblico locale • trasporto su ferro • sviluppo digitale • cablaggio / fibre ottiche • economia della conoscenza 	<ul style="list-style-type: none"> • mobilità lenta / dolce • piste ciclabili • car sharing • auto elettriche • micro-reti ecologiche • teleriscaldamento
Edifici	<ul style="list-style-type: none"> • sostenibilità • social housing 	<ul style="list-style-type: none"> • collettivizzazione beni pubblici • efficientamento energetico • dismissione / gestione attiva patrimonio immobiliare pubblico (a reddito / per standard) 	<ul style="list-style-type: none"> • orientamento • involucro edilizio • rapporto di compattezza (S/V) • tetti verdi • pareti verdi • micro-generazione energetica (fotovoltaico, solare termico, compostaggio, micro-eolico, ecc.) • materiali eco-efficienti • spazi raccolta rifiuti

Nell'attuale quadro, caratterizzato da scarsità di risorse pubbliche e private, i governi locali devono, da subito, saper affrontare, in modo nuovo e creativo, questioni quali: la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso delle risorse (capitale umano, suolo, valori paesaggistici, qualità ambientale, energia); conservazione ed equilibrio idrogeologico del suolo; maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti urbani; riorganizzazione delle reti infrastrutturali e immateriali; coinvolgimento di un più ampio numero di soggetti e nuovi attori delle trasformazioni; piena applicazione del principio di sussidiarietà verticale (pubblico-pubblico) e orizzontale (privato-pubblico); sperimentazione di forme inedite di collaborazione tra soggetti e interessi differenti; formazione di un'etica dei beni collettivi, per assicurare reale sostenibilità ai processi di valorizzazione e impiego degli stessi, evitando di consumarli irreversibilmente; ridefinizione di comportamenti, abitudini e stili di vita di abitanti e operatori improntati a un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio; risposte ai nuovi diritti di cittadinanza; modernizzazione della cultura tecnica e, più in generale, della società.

Adottare la prospettiva della governance significa riconoscere che i processi e gli effetti di governo sono l'esito, intenzionale e non, non solo dell'azione istituzionale di numerosi attori dotati di autorità pubblica (government) ma anche dell'interazione tra una pluralità di attori (pubblici, privati, del terzo settore, ecc.) coinvolti in una varietà di forme che generino effetti di governo su territori metropolizzati o frutto di fusioni o unioni di comuni, per razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, senza intaccare il livello di erogazione dei servizi.

La sfida per la pianificazione territoriale e urbanistica è l'internalizzazione di un ampio sistema di criteri e contenuti progettuali di riferimento per l'organizzazione della città e del territorio, finalizzati a perseguire un elevato livello di naturalità e idonei requisiti energetici e ambientali mediante: minimizzazione del consumo di suolo, livelli minimi di permeabilità, compensazione ecologica, biodiversità, rinaturalizzazione, mixità funzionali, edilizia residenziale sociale, sviluppo della mobilità di massa sostenibile, diffuso utilizzo di materiali verdi urbani (piantumazioni arboree e arbustive, tetti verdi, ecc.), recupero delle acque meteoriche, orientamento degli edifici, coibenza e inerzia termica degli involucri edilizi, produzione di energia solare, eolica e da compost, adozione di materiali naturali e certificati, raccolta differenziata dei rifiuti, protezione dal rumore e dalle altre forme di inquinamento.

Attualmente, in Italia come nel resto del mondo, si sperimentano e si attuano anche con successo piccoli pezzi di futuro, ma manca una narrazione, la visione condivisa di un domani desiderato da raccontare. Così, si resta con un mucchio di progetti e programmi slegati tra loro, destinati a non produrre effetti.

È indispensabile, viceversa, un grande progetto politico nazionale integrato che affronti contestualmente, e nelle varie relazioni reciproche, contenuti di natura urbanistica, di tutela storico-culturale, ambientale e paesaggistica, istituzionale ed economica.

A fronte di una sfida così ambiziosa, è necessario mettere in campo una vasta platea di saperi e di orientamenti di ricerca, in grado di elaborare quella visione condivisa, interdisciplinare ma organica, e di ridefinire strumenti di pianificazione territoriale e

urbanistica capaci di affrontare, in modo creativo ma efficace, questioni tanto articolate e complesse.

È tuttavia fondamentale un considerevole rinnovamento della politica, in una forma improntata a una nuova etica nella gestione dei capitali umani e materiali. La dimensione del cambiamento non può confidare in una soluzione monosettoriale. È urgente passare all'elaborazione di un nuovo modello culturale, sociale e urbano, in grado di modificare diffusamente e concretamente i comportamenti delle persone e delle imprese, investendo in istruzione, cultura, ricerca, innovazione scientifica e sviluppo, ma anche nella creazione di iniziative economiche e servizi ad alto contenuto tecnologico.

È indispensabile una paziente, articolata e complessa opera di messa a sistema di strumenti: culturali (di educazione, di informazione, di formazione tecnica e professionale, partecipativi nella costruzione del sistema delle regole); politici (etica, equità, governance); economico-finanziari (leve fiscali, economiche, finanziarie, compensative); normativi (di uso del suolo, di salvaguardia); tecnici (sistemi informativi territoriali, monitoraggio satellitare, valutazione ambientale, ingegneria naturalistica, ecc.).

Infine, si richiede un'alta capacità politica e tecnico-gestionale delle istituzioni che presiedono al governo delle comunità insediate, ma anche il forte impegno degli organismi formativi e di ricerca preposti alla sensibilizzazione dei cittadini e alla preparazione culturale, scientifica, tecnica e tecnologica. Capacità e impegno tali da consentirci di consegnare ai nostri figli territori vivibili.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pileri P., Ronchi S., Salata S. (2014), *Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia*, Roma: INU Edizioni.
- Campos Venuti G. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di Oliva F., Bari: Editori Laterza.
- De Pascali P. (2008), *Città ed energia. La valenza energetica dell'organizzazione insediativa*, Milano: Franco Angeli.
- Rifkin J. (2011), *La terza rivoluzione industriale. Come il potere laterale sta trasformando l'energia, l'economia, il mondo*, Milano: Mondadori.