



**federMobilità**

Associazione per il governo regionale,  
locale e urbano della mobilità sostenibile

# Una proposta per l'organizzazione futura della scuola, della mobilità e degli orari delle città

Atti del Convegno - 18 febbraio 2021

In appendice: i documenti di federMobilità su emergenza Covid-19, Recovery Plan, riforma TPL



Coordinamento di

**scuola**  
di formazione / federMobilità



**federMobilità**

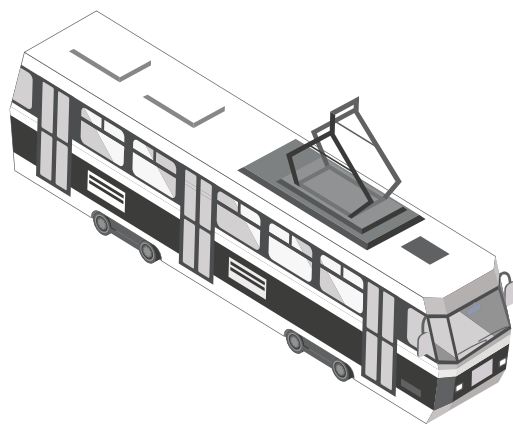
Associazione per il governo regionale,  
locale e urbano della mobilità sostenibile

# Una proposta per l'organizzazione futura della scuola, della mobilità e degli orari delle città

---

Atti del Convegno - 18 febbraio 2021

In appendice: i documenti di federMobilità su emergenza Covid-19, Recovery Plan, riforma TPL



Coordinamento di

**scuola**  
di **formazione** / feder**Mobilità**

Si ringraziano per il loro importante contributo:



## Indice

federMobilità	pag. 5
La Scuola di Formazione	pag. 7
<b>Gli atti del Convegno</b>	
<i>Saluto ai partecipanti</i>	pag. 9
<b>Giulio Guerrini</b> Staff Presidenza federMobilità	
<i>Relazione introduttiva</i>	pag. 11
<b>Giuseppe Ruzziconi</b> Presidente federMobilità	
<i>Una fotografia della scuola italiana</i>	pag. 15
<b>Giovanni Biondi</b> Presidente INDIRE	
<i>Proposte per la scuola del futuro</i>	pag. 19
<b>Patrizio Bianchi</b> Ministro dell'Istruzione	
<i>Quale pedagogia per la scuola di domani?</i>	pag. 23
<b>Giuseppe Bertagna</b> Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo Direttore di Nuova secondaria	
<i>Che strutture scolastiche servono alla nuova scuola?</i>	pag. 31
<b>Raffaella Valente</b> Fondazione Agnelli, Ricerche e Progetti/ Education	
<i>Tavola rotonda</i>	pag. 39
Coordinamento di <b>Gianna Fragonara</b> Giornalista del Corriere della Sera con la partecipazione di <b>Domenico Di Fatta</b> Dirigente Scolastico Liceo "Regina Margherita" di Palermo <b>Maddalena Gissi</b> Segretario Generale CISL Scuola <b>Massimo Nitti</b> Vice Presidente ASSTRA <b>Arrigo Giana</b> Direttore Generale ATM Milano - Presidente AGENS	

**Elisa De Berti**

Vice Presidente della Regione Veneto

**Giorgio Gori**

Sindaco di Bergamo

**Angelo Costa**

AD Arriva Italia

**Carlo Carminucci**

Direttore Isfort

**Federico Butera**

Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione

**Angelo Mautone**

Direttore del Ministero dei Trasporti

**Giulio Guerrini**

Staff Presidenza federMobilità

*Intervento conclusivo*

*pag. 61*

**Giuseppe Catalano**

Coordinatore Struttura Tecnica di Missione del MIMS

**Appendice - I documenti di federMobilità**

*Le linee d'indirizzo di federMobilità per la gestione del TPL nell'emergenza Covid-19 - Settembre 2020*

*pag. 69*

*Appendice di analisi metodologica al documento "Linee di Indirizzo" - Settembre 2020*

*pag. 73*

*La posizione di federMobilità sulla presenza del TPL nel "Recovery Plan" - Gennaio 2021*

*pag. 75*

*Il punto di vista dell'Associazione federMobilità sulla riforma del TPL - Febbraio 2021*

*pag. 77*

**federMobilità**

federMobilità è l'Associazione senza scopo di lucro che riunisce le Amministrazioni responsabili del governo della mobilità.

federMobilità associa Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni, le Agenzie per la Mobilità, le stazioni appaltanti e di controllo dei servizi di TPL, con l'obiettivo di valorizzare le esperienze realizzate sul campo dagli Enti associati e di coordinare i rapporti con il Governo, il Parlamento, la conferenza Stato-Regioni, l'Autorità per la Regolazione dei Trasporti, il Garante per il Mercato, l'ANCI e l'UPI.

La pianificazione del territorio, delle reti e dei servizi, la liberalizzazione della gestione e l'incremento della qualità, efficacia ed efficienza dei servizi di Tpl sono alcuni temi su cui si misura federMobilità.

L'Associazione pone una particolare attenzione al ruolo che le tecnologie possono offrire nel supportare i vari attori, che a diverso titolo si occupano di questi complessi ed interrelati processi, nell'impegno di realizzare gli sfidanti obiettivi sopra citati. Obiettivi da raggiungere rapidamente per rendere la mobilità più sostenibile, a vantaggio del Paese e dei cittadini, contribuendo a migliorarne il complessivo livello di qualità della vita.

## Organismi Dirigenti eletti dall'Assemblea Soci del 3 dicembre 2020

### Presidente

**Giuseppe Ruzziconi** Agenzia Mobilità Impianti Ferrara

### Comitato Esecutivo (art.18 Statuto)

#### Vice Presidente

**Corrado Ghirardelli** Agenzia TPL Brescia

#### Componenti

**Francesco Antonio Iacucci** Provincia di Cosenza

**Riccardo Buffoni** Regione Toscana

### Esperto Contabile (art. 25 Statuto)

**Michele Vernaci** Agenzia Reggio Emilia

### Comitato Tecnico (art. 20 c. 1 Statuto)

#### Coordinatore

**Alessandro Fuschiotto** Agenzia Roma Mobilità

#### Componenti

**Alberto Dalla** Agenzia Mobilità Romagnola

**Antonella Caruso** Asset Puglia

**Bruno Ginocchini** Esperto TPL

**Bruno Pezzuto** Comune di Verona

**Cesare Paonessa** Agenzia Mobilità Piemonte

**Claudio Carravetta** Provincia di Cosenza

**Daniele Colombo** Agenzia TPL Como-Lecco-Varese

**Dario Gentile** Esperto TPL

**Emilio Grassi** Agenzia TPL Bergamo

**Giulio Guerrini** Staff Presidenza

**Guido Guerrieri** Presidente Associazione ALMA Emilia-Romagna

**Maria Cristina Carmeli** Agenzia TPL Sondrio

**Michele Balboni** Agenzia Mobilità Impianti Ferrara

**Saverio Montella** Esperto TPL

**Tommaso Bonino** Agenzia SRM Bologna

## Scuola di Formazione

Uno degli obiettivi prioritari che gli associati hanno chiesto di sviluppare a federMobilità è quello di favorire la crescita delle competenze specialistiche e delle conoscenze professionali del proprio personale tecnico e amministrativo.

Obiettivo al quale federMobilità ha risposto con la creazione della Scuola di Formazione, la cui attività formativa si sta svolgendo dal 2018.

La Scuola si rivolge prioritariamente a tutti gli amministratori, i dirigenti, i dipendenti degli Enti Locali, delle stazioni appaltanti e dei gestori dei servizi che hanno responsabilità nella progettazione e nell'attuazione delle politiche territoriali della mobilità e del trasporto pubblico locale e nella gestione dei contratti di servizio.

La Scuola offre l'opportunità di accrescere, migliorare e ampliare le competenze di ognuno, con l'obiettivo di contribuire a raggiungere ambiziosi traguardi, supportare il cambiamento ed anche saper affrontare e trovare rapidamente valide soluzioni nelle fasi di emergenza, come avvenuto durante la fase pandemica Covid-19 relativamente alla redazione delle linee di indirizzo sulla gestione del TPL.

La Scuola di Formazione di federMobilità si basa sul contributo tecnico-scientifico di Isfort, che a sua volta si avvale della collaborazione di DIAG - Università La Sapienza e Fondazione Massimo Malena per il TPL



La Scuola di Formazione di federMobilità ha ricevuto il patrocinio di



## Atti del Convegno

18 febbraio 2021

Il convegno *"Una proposta per l'organizzazione futura della scuola, della mobilità e degli orari delle città"* si è svolto in modalità webinar il 18 febbraio 2021, dalle ore 9 alle ore 13.

Tutti gli interventi si sono svolti 'a distanza'.

Per problemi tecnici sul collegamento internet, Elisa De Berti, Vice Presidente della Regione Veneto, non ha potuto partecipare alla "Tavola Rotonda" cui era iscritta fra i relatori.

Le relazioni di Giuseppe Ruzziconi, Giuseppe Bertagna e Raffaella Valente sono state pubblicate nella veste integrale fornita dagli autori.

Le altre relazioni sono state trascritte dalla registrazione audio del convegno e riviste dai diretti interessati.

La trascrizione della Tavola Rotonda è stata rivista a cura di federMobilità ai fini della pubblicazione.

Il video integrale del convegno è stato pubblicato sul sito di federMobilità, all'indirizzo [www.federmobilita.it/it/convegni-e-seminari-2/convegno-18-02-2021](http://www.federmobilita.it/it/convegni-e-seminari-2/convegno-18-02-2021).

## Giulio Guerrini

Staff Presidenza federMobilità

### Saluto ai partecipanti

Perché federMobilità organizza questo convegno?

Scuola e formazione sono elementi cardine per la qualità del nostro futuro.

Scuola e mobilità sono attività strettamente interconnesse.

Scuola e TP sono fra i servizi finanziati in maniera significativa dalle nostre risorse pubbliche.

La loro organizzazione, immagine, status e funzionamento, impattano sulle nostre scelte e quindi contribuiscono a determinare il livello di qualità della vita dei territori che abitiamo.

Ciò anche in termini di riduzione di consumi energetici e di nocive emissioni inquinanti nell'ambiente.

Il livello di conoscenza e consapevolezza dei fenomeni, insieme alla necessità di soddisfare bisogni materiali ed immateriali è un filo conduttore che guida i nostri comportamenti, le nostre scelte.

Oggi dobbiamo chiederci, quale scuola e quale mobilità ci serviranno nel 2030 - 2050?

Il convegno vuole offrire un'occasione di dibattito per riflettere, sulle soluzioni utili a soddisfare le future esigenze.

Parlare di futuro, della scuola che serve e fra l'altro, delle sue strutture, dell'organizzazione, auspichiamo sia inoltre utile a comprendere le esigenze ed i vincoli del presente.

Mobilità sostenibile, velocità commerciale dei servizi di TPL, orari delle città sono temi che riguardano tutti. Temi influenzati dalle scelte di tutti. La scuola necessita di un efficace TP.

La mobilità per divenire più sostenibile necessita di una buona organizzazione delle varie attività e di scelte coraggiose degli EE.LL.

La scuola per i flussi di mobilità che genera è elemento cardine nel definire gli orari delle città.

Le scelte organizzative quindi contribuiscono in maniera pregnante a definire il livello di sostenibilità della mobilità.

La pianificazione dei territori e delle reti di TP, come le strutture delle scuole, la loro organizzazione ed i loro orari sono fenomeni tutti interconnessi.

La consapevolezza, la conoscenza e la collaborazione ci permetteranno di effettuare scelte migliori e più idonee anche in termini di riduzione di consumi energetici e quindi di emissioni nocive nell'ambiente.

In sostanza dobbiamo imparare a spendere efficacemente mente le scarse risorse disponibili per soddisfare al meglio le esigenze di tutti.

*P.S. I documenti allegati in appendice evidenziano, fra l'altro, come la soluzione delle tematiche affrontate passi prioritariamente per "la responsabilizzazione", sui risultati da raggiungere, degli EE.LL. titolari dei servizi di Tpl e della pianificazione del territorio e, dalla creazione/rafforzamento, per ogni "bacino ottimale" di idonei soggetti organizzatori.*

*Entità, queste, strutturate e competenti che svolgano, ad es.: i compiti di analisi della domanda di mobilità, della pianificazione delle reti di Tpl, della messa a gara dei servizi di Tpl, della gestione del CdS e della raccolta dei dati tecnici ed economici necessari, attraverso la conoscenza dei fenomeni ed alle scelte da mettere in campo, per raggiungere gli auspicati obiettivi di sostenibilità ambientale. Molto enunciati ma poco, nei fatti, praticati.*

# Giuseppe Ruzziconi

## Presidente federMobilità

### Relazione introduttiva

Vorrei, indistintamente, ringraziare tutti i relatori che hanno accettato con sincera disponibilità il confronto odierno che come federMobilità abbiamo voluto promuovere avvalendoci del contributo progettuale del prof. Bianchi, che da pochi giorni è stato chiamato dal nuovo presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Draghi a ricoprire il ruolo di responsabile del dicastero dell'Istruzione (e al quale facciamo le nostre congratulazioni così come vogliamo far giungere i nostri auguri al ministro dei trasporti prof. Giovannini).

Ringrazio la dott.ssa Gianna Fregonara, del Corriere della Sera che coordinerà la tavola rotonda dei partecipanti e in particolare il prof. Giuseppe Catalano responsabile della Struttura di Missione del MIMS che è incaricato dell'ultimo intervento a chiusura della giornata.

Come sapete il neo-ministro Bianchi è stato il coordinatore del Comitato degli esperti del Ministero dell'Istruzione che ha elaborato il Rapporto finale sul futuro della scuola italiana. Documento che è stato consegnato il 13 luglio 2020.

Anche il Ministero dei Trasporti ha aperto la fase della riforma e il 4 gennaio scorso è stata nominata una Commissione che avrà tre mesi di tempo per produrre una relazione sullo stato del trasporto pubblico locale.

**federMobilità verrà ascoltata lunedì prossimo, 22 febbraio.**

Tra i compiti della Commissione risalta l'approfondimento sul quadro normativo in relazione agli aspetti economici-finanziari, anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale. Sarà inoltre incaricata di sviluppare modelli di integrazione intermodale dell'offerta di trasporto pubblico a livello locale e regionale nel perseguimento dell'obiettivo della *mobilità as a service*, (la c.d. Maas) individuando ogni possibile forma di efficientamento e razionalizzazione anche attraverso l'attuazione dei costi standard. Tra le indicazioni l'individuazione di modalità telematiche per l'acquisizione tempestiva dei flussi di domanda della mobilità pubblica e dei servizi effettivamente prestati. Quindi una riforma completa del trasporto pubblico locale proponendo ove necessario le modifiche normative, nonché strumenti di raccordo tra Stato, Regioni e Autonomie locali.

In attesa, anche, di questo rapporto crediamo sia molto utile, oggi, discutere ed affrontare le due complesse tematiche.

Il Convegno si pone l'obiettivo di un confronto prospettico, tra esperti, sul sistema scolastico e quello dei trasporti fortemente interessati, a nostro parere per i prossimi anni, a profonde riforme organizzative e sulle quali, oggi, vorremmo con l'aiuto dei presenti, studiosi delle materie, lanciare qualche idea progettuale di rinnovamento.

Noi pensiamo che il sistema scuola e il sistema dei trasporti debbano essere affrontati in ambiti strettamente connessi e in comunicazione tra loro dal momento che il trasporto pubblico può fornire alla scuola un contributo di sostegno organizzativo molto importante. Abbiamo vissuto l'anno 2020, che abbiamo alle spalle, ed iniziato il 2021 con grandi problemi legati soprattutto alla situazione di forte rischio sanitario determinato dalla pandemia da Covid-19.

E il Covid-19 come qualsiasi disastro, come qualsiasi emergenza annulla la normalità del vivere quotidiano e fa emergere il bisogno di qualcosa di nuovo rispetto a ciò che veniva dato per scontato, per consolidato.

Il confronto cercherà, con gli interlocutori, di individuare un percorso progettuale di medio-lungo termine (una visione strategica) anche in riferimento alle risorse previste dal Recovery Plan e sarà l'occasione, vista la presenza di rappresentanti di Enti Locali ed esperti della materia, per affrontare anche la tematica, più generale, di una riorganizzazione degli orari delle città, del lavoro, delle produzioni e dei servizi.

A nostro avviso, il sistema scolastico ha un ruolo fondamentale per quanto riguarda l'educazione e la formazione dei nostri ragazzi e delle nostre ragazze che saranno coloro ai quali verrà demandato il compito di dirigere il nostro Paese e ciò dipenderà da quanto la scuola sarà in grado di trasmettere, attraverso l'insegnamento, le adeguate competenze.

Ma la scuola non è solo questo, è come scrive il prof Bianchi nel suo ultimo libro: "il luogo in cui far crescere capacità critiche, visioni in cui imparare ad affrontare un futuro che oggi appare come non mai incerto e fragile. Questo implica pensare innanzitutto ai contenuti e ai modi di una didattica che sia veramente inclusiva e rivolta a dare ai nostri ragazzi strumenti per comprendere questo mondo così complesso, ma soprattutto che insegni loro a "fare comunità" cioè a ricomporre diritti e solidarietà di una società molto più articolata del passato."

E la sfida di questa nuova epoca mette i brividi.

L'emergenza sanitaria ha messo a nudo tutta la debolezza della nostra "tradizionale e roduta" organizzazione portando al pettine i nodi di funzionamento del nostro sistema di stato sociale.

Di tutti i settori nessuno escluso...ma i nodi per essere sciolti richiedono pazienza, determinazione e visione prospettica. Nodi enormi i cui effetti, che dovremo contrastare, sono paragonabili a quelli di una "guerra" su scala globale. E' il mondo che dovrà rivedere il suo paradigma organizzativo incentivando azioni di tutela del pianeta volte a far progredire in modo sostenibile, anche, grandi aree del Sud del mondo.

L'Europa, ovvero il Parlamento europeo e gli Stati membri, con il Piano Next Generation EU ha scelto le sue linee di indirizzo mettendo a disposizione una quantità importante di risorse a favore delle nuove generazioni. Possiamo fare a meno di non pensare alle giovani generazioni?

Noi siamo il Paese che ha ricevuto, complessivamente, oltre 210 Mld di euro lungo un periodo di alcuni anni grazie ai quali sarà possibile, seguendo la traccia delle sei macro-missioni, rilanciare il Paese:

1. rivoluzione verde e transizione ecologica;
2. coesione sociale;
3. sanità;
4. digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
5. mobilità sostenibile, infrastrutture;
6. ricerca e istruzione.

Ora, di quale progettualità avremo bisogno per ridisegnare la scuola dal punto di vista dell'insegnamento pedagogico, dell'organizzazione scolastica, della didattica e della formazione dei docenti, dell'edilizia scolastica in grado di accogliere i nostri ragazzi in sicurezza?

Di cosa avrà bisogno il trasporto per fare in modo che tutto questo, nel rapporto con gli orari delle città e dell'organizzazione delle produzioni e dei servizi, risulti in grado di rispondere a questa grande sfida?

Accantoniamo per un momento gli accenti polemici, gli stop and go, le difficoltà e i disagi veri che hanno caratterizzato questo lungo periodo di didattica a distanza, di tribunali amministrativi che annullano le delibere delle Regioni. Accantoniamo per un momento questi temi consci del fatto che, prima o poi, la situazione (soprattutto per merito del vaccino) tenderà al ritorno alla normalità.

Una normalità, tuttavia, che non sarà come quella che abbiamo conosciuto nel senso che i comportamenti che abbiamo dovuto adottare nei periodi di chiusura e di restrizione entreranno a far parte del nostro "nuovo modo" di vivere e saremo chiamati ad adottarli per un po' di tempo....ma è proprio da questa consapevolezza che dobbiamo partire per prefigurare una NUOVA SCUOLA e un NUOVO TPL.

E vorrei che ci concentrassimo proprio in questo "tempo sospeso" per dare corso alle nostre e vostre riflessioni su cosa fare e su come farlo per disegnare la scuola e il trasporto del prossimo futuro.

E allora partiamo dalla scuola di oggi per intravederne UNA dove sarà possibile tornare a convivere in presenza perché per la scuola di domani saranno progettati e costruiti spazi sicuri per l'accoglienza e per lo svolgimento della didattica in classe o nei laboratori, perché saranno riorientati gli studi pedagogici e perché le lezioni verranno organizzate in maniera diversa così come la formazione e la preparazione degli insegnanti. E sappiamo già che l'insegnamento online integrato a quello in presenza sarà importante anche dopo la fine dell'emergenza sanitaria. Tant'è che della scuola di domani, a nostro avviso, gli investimenti prioritari del fondo NEXT GENERATION EU riguardano, anche, la formazione digitale dei docenti e l'edilizia scolastica. Migliori competenze professionali per chi insegna e spazi di apprendimento più moderni.

Per l'edilizia scolastica il primo problema è, già oggi e lo sarà ancor più in futuro, la sicurezza alle norme antisismiche e la sostenibilità sul piano energetico. Molte scuole sono inefficienti ed hanno bisogno di migliorie per l'isolamento, impianti di riscaldamento e di illuminazione. Poi c'è il tema dello spazio. Gli edifici scolastici non dovrebbero, nella scuola del futuro, essere meri contenitori ma al contrario luoghi il cui lo spazio condiziona anche il modo di insegnare e la qualità della didattica.

*"Purtroppo le nostre scuole sono state pensate e progettate su un unico modello: la lezione dalla cattedra (prendo a prestito una citazione di Andrea Gavosto – Presidente Fondazione Agnelli)".*

Mentre spazi e architetture riviste e ridisegnate hanno anche bisogno di orari diversi. Il tempo pieno per contrastare la dispersione può essere un tema del quale parlare e sul quale lavorare più concretamente?

Dietro, o meglio di fianco, a tutto ciò un trasporto pubblico ridisegnato per studenti, adibito direttamente agli interessati perché gli orari delle produzioni e dei servizi dovranno essere rivisti, annullando o "desincronizzando i picchi orari" e spalmando lungo le cosiddette "fasce morbide" della giornata i carichi degli altri passeggeri. Una scelta che potrà permettere al trasporto pubblico, sia esso su rotaia che su gomma, un ritorno alla normalità attraverso un recupero di efficacia dell'offerta e magari anche di efficienza del sistema nel suo complesso.

Lo sforzo enorme che è stato fatto aggiungendo al servizio migliaia di bus non è bastato e non basterà perché c'è una capienza al 50% da rispettare e per questo assieme allo sforzo organizzativo del sistema tpl va portato avanti quello degli orari (come detto delle produzioni/dei servizi e delle città).

Sulle grandi città rimane aperto, in particolare, l'interrogativo riguardante il prevedibile aumento del traffico. Solo con una diversificazione degli orari di entrata/uscita, non solo della scuola, ma anche delle attività pubbliche e lavorative, sarà possibile contenere la

congestione delle arterie stradali. Poi restano ancora sul tavolo le criticità delle linee metropolitane e la disomogeneità dell'organizzazione in alcune aree del territorio nazionale.

**La relazione tra il trasporto pubblico e la scuola diventa cruciale: la politica deve garantire il diritto costituzionale all'istruzione ma anche alla mobilità nella massima sicurezza.**

Per questo il controllo da parte del Ministero resta fondamentale assieme ai tavoli di coordinamento delle Prefetture e delle Regioni i quali dovranno lavorare con continuità, per poter intervenire e apportare tempestivamente gli opportuni correttivi.

Il monitoraggio post-ripartenza, con l'avvio del prossimo anno scolastico, sarà fondamentale per capire come Regioni e Enti locali e strutture tecnico/organizzative avranno risposto alle esigenze di questa fase. Non solo in termini di controlli sanitari scolastici, ma anche di adeguamento alle linee guida in tema di trasporto pubblico e di corretta comunicazione ai cittadini.

E come detto, per affrontare tutto ciò, la scuola non potrà cavarsela da sola e i trasporti pubblici andranno ripensati per assicurare spostamenti nell'arco di tutta la giornata. E nel ripensare gli orari saranno soprattutto i datori di lavoro a dover accettare (con le loro rispettive associazioni di rappresentanza) che padri e madri possano avere orari adattati alle esigenze di educazione dei loro figli.

Già questo sarebbe l'inizio di una vera rivoluzione sociale.

Voglio concludere richiamando ancora una volta un pensiero del prof. Bianchi che dice così: *“questo è il momento di investire non solo per superare l'emergenza COVID-19 ma per guardare oltre, per ritrovare quel cammino di sviluppo umano che, dopo essersi perduto nei lunghi anni in cui hanno prevalso individualismo e populismo, deve fondarsi sui valori definiti nella nostra Costituzione. È tempo di utilizzare l'apertura di credito di questa Europa, che a sua volta ha bisogno di ritrovare la sua identità smarrita per rilanciare quell'investimento in risorse umane necessario per uscire dalla trappola della bassa crescita e dimostrare che il confine meridionale dell'Unione è affidato ad una democrazia solida, solidale e matura e in grado di portare nuovo valore aggiunto alla costruzione europea”.*

## Giovanni Biondi Presidente INDIRE

### Una fotografia della scuola italiana

Mi è stato chiesto di fare una fotografia della situazione attuale della scuola e, soprattutto, del modello scolastico che abbiamo ancora di fronte.

Partirei dalle osservazioni che faceva prima il presidente sull'edilizia scolastica. Solo alcuni dati: le linee guida sull'edilizia scolastica risalgono agli anni Settanta, quindi hanno praticamente 50 anni e disegnano edifici, come dice anche Bianchi nel suo libro, costruiti per la lezione frontale, quindi corridoi, aule normali o “speciali”, a volte aule normali che, con i computer sul banco, sono diventati laboratori di informatica, senza quindi modificare la mappa dell'istituto.

Abbiamo di fronte un patrimonio di circa 44.000 edifici costruito in varie epoche ma con criteri uniformi, funzionali alla trasmissione del sapere, alla lezione frontale. Grandi corridoi che servono per portare i ragazzi nelle aule perché l'aula è il centro dell'attività scolastica. L'aula è costruita ed arredata per ascoltare una lezione. Di fatto abbiamo quindi edifici funzionali ad un modello scolastico che, nei suoi caratteri fondamentali, viene da lontano. Quando nasce, lo Stato italiano deve immediatamente mettere in atto una gigantesca opera di alfabetizzazione per traghettare una società di analfabeti figli di analfabeti verso una nuova società: la società industriale.

Per fare questo utilizza pochi strumenti facilmente replicabili, un modello che io chiamo “tayloristico” e che il ministro Bianchi nel suo libro chiama “fordista”. Il concetto è praticamente lo stesso: l'edilizia scolastica si caratterizza per pochi elementi: una serie di stanze che affacciano su corridoi, con arredi standard piuttosto poveri. Tutt'oggi se visitiamo le aule che abbiamo abitato da studenti molti anni fa troviamo gli stessi arredi e la stessa organizzazione degli spazi. È un modello architettonico costruito per essere funzionale alla trasmissione del sapere. Oggi che questa struttura trasmissiva è entrata in crisi ci sono molte scuole che stanno innovando e stanno cercando di cambiare il modello, il tempo e lo spazio della scuola. Indire ha promosso un movimento che si chiama Avanguardie Educative che coinvolge quasi 1.200 istituzioni scolastiche in Italia e cerca di trasformare questo modello trasmissivo attraverso metodologie e una diversa riorganizzazione del tempo e dello spazio.

Se vogliamo cambiare fisionomia alla nostra scuola, uno dei grimaldelli è senz'altro quello dell'edilizia scolastica. Abbiamo un gruppo di ricerca che lavora anche con l'OCSE, l'Ordine degli Architetti e Cassa Depositi e Prestiti per disegnare ambienti funzionali alla molteplicità di attività che caratterizzeranno le scuole nei prossimi anni. È fondamentale che questo investimento sull'edilizia scolastica venga fatto per trasformare l'ambiente di apprendimento, non soltanto per efficientare edifici vecchi costruiti secondo un modello diverso, trasmissivo. L'intervento trainante non può essere quello architettonico, della sostenibilità ma quello dell'innovazione didattica.

Dobbiamo di conseguenza riscrivere le linee guida dell'edilizia scolastica. Abbiamo tentato con il ministro Profumo quando sono stato al ministero di riscrivere le linee guida ma con il cambio di governo le linee guida rimasero incomplete.

È evidente che non possiamo rimanere con delle linee guida di 50 anni fa. Che questo modello trasmissivo sia ancora predominante, lo dimostra la DAD, cioè l'esperienza della didattica a distanza che è stata fatta in questi mesi.

Abbiamo svolto diverse ricerche, che sono pubblicate, nelle quali si dimostra chiaramente che gli insegnanti non hanno fatto altro che ribaltare sul digitale quello che facevano in classe, per cui si sono messi davanti a una webcam e hanno ripreso in molti casi addirittura lo stesso orario scolastico che facevano in presenza: dalle 8 alle 9 matematica, dalle 9 alle 10 fisica, dalle 10 alle 11 filosofia, ecc... riportando quindi in digitale un modello analogico. Come tutti sappiamo questo è il modo peggiore di usare il digitale. Gli insegnanti che hanno agito in questi termini, una volta rientrati in classe, chiuderanno il computer e non lo useranno più, non si porteranno dietro niente da questa esperienza. Il modo peggiore di usare le tecnologie è proprio quello di utilizzarle per fare le stesse cose che si farebbero con strumenti analogici.

Racconto un episodio successo negli anni '70 quando nacquero le prime reti locali. Una delle prime reti locali nelle scuole fu realizzata all'Olivetti. Ricordo un episodio in cui un tecnico dell'Olivetti presentava questa classe dove ciascun alunno aveva un computer sul proprio banco e sulla cattedra vi era un mega schermo. Il tecnico disse: *"Vedete professore? Quando si illumina il banco in fondo a sinistra vuol dire che Giuseppe vuol parlare"*. E quel professore ricordo ribatté: *"Scusi, ma se alzava la mano?"*. Ecco quindi che trasportare in digitale quello che si faceva in analogico è il modo peggiore di utilizzare gli strumenti e linguaggi digitali.

Ai ragazzi, durante la DAD, non sono mancate le lezioni, è mancata la collaborazione. Siccome si apprende in ambienti sociali, la collaborazione è fondamentale.

Come citava prima il presidente in un altro brano del libro del ministro, una delle competenze, delle soft skill, è quella di saper collaborare con gli altri, saper sviluppare dei processi, dei percorsi di costruzione delle competenze che nascono dal collaborare, dal problem solving, da metodologie di lavoro che in genere non sono delle nostre scuole. Abbiamo una scuola che è votata alle conoscenze. Non è che le competenze si sviluppano per magia.

Le competenze, per essere sviluppate, hanno bisogno di scelte metodologiche, di modelli formativi, di ambienti di formazione; noi abbiamo di fronte una scuola che è ancora novecentesca e che sta affrontando una sfida epocale di grandissima trasformazione e lo sta facendo in tutti i paesi occidentali. Questo modello, che noi conosciamo e che è troppo simile alla scuola che abbiamo frequentato noi ormai qualche decina di anni fa, ha concluso la sua funzione storica di trasmissione delle conoscenze e ha bisogno di una revisione e di una trasformazione profonde, in termini di riorganizzazione degli spazi e dei tempi.

Anche i tempi sono fondamentali e, facendo sempre riferimento all'intervento del presidente che parlava di flessibilità sui tempi, io metterei in campo un'altra parola che è quella dell'autonomia scolastica. Dobbiamo sfruttare il concetto dell'autonomia scolastica per rispondere in modo flessibile a situazioni che sono ormai completamente diverse tra una scuola nel centro di Milano e una di un'isola o della montagna o di un centro minore del nostro paese. Sono realtà e situazioni completamente diverse, per cui abbiamo bisogno di puntare e di sviluppare il disegno dell'autonomia che fu lanciato dal ministro Berlinguer ormai più di 20 anni fa e che è rimasto largamente incompiuto. Abbiamo bisogno di flessibilità e di responsabilità (c.d. accountability), quindi di capacità, da parte della scuola, anche di rendere conto e di rispondere ai bisogni di un territorio.

Il tempo scuola, di cui si ha chiaramente un riflesso importante sui trasporti è uno degli elementi. Noi dobbiamo sicuramente estendere il tempo scolastico ma, per farlo, avremmo bisogno di edifici diversi. Cito solo, sempre usando il rapporto della Fondazione Agnelli a cui anche Indire ha collaborato, il fatto che meno del 40% degli edifici scolastici oggi ha una mensa e poco più ha degli spazi sportivi. In una situazione di questo genere ampliare il tempo scuola non è facile. Abbiamo bisogno di utilizzare i fondi del Recovery per fare

un gigantesco investimento per il futuro, cambiando gli edifici scolastici. Ovviamente è necessario sempre mettere in primo piano il tema della sicurezza, ma non è un problema solo di efficientamento.

La maggioranza degli edifici scolastici è fatta negli anni '60 e con le tecniche costruttive di quel periodo, in cemento armato, e tutti gli edifici che sono in zona sismica non sono emendabili. Vanno buttati giù e ricostruiti. Si pensi inoltre che ci sono 1.000 edifici scolastici in Italia che sono in affitto dagli Enti Locali. Significa che sono stati costruiti come palazzine dove la prima A è in salotto e la seconda B è in cucina. Vi potrei fare degli esempi precisi. Il famoso Majorana di Brindisi è in una palazzina con l'ascensore al centro e i pianerottoli: è una palazzina costruita per civile abitazione. Capite che i temi sono interconnessi fra loro, il tempo, lo spazio, la didattica, l'utilizzo delle tecnologie: sono tutti elementi strettamente collegati a un disegno diverso dell'ambiente e delle metodologie didattiche.

Se resta centrale, monopolistica, assolutamente prevalente la lezione frontale, è chiaro che questo modello non sta in piedi, non funziona. In una classe dove si fa lezione, un computer è una fonte di distrazione, non produce niente di più, anzi è un elemento assolutamente negativo. Perché possa essere una risorsa, bisogna trasformare il modello scolastico e questa credo che sia la sfida che siamo chiamati ad affrontare. In qualità anche di Chairman di European Schoolnet, consorzio di più di 30 ministeri dell'educazione in Europa che ha sede a Bruxelles, posso assicurare che questa sfida la stanno affrontando tutti i paesi europei, anche extraeuropei. Quindi è una gigantesca fase di passaggio che tutti ci stiamo ponendo, con soluzioni diverse. Certamente la Finlandia, che è un piccolo paese, lo sta facendo magari in modo più dinamico di un paese grande come il nostro, dove la scuola, la più grande azienda del paese, è già per questo fortemente inerziale e tende a riprodurre se stessa.

Siamo di fronte alla necessità di trasformare questo modello, che è molto simile a quello che abbiamo vissuto noi nel secolo scorso e che invece oggi è totalmente inadeguato. Ha concluso la sua fase storica e l'ha conclusa bene perché ha raggiunto i suoi obiettivi. Però adesso non abbiamo più una società industriale, non abbiamo più una generazione di analfabeti, quindi questo modello oggi non funziona. Abbiamo bisogno di una radicale trasformazione.

In un corso di studi che sto tenendo in un'università, ho messo, in testa al mio corso, un filmato del salto in alto del 1968, anno in cui, quando ancora si saltava l'asticella ventralmente, si presentò alle Olimpiadi del Messico un certo Fosbury, che cominciò a saltare l'asticella alla rovescia, non più ventralmente, ma di schiena, migliorando di molto i risultati. A quel punto si dovettero cambiare le tecnologie, non si poteva più saltare su una piattaforma di sabbia, bisognava mettere materassi alti, cambiare le tecniche di allenamento, etc...: fu una trasformazione globale e le misure iniziarono a salire. Gli obiettivi della scuola sono gli stessi, com'era per la disciplina del salto in alto, cioè superare l'asticella, aumentare le altezze.

Ma le metodologie, le tecnologie e gli strumenti devono avere una trasformazione complessiva e sono strettamente connessi tra loro. L'edilizia, le metodologie, le tecnologie e gli orari sono interconnessi tra loro. Dobbiamo avere una visione globale del cambiamento.

**Patrizio Bianchi**  
**Ministro dell'Istruzione**

## Proposte per la scuola del futuro

Permettetemi innanzitutto di ringraziarvi per questa riunione di lavoro, in cui vedo tante persone con cui io stesso ho lavorato tanto tempo e che sono sicuro potranno rappresentare la riflessione più limpida e chiara sul rapporto che esiste fra la nostra scuola e il territorio.

Parlare di trasporti vuol dire questo, di come la scuola è inserita nel suo territorio, di come la scuola è il battito della propria comunità. Sappiamo tutti le difficoltà, è inutile che ci nascondiamo. Sappiamo bene che sono difficoltà non distribuite in maniera lineare in tutto il Paese.

Ci sono delle zone che hanno più difficoltà di altre, le zone marginali, la nostra montagna, i centri urbani, sappiamo che non tutti i territori sono nelle stesse condizioni, ma sappiamo anche che non tutte le persone del nostro paese sono nelle stesse condizioni.

Noi ci mettiamo subito dalla parte di coloro che hanno più difficoltà. Questo è il nostro punto di riferimento: noi ci mettiamo dalla parte dei territori che hanno più difficoltà, noi ci mettiamo dalla parte delle periferie, della montagna, dalla parte di tutti coloro che vedono nei trasporti la connessione necessaria per rimanere insieme.

Noi abbiamo avuto delle perdite in questo periodo, io lo so.

Però voglio ringraziare tutti: il personale, i nostri insegnanti, le famiglie, i ragazzi, tutti. Dai bambini da 0 a 6 anni che però vuol dire una vita, tutti i ragazzi fino ai 13, tutti i giovani, gli adolescenti che hanno vissuto questa fase difficile ma gli siamo stati vicini, gli siete stati vicini.

Voglio ringraziare in questa occasione particolare tutti coloro che attorno alla scuola hanno permesso, ad esempio, di portare a scuola i bambini fino alle scuole dell'obbligo e permettono con grande difficoltà ai ragazzi più grandi di potere raggiungere la scuola. Ringrazio tutti coloro che hanno permesso di usare anche tecnologie nuove e imparate in un tempo brevissimo.

La scuola non è stata ferma, in questo periodo la scuola ha svolto un'opera di apprendimento collettivo a cui dovremmo imparare a dare giusto valore tutti. Il Presidente del Consiglio, nella sua relazione, ha posto la scuola all'inizio del suo discorso per dare idea di quanto questa sia importante.

La scuola è però la comunità e la comunità sono tutti i servizi che permettono ad una scuola di poter funzionare, avendo ben chiaro che la scuola dà il ritmo quotidiano alla vita di tutta la comunità. Su questo, Presidente Ruzziconi, credo sia estremamente importante, ragioniamo e ragionate sull'emergenza, ma andiamo oltre l'emergenza.

Ho imparato da un vecchio amico che bisogna organizzare le cose e l'organizzazione delle cose parte dalla capacità di comprenderle nel loro insieme, bisogna organizzarle tutte, dobbiamo uscire dalle gabbie del novecento e per farlo dobbiamo avere una scuola più aperta e capace di dialogare, una scuola che sia più capace di avere con il territorio un rapporto di continuità.

I trasporti sono anche questo, Presidente Ruzziconi, non sono soltanto né un atto dovuto e non sono neanche un accessorio, ma sono un pezzo fondamentale della vita collettiva.

Nella mia vita, lo confesso, ho fatto il pendolare tantissimi anni. La gran parte della mia vita è stata una vita da pendolare. E so perfettamente come tutti voi, come in quei momenti sui

treni, sulle corriere, si creano delle piccole comunità di autoriconoscimento.

Anche questo è scuola, anche questo è educazione, anche questo è un momento importante per costruire quella capacità fondamentale che è il vivere assieme. Negli ultimi anni '90, l'UNESCO fece il Rapporto Delors, che diceva che la scuola serve per saper vivere, per saper essere, per saper comunicare, per saper vivere insieme, a trovare tutti i luoghi del vivere assieme.

I trasporti non sono una parentesi muta nella vita di un ragazzo, non sono una riga grigia tra un impegno e l'altro, sono un momento importante su cui noi stiamo lavorando.

Vedo fra di voi tante persone da cui ho imparato tantissimo, so perfettamente l'uso della parola "imparare", a volte vuol dire anche "apprendere con sorpresa", è un po' arcaico, ma lo so, imparare però per noi vuol dire la coscienza del vivere insieme. Credo che mai come oggi la scuola sia tornata a scuola e fra i primi compiti vi è la coscienza del vivere assieme.

Vedo e parleranno oggi tante persone con cui ho condiviso tanto.

Con Beppe Ruzziconi ho quasi una giovinezza e una maturità.

Saluto Giovanni Biondi, a lui spetta un compito difficilissimo. Le istituzioni e le organizzazioni devono studiare moltissimo in questo periodo. INDIRE è un pezzo strutturato e strutturante del nostro ministero.

Giuseppe Bertagna. Ho imparato tantissimo lo sai, lo senti dalle parole che uso. *"Uscire dalle gabbie del Novecento"* non è mia, è tua.

Raffaella Valente. Quante cose che abbiamo studiato assieme, quante cose ho compreso e imparato dalla Fondazione.

In fila c'era anche un prof. Patrizio Bianchi della cattedra UNESCO. Questo dovete dirlo voi se lo conoscete.

Gianna Fregonara. Ti ringrazio tantissimo. È importantissimo il ruolo della stampa perché abbiamo un lavoro da fare immenso nei prossimi anni. Il paese, i nostri insegnanti e le famiglie devono tornare ad avere fiducia nel nostro paese, non nel ministro o in ognuno di voi, ma nel paese. Questa è una funzione educativa che la stampa sa e deve svolgere. Ci sentiremo sicuramente prestissimo.

Con Giorgio Gori, cosa dire, ho imparato da Giorgio cos'è una comunità che sa resistere. Bergamo ha dimostrato di essere una comunità che sa resistere. Bergamo è anche il luogo in cui si svolgono gli Stati Generali della Scuola Digitale cui io ho partecipato e parteciperò. Sono importanti.

Angelo Mautone. Ha un compito importante. Deve tenere insieme questo Paese. I trasporti sono la spina dorsale di questo paese, lo so perfettamente.

Di Federico Butera non dico niente. È un maestro, il mio maestro e quindi di Federico non posso dire nulla. Abbiamo scritto di recente un libro insieme sull'idea di coesione; non c'è sviluppo se non c'è coesione. La scuola, i trasporti e i servizi alla persona sono il luogo di costruzione di questa coesione.

Maddalena. Lena. I corpi intermedi e le loro rappresentanze animano un paese che vuole essere complesso. La complessità è difficile come la democrazia, ma è la forma migliore che abbiamo. Il dialogo sociale non è un accessorio della coesione: è la sua parte fondante.

A Domenico chiedo di avere pazienza con me, perché gli ho sempre chiesto tanto e gli chiederò ancora tanto. Soprattutto con lui voglio dire che ho ben presente che l'unità nazionale riparte dal Mezzogiorno.

Elisa De Berti, regione Veneto. Sapete che ho lavorato tantissimo nella Conferenza delle Regioni. Il rapporto con le regioni deve essere continuo, costante. Ho incontrato ieri la IX Commissione Istruzione in cui sono stato 10 anni. È un pezzo fondamentale di coesione.

Le istituzioni devono essere coese tra di loro.

Andrea Gibelli. Con te ci conosciamo meno, avremo modo di conoscerci di più.

Angelo Costa, Arrigo Giana e Carlo Carminucci. So che state lavorando alla grande nelle vostre condizioni, lavorate insieme e lavoriamo insieme.

Con Pinuccio Catalano che ora non vedo, non so neanche quanti anni è che lavoriamo insieme. Ogni tanto ci perdiamo, ogni tanto ci ritroviamo, come i fiumi carsici che fanno parte della vita di questo Paese.

Saluto ovviamente Giulio Guerrini. L'ho lasciato alla fine apposta perché giustamente lui è il padrone di casa.

Vi ringrazio tutti. Spero di avere ricordato tutti, ma vorrei ricordare anche tutte le oltre duecento persone che ci stanno seguendo.

Il Ministro ha una funzione importante di rappresentanza del Paese e per giunta di un luogo così importante come luogo degli apprendimenti.

Voi siete il territorio, voi siete parte fondante di questo Paese.

L'unica cosa che possiamo dire è che dobbiamo lavorare tantissimo, però sono anche sicuro che il Paese, come in tutti i momenti di difficoltà, saprà esprimere il meglio di sé stesso.

Grazie tantissimo a tutti. Un abbraccio.

A presto.

# Giuseppe Bertagna

Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo  
Direttore di *Nuova secondaria*

## Quale pedagogia per la scuola di domani?

### 1. Scenari

In soli 30 anni, la rivoluzione della comunicazione, quella del digitale e quella dell'intelligenza artificiale:

- a. hanno seppellito il fordismo con la sua produzione di massa standardizzata per il fine sociale di renderla accessibile anche alle tasche meno fornite; intelligenza artificiale, 5G, cloud, robotica, data center o, in piccolo, sistemi applicativi in Alta Affidabilità (HA, High Availability) hanno infatti varato l'epoca della produzione personalizzata di massa e ridicolizzato il paradigma della storica Model T per la quale Henry Ford aveva coniato il famoso slogan *"di qualsiasi colore vogliate, purché sia nera"*; in questo contesto, non servono più gli operai che dovevano avere per l'ing. Taylor, l'inventore del taylorismo, una "intelligenza bovina"<sup>1</sup> per poter essere meglio strumenti docili nelle mani dell'ufficio tecnico e delle sue propaggini organizzative; è necessario il contrario: al punto che il nuovo conflitto individuale e socio-economico-culturale è e sarà sempre di più tra chi è nelle condizioni di far crescere in modo equilibrato ed armonico l'intero di sé (mente, mani, cuore, gusto, libertà, responsabilità, imprenditorialità, progettualità, qualità delle relazioni infrasoggettive, intersoggettive e interoggettuali) e chi no<sup>2</sup>; salvo rassegnarsi ad impreviste ma dolorose eterogenesi dei fini individuali, sociali ed economici, come testimonia, ad esempio, l'uso dei social media, ridotti alle "bestie" di cui parlava già Platone;
- b. hanno archiviato la concezione cinica e rapinosa della globalizzazione; l'epoca della delocalizzazione per lucrare su bassi stipendi da schiavitù taylor-fordista o quella della in-sostenibilità ambientale e sociale a vantaggio soltanto del profitto tanto frequentata nel secolo scorso, è finita proprio perché si sono affermate le tre rivoluzioni accennate all'inizio; e se prima aveva un senso delocalizzare in Cina le attività manifatturiere a più alto contenuto di manodopera (perché là il costo del lavoro era basso), ora quelle attività possono essere riportate in patria e a farle possono essere i robot che lavorano pure di notte senza proteste; d'altra parte, sono proprio le imprese 5.0 della personalizzazione dei processi e dei prodotti che chiedono come fosse un *brand* affermato di essere radicate in specifiche storie sociali di identità, nonché in ecosistemi territoriali in ogni senso sostenibili (glocalizzazione); è la ri-assunzione in modo nuovo e aggiornato al contesto dello spirito rinascimentale l'Italia dei comuni e delle signorie nel paese più avanzato del suo tempo;
- c. hanno abbattuto nell'invisibile della rete e dei suoi servizi le barriere storiche finora spesso insuperabili tra centro e periferia delle città, tra città e campagna o perfino montagna; per la pedagogia soprattutto le barriere tra il dentro topologico della scuola e il fuori scuola del sociale, dell'ambientale, dell'economico e del culturale; i grandi fasci di relazione e comunicazioni che passano attraverso le bande digitali rendono infatti

<sup>1</sup> F. W. Taylor, *L'organizzazione scientifica del lavoro* (1911), Ed. di Comunità, Milano 1954, p. 189.

<sup>2</sup> S. Quintarelli, *Capitalismo immateriale. Le tecnologie digitali e il nuovo conflitto sociale*, Bollati Boringhieri, Torino 2019.

obsoleta la chiusura autoreferenziale di ogni parte geografica, istituzionale, sociale, economica e culturale; a maggior ragione se ci riferisce alla istituzione scolastica;

d. hanno messo fuori mercato nel mondo dell'impresa e del lavoro la tradizione dell'individualismo darwiniano, da un lato, e della classica "lotta di classe" degli ultimi due secoli a vantaggio di nuovi abiti comportamentali personali e sociali fondati su connettività, cooperazione, collaborazione, comunità di pratiche, progettualità e processi condivisi, riproducendo, in questi contesti, la separazione conflittuale soltanto tra competenti e incompetenti, tra persone formate e persone informi e senza spessore, tra verità e opinione, tra persone che affrontano la complessità e persone che preferiscono incapsularsi nelle bolle del riduzionismo autistico;

e. hanno messo l'imprenditorialità alla portata della creatività, della competenza e della formazione possibile di chiunque voglia e ne sia capace (si pensi a tutto il movimento dei *makers* non soltanto digitali<sup>3</sup> o al recupero aggiornato del classico uomo arti-giano alla Steve Jobs nel quale il credenzialismo dei titoli di studio è sostituito dall'intraprendenza competente e visionaria).

## 2. La situazione attuale

Per un Paese che ha progressivamente depotenziato la capacità di programmazione, intesa non solo come sguardo teoretico-scientifico sul passato e sul presente, ma anche e soprattutto come azioni necessarie per affrontare meglio il futuro; che ha finito per identificare con le superficialità dei mass media e dei sondaggi di gradimento questo compito e per dargli una credibilità da antica aruspina (predire il futuro dai movimenti delle viscere di animali appositamente macellati) o da ornitomanzia degli auguri (leggere il futuro nel comportamento degli uccelli in volo); e che oggi, dunque, a due mesi dalla scadenza, si trova ancora pieno di parole ma senza una struttura di qualità tecnico-scientifico-amministrativa in grado di stendere un decoroso Recovery Plan<sup>4</sup> gli scenari sfidanti appena tratteggiati, questo almeno nel campo dell'istruzione, è come non esistessero, se non addirittura come non dovessero incidere sui contesti, le modalità e i contenuti dei processi di insegnamento/apprendimento che ci sono e che si preannunciano.

Nonostante i forti avvertimenti per una presa in carico a 360 gradi di questo problema lanciati con le riforme del 2001-2003 e nel 2015 e nonostante anche gli ultimi uppercut incassati dal Covid 19 per non averlo tematizzato o almeno avviato ad una chiara direzione di soluzione, come avrebbe dovuto, la scuola non si è affatto sganciata dal paradigma

3 Ch. Anderson, *Makers. Il ritorno dei produttori. Per una nuova rivoluzione industriale* (2012), trad. it. Rizzoli Etass, Milano 2013.

4 Bei tempi quelli della Svimez di Pasquale Saraceno o del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (Cir) (1945-1967), con nomi del calibro di Meuccio Ruini, Luigi Einaudi, Costantino Bresciani Turrone, Gustavo Del Vecchio, Giovanni Demaria, Federico Caffè. Dopo una lenta, inesorabile decadenza fatta di progressivi depauperamenti scientifici e professionali e infine perfino amministrativi (vedi il Cipe istituito con la l. 48/27 febbraio 1967, da inizio 2021 diventato Cipess, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, in omaggio all'agenda Onu 2030) qualcuno si è accorto della strategicità di questi studi di scenari futuri? A vedere i ritardi accumulati sul Recovery Fund, ritardo a cui in gran fretta ha dovuto porre rimedio il nuovo governo Draghi, si direbbe di no. Nel 1670, il Ministro delle Finanze di Luigi XIV di Francia, Jean-Baptiste Colbert, ordinò che venisse piantata la Foresta di querce di Tronçais, nella Francia Centrale in quella che è oggi la Regione di Auvergne-Rhône-Alpes. Lo scopo del nuovo querceto di oltre diecimila ettari era quello di poter disporre a tempo debito di alberi maturi per portare le vele delle future navi da guerra della Marina francese, essendo prevedibilmente in via d'esaurimento le fonti spontanee di legnami adatti. La nuova foresta fu sapientemente piantata anche di faggi e di larici per separare gli alberi e assicurare che crescessero dritti, alti e liberi di nodi. L'interessante è che la corretta maturazione delle querce di Colbert avrebbe richiesto circa due secoli. Non aveva previsto le navi a vapore e diesel. Ma la foresta è ancora qui. Bella e potente. Usata ad altri scopi rispetto ai fini originari, ma sempre utile e sempre stata capace di rendere la vita dei Francesi un po' migliore. Questo vuol dire pensare al futuro nei limiti del presente. Non ragionare in termini di interessi immediati.

militare ottocentesco e fordista novecentesco da cui proviene e che una consorceria politico-sindacal-amministrativa centralizzata e pelagiana ancora ripropone come un ontologico trascendentale dello spirito.

Infatti, secondo il *mainstream* dominante in quasi tutte le categorie sociali, la "buona scuola" anche dei prossimi decenni, sul piano dell'organizzazione, degli ordinamenti, dei metodi e degli stessi contenuti (salvo liturgiche concessioni alle Stem però subito normalizzate al peggiore fordismo dei piani di studio parcellizzati), sarebbe, nella sostanza, ancora quella dei nostri nonni.

Sembra qui essere potentemente al lavoro ciò che gli psicologi cognitivi e i neurologi hanno da tempo identificato come il *bias* retrospettivo che domina i nostri ragionamenti: credere con fermezza e caparbità più facilmente che abbiamo perso qualcosa nel presente, piuttosto che guadagnato rispetto al passato, e quindi mitizzare questo passato per tenerlo in vita.

Si continua così a ritenere che la scuola ci sia se esiste un insegnante che spiega in classi adesso sempre meno numerose (plotoni), ordinate per sezioni (compagnie) e collocate in edifici simil caserme o monasteri che ospitano un numero di studenti pari ai reggimenti; un calendario scolastico da società agricola che prevede ancora per 33 settimane ogni mattina divisa a ore fisse di insegnamenti disciplinari che hanno perso ogni attrito con il reale; i libri di testo, le interrogazioni, i compiti in classe e a casa per ogni materia; i licei concentrati in edifici ben separati da quelli che ospitano gli istituti tecnici, gli istituti professionali e i corsi di istruzione e formazione professionale delle regioni; un orientamento per il quale le intelligenze ritenute più brillanti sarebbero destinate ai licei, quelle meno brillanti agli istituti tecnici, le appena fioche alla funzione artigiano-operaia dell'istruzione e formazione professionale, le spente e, ad avviso di questa mentalità purtroppo comune, irrimediabilmente destinate al lavoro (come se il lavoro non avesse bisogno di conoscenze e competenze); infine, se esiste una distribuzione territoriale delle scuole del primo ciclo capillare su tutti i territori e quella delle scuole del secondo ciclo concentrata invece nelle città o, comunque, in cittadine, quindi da raggiungere dai luoghi di partenza periferici.

Il risultato più eclatante di questa impostazione, però, nonostante tutti gli interventi e i programmi di intervento messi in campo per il contrario, è che su 100 giovani che partono nelle primarie solo 25 giungono alla laurea (in Corea ben il 70%). E se per laurea intendiamo il pezzo di carta. Perché se poi si entra nel merito di questo titolo, il suo valore reale titolo è molto più controverso e vaporoso di quanto dovrebbe certificare: oltre il 60% dei laureati ha infatti deficienze diffuse e conclamate non solo nella lingua italiana, ma anche nei settori culturali nei quali dovrebbe essere esperto; inoltre, a poche lauree Stem ricercate dal mondo del lavoro seguono troppe lauree fumose che incrementano soltanto la patologia sociale della sotto occupazione o addirittura della disoccupazione.

Con la penuria di giovani che abbiamo, tuttavia (le leve demografiche si sono dimezzate in poco più di 30 anni!) c'è da domandarsi se si può accettare come un destino che 75 giovani su 100 non giungano ad un'istruzione e formazione qualitativamente terziaria e che i 25 che ci arrivino abbiano una percentuale di bravi invidiata in tutto il mondo, ma insieme anche una percentuale ben maggiore di modesti e demotivati. E nondimeno c'è da domandarsi se si può accettare come un destino che l'istruzione e la formazione terziaria disponibile sia costituita solo da università e accademie di Belle Arti, mentre sparuti ITS sfornano solo 8 mila qualificati all'anno (peraltro assorbiti dal mercato del lavoro addirittura durante la formazione) contro, ad esempio, gli 800.000 della Germania. E se si può ancora meno accettare che, con 13 anni di studio pre universitario, gli studenti italiani diplomati non riescano a raggiungere i risultati di apprendimento in lingua madre, matematica e scienze che i coetanei europei ed Ocse ottengono invece dopo un percorso di un anno inferiore.

O che i dispersi e gli abbandoni scolastici siano tra i più alti dei Paesi Ue, nonostante tutta la roboante retorica messa in atto negli ultimi 30 anni per comprimerli<sup>5</sup>.

Serve astuzia o falsa coscienza o cecità cognitiva per qualificare come “meritocratico” un sistema con queste tendenze che don Sturzo, nel 1919, riteneva, per i suoi caratteri strutturali rimasti ancora tali, già allora “*pronto per l'obitorio*”. Creatore di schiene curve e teste chiuse invece che di schiene dritte e teste aperte come sarebbe necessario.

### 3. Transizioni necessarie

La distanza sempre meno tollerabile tra esigenze formative poste dallo scenario descritto in esordio e la risposta ad esse che la situazione attuale riesce a soddisfare rende sempre più urgente una trasformazione importante delle strutture e delle routine del nostro sistema scuola.

In questa direzione sembra necessario almeno iniziare a percorrere il cammino di alcune transizioni di pensiero, di azione e di strutture che, in un tempo ragionevole, possono vincere sia il *bias* retrospettivo a cui si accennava sia quello della consolatoria cecità cognitiva.

**3.1. Verso una scuola della persona.** Dall'ideale dello studente in serie con relativi scarti (sul modello della produzione fordista di massa) per ogni grado scolastico è importante passare a quello che esalta i talenti e le peculiarità di ogni persona ed impiega questi talenti e queste peculiarità come la leva di Archimede necessaria per promuovere nei “*giovani di oggi ancor più grandi capacità di discernimento e di adattamento*” di quante finora richieste dalla scuola attuale e per attribuire “*all'educazione il ruolo fondamentale nel preparare i giovani a gestire il cambiamento e l'incertezza nei loro percorsi di vita, con saggezza e indipendenza di giudizio*” (Mario Draghi).

Rousseau, nel 1762, chiamava la scuola degli studenti in serie “scuola del cittadino”. Fosse primaria, secondaria o terziaria. E la riteneva incompatibile con quella del secondo tipo, che chiamò “scuola dell'uomo”, intendendo con questa espressione quella “della persona di ciascuno”. Scuola, cioè, ai suoi diversi livelli, dall'infanzia al segmento terziario, non per astratti e uniformi “studenti” in generale, ma per *Emilio* (famoso titolo del suo trattato di pedagogia). Scuola che, ad ogni suo livello, metteva al centro non la figura precostituita del cittadino (anche lavoratore) francese o italiano così come tracciata dallo Stato e dalle sue amministrazioni, ma appunto il concreto studente con nome e cognome, nell'unicità della sua storia, delle sue motivazioni, aspirazioni professionali, talentuosità, relazioni, difficoltà, da emancipare e da educare al meglio per lui ad essere l'uomo- persona che è chiamata ad essere per vivere in modo attivo il proprio tempo e spazio. Nella convinzione, poi ripresa da von Humboldt, Mill o più recentemente anche da Lévi Strauss che solo la massima valorizzazione delle infinite diversità di ciascuno, si tratti di persone singole o di popoli interi, e del loro incontro non violento e di potere, ma di libertà, di dialogo pacifico e di saperi, assicura il massimo dello sviluppo culturale, sociale, civile, morale, economico, artistico di ciascuno e per tutti. Cioè, concludeva Rousseau, la “scuola del cittadino” è incompatibile con quella “della persona di ciascuno” semplicemente perché la tradisce o, meglio, le chiede di adattarsi ad un profilo astratto e precostituito. Mentre, invece, la “scuola della persona umana concreta” che mira alla formazione massima e migliore per ciascuno, proprio perché

<sup>5</sup> L'art. 28 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176, prevede alla lett. e) l'impegno degli Stati firmatari ad adottare “*misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono delle scuole*”, abbattendo la dispersione esplicita (quella di chi non riesce a giungere ad una formazione terziaria) e soprattutto implicita (quella per la quale si risolve il problema semplicemente abbassando i livelli qualitativi di ogni ordine e grado di scuola).

nessuno vive fuori dal tempo e dallo spazio che gli è dato vivere, sarà sempre anche generatrice di buoni cittadini e ottimi lavoratori, come dimostra appunto *l'Emilio*.

Questa valorizzazione delle diversità personali richiede, per essere davvero promossa, percorsi ed esperienze caratterizzati da cooperazione, creazione di un ordine inter relazionale che nasce dal basso e non è imposto dall'alto, un nuovo protagonismo degli attori sociali che possano rivendicare il diritto di fare meglio da sé, attraverso organizzazioni e istituzioni promosse con altri “soci”, cose finora delegate ai pretesi servizi dello Stato e delle sue amministrazioni tecniche; una maggiore e sempre più diffusa consapevolezza delle singole persone circa il fatto che le scelte fondamentali (e non) della propria esistenza (istruzione, educazione, cultura, relazioni sociali, lavoro, uso del tempo e dello spazio ecc.) non possono essere cedute a entità collettive qualunque esse siano, ma esigono un diretto impegno di ciascuno nel determinarle e nell'eseguirle. Per esempio, non chiedere allo Stato di trovarmi un lavoro, ma maturare le competenze per crearlo, chiedendo allo Stato solo di definire le condizioni regolatorie e di servizio che rendono non solo possibile, ma premiata l'intrapresa professionale. Non chiedere allo Stato di istruirmi e formarmi, quasi fossi cera da modellare, ma chiedergli l'allestimento delle condizioni che permettono e sollecitano a ciascuno l'esercizio dell'istruzione e della formazione della più alta qualità possibile per ciascuno. Ecc. Questo è il significato della “scuola della persona” e dei conseguenti processi di “personalizzazione”.

**3.2. Verso l'integrazione sistematica, ma critica, tra il dentro e il fuori della scuola.** La transizione dalla scuola del cittadino-lavoratore che finisce per sacrificare le persone per adattare a schemi precostituiti a quella della persona umana di ciascuno che valorizza come conseguenza anche il ruolo civile e professionale che gli è dato vivere nel suo tempo non potrà mai realizzarsi, tuttavia, soprattutto nello scenario da cui siamo partiti, se si mantiene il primato di una scuola-caserma quotidiana per bambini, preadolescenti e adolescenti. E se non scuola-caserma, scuola-monastero. Insomma, una scuola concepita come luogo chiuso, recintato, separato dall'esterno. Come se quanto è fuori di essa fosse una minaccia alle liturgie iniziatiche che dentro vi devono regnare. E come se la sua identità provenisse proprio dall'essere un luogo fisico in cui si celebrano riti invece che uno stato dell'animo che vuole crescere e perfezionarsi senza confini, proliferante, generativo, moltiplicativo di idee, di azioni e di occasioni.

Fino a 30 anni fa, d'altra parte, le nostre scuole potevano ancora illudersi di essere autosufficienti almeno nella trasmissione di conoscenze. E così giustificarsi come un luogo riservato che svolgeva una funzione introvabile fuori di essa. Non è più così. L'apprendimento formale, infatti, è stato surclassato proprio quanto a trasmissione delle conoscenze, delle abilità e perfino delle competenze da quello non formale (che avviene sul lavoro e nei vari servizi digitali, istituzionali e non, della vita sociale) e da quello informale (famiglia, gruppi di vita sociale tra pari o asimmetrici) o perfino occasionale.

Sì, è vero, i figli delle famiglie privilegiate, con cultura e status sociale alto, hanno sempre svelato l'illusione della scuola-recinto: era, se non altro, un loro prolungamento. Nella scuola non si celebravano liturgie diverse da quelle che potevano già celebrare in casa. Don Milani (1967) denunciò l'inganno (ma nel 1915 lo fece in modo diverso anche Giuseppe Lombardo Radice). Le famiglie dei figli dei contadini del Mugello non potevano ritenerla una loro estensione perché, pur avevano altre conoscenze, meno canoniche ma non per questo meno importanti, non accadeva che la scuola le enfatizzasse e le rielaborasse criticamente come accadeva per i compagni dei ceti privilegiati.

Oggi, tuttavia, questa vittoria informativa del fuori-scuola si è estesa, per diverse ragioni, a tutti i giovani, di qualunque condizione sociale e culturale siano: tutti, ricchi e poveri, imparano maggiori conoscenze e abilità e competenze fuori che dentro le mura scolastiche.

E la scuola, in questo senso, non è più nemmeno il luogo che riesce ad enfatizzare e rielaborare le conoscenze e i valori appresi fuori da essa non solo dai poveri, ma anche dai ricchi. È come se avesse perduto ogni aggancio con l'esterno. E fosse diventata un pestello che martella per anni senza alcun attrito acqua nel mortaio. E servisse solo per giustificare l'esistenza in vita di chi pesta sconsolato e senza soddisfazioni acqua nel mortaio. Al punto che i ricchi arricchiscono ormai la loro formazione fuori dalla scuola, in luoghi altri, laterali o superiori ad essa.

La scuola invece, per non ridursi così, dovrebbe diventare lo stato dello spirito nel quale professionisti competenti allo stesso tempo uomini ben fatti seguono ogni studente in maniera personalizzata per organizzare, giustificare e valutare in modo critico la massa enorme delle conoscenze, delle abilità e delle competenze circolanti e da loro respirate come l'aria in maniera quasi scontata e acritica. E ciò perché non tutte le conoscenze, le abilità e le competenze che si sentono vere o di valore lo sono, e saperne il perché diventa la condizione per una formazione davvero rousseauianamente umana.

Sono gli aspetti epistemologici, metacognitivi e critico-riflessivi, dunque, a non essere disponibili per tutti, purtroppo né dentro, né fuori la scuola. Senza di essi, però, il rischio del naufragio e del disorientamento nell'oceano degli stimoli dell'infosfera è altissimo.

Fino a rendere i soggetti veri e propri oggetti nelle mani delle astuzie e delle strategie dei grandi player della comunicazione e del digitale<sup>6</sup>. Si determinano tutte le condizioni per un ipercontrollo non solo di tipo cognitivo, ma anche, come ovvia conseguenza del vecchio adagio per cui il sapere è potere, anche di natura biopolitica. Senza più possibilità di interlocuzione, di proattività paritaria, di difesa dall'inganno altrui e dai condizionamenti espliciti o taciti che si subiscono. Necessità cieche e pesanti, insomma, presentate e scambiate per libertà volute.

**3.3. Verso nuove funzioni dell'insegnante.** Per incamminarsi nella direzione indicata serve, in primo luogo, mirare alla scomparsa dell'insegnante tradizionale. Se il problema fosse solo trasmettere conoscenze e abilità, infatti, i docenti sarebbero tutti sostituibili da robot e da pochi, qualificati esperti che colgono dalle piattaforme disponibili in rete, come da fiore a fiore, i materiali predisposti da studiosi anche cento volte migliori di ogni insegnante, comunque necessari per svolgere i corsi disciplinari o interdisciplinari programmati nelle scuole.

Ciò che serve oggi, però, è l'organizzazione critica e personale, di ciascuno, delle conoscenze. E questo non si può fare da lontano, ma solo da vicino, tenendo conto delle storie e dei contesti di ogni studente. E non lo si può fare nemmeno da vicino se, accanto alle dimensioni logico-razionali del conoscere, si trascurassero quelle emotive, relazionali, sociali, motorie, estetiche, etico-religiose che incidono sul modo con cui ciascuno procede a modo suo nel selezionare, gerarchizzare, giustificare anche la conoscenza o l'abilità più banale. Solo così la scuola diventa alimento per la vita e la vita si fa a sua volta sapere riflesso e aperto. Viceversa la professione docente si avvicina pericolosamente a quella degli allevatori di oche da *fois gras*.

Ecco perché, anzitutto, è sempre più indispensabile la disponibilità di un insegnante che sia anche l'analogo del *gouverneur* dell'*Emilio* di Rousseau e che oggi si può indicare come il docente-tutor che accompagna gruppi piccoli di studenti (da 6 a 8 a seconda dei livelli scolastici e dei contesti) per l'intera durata di ogni ciclo scolastico.

<sup>6</sup> L'industria dell'intrattenimento, per esempio, produce uno show televisivo, un film, una serie tv. Ma posso intervenire in un dibattito televisivo, commentare un film, proporre io di organizzare un dibattito su un libro e tante altre cose ragionevoli? No. Posso aprire un canale su YouTube, registrare un video su Facebook e scrivere un commento su Twitter. Ma tutto questo si perde come lacrime nella pioggia se non riesco negli anni a creare una mia community oppure non riesco a pagare Facebook per sponsorizzare il mio post.

Solo un docente con queste caratteristiche può aiutare, infatti, gli studenti che segue sia ad ottimizzare, senza inutili ripetizioni demotivanti o sovrapposizioni non riconosciute, gli apprendimenti comunque maturati a scuola, in famiglia, nel web, nel gruppo dei pari, nella dinamica sociale o in esperienze professionali più o meno occasionali e intenzionali sia a mettere ordine critico e dotato di senso tra questi diversi apprendimenti maturati o da maturare in ambienti formali scolastici e non formali, informali e occasionali extrascolastici. La proposta già contenuta nella legge n. 53 del 2003 relativa ai piani di studio personalizzati e al portfolio delle competenze personali, poi mai attuata, andava in questa direzione.

In secondo luogo, ecco perché anche i vecchi insegnanti di materie che conosciamo, quelli che continueranno a sviluppare corsi e attività laboratoriali disciplinari e interdisciplinari, senza assumersi allo stesso tempo anche il ruolo di tutor, sono chiamati a diventare esperti della selezione affidabile e dell'organizzazione mirata dei sempre più innumerevoli e qualificati materiali disponibili in questo senso nelle piattaforme dedicate o libere sul web, nonché di quanto gli studenti esperiscono nell'extrascuola. A svolgere, insomma, la funzione che svolgevano i vecchi autori dei libri di testo che tutti abbiamo conosciuto. Immaginare di insegnare qualsiasi sapere senza avvalorare le potenzialità del digitale pare oggi un'inaccettabile semplificazione.

L'alleanza e il coordinamento tra il lavoro dei docenti tutor e dei docenti responsabili di corsi e attività disciplinari e interdisciplinari che seguono gruppi più numerosi di ragazzi diventa, di conseguenza, indispensabile ai fini della predisposizione di piani di studio personalizzati che non danno a tutti le stesse cose per lo stesso tempo e allo stesso modo, ma che allineano i dislivelli e armonizzano le disarmonie formative che ciascuno porta sempre con sé. È solo in questo modo che si può costruire un'uguaglianza che non è uniformità, ma il massimo dello sviluppo integrale possibile per ciascuno.

**3.4. Verso i campus.** È difficile, tuttavia, che si possano concretizzare una scuola per e della persona degli studenti senza al contempo superare il paradigma militar-fordismo nell'organizzazione e negli ordinamenti per introdurre al suo posto la logica integrata e complessa del modello campus.

Nel nostro paese non solo abbiamo classi-plotoni, sezioni-compagnie e istituti-reggimenti, ma gli organici dei docenti necessari per la funzionalità di queste tre modalità organizzative degli "effettivi scolastici" sono ancora predisposti, come da secoli fa, sulla base di algoritmi uniformi disposti dall'intelligenza centrale del quartier generale, oggi composto dal buroindustrialismo apicale. Cioè fatti apposta per dare chiaramente il seguente messaggio: non sono i docenti che si devono adattare alle esigenze peculiari degli studenti che, assegnati ai plotoni, alle compagnie e ai reggimenti sul terreno, dovrebbero costituire squadre di fuoco (5-8 elementi) ben integrate per agire con efficacia sui problemi specifici emergenti nell'ecosistema sociale ed educativo abitato, ma il contrario; sono cioè gli studenti che si devono adattare agli organici e agli schemi assegnati, e pure farsene una ragione, e nel caso non riescano a farsela rinunciare alla scuola. Il movimento non è insomma dal basso verso l'alto, ma di segno opposto. L'autonomia dei reggimenti, in questo contesto, è davvero pari a quella che essi hanno in un esercito. Devono al contrario essere le istituzioni scolastiche a chiedere, sebbene sulla base di criteri generali nazionali, le risorse docenti indispensabili per realizzare le funzioni formative personalizzate a cui sono chiamate.

Questa autonomia è anche la condizione perché si possa superare il modello novecentesco di allocazione logistica dei percorsi scolastici e addirittura più antico per l'architettura degli edifici, soprattutto nelle scuole del secondo ciclo. Sempre infatti si ragiona per aule, corridoi e scale, modello monasteri o caserme. Gli spazi personalizzati e personalizzabili, gli spazi aperti, quelli mobili esistono solo raramente.

L'attuale separazione tra licei, istituti tecnici, istituti professionali e centri di formazione

professionale, da un lato, e la concentrazione di queste scuole in città o cittadine ha, per esempio, ostacolato in maniera molto determinante la ripresa delle lezioni in tempi di Covid-19. E ciò non tanto perché gli edifici scolastici fossero in sé sedi assemblate nelle quali non fosse possibile rispettare le norme di prevenzione del contagio, quanto invece per la concentrazione degli studenti sui trasporti pubblici in certi orari della giornata per raggiungerli. Certo, si è anche aggiunto il pigro pregiudizio che vede gli studenti organizzati solo per aule, ma visto il crollo demografico sarebbe stato possibile il distanziamento di un metro da rima buccale anche senza i banchi a rotelle.

L'idea del campus, tuttavia, non solo, rompendo con l'attuale sistema, sarebbe la risposta alle esigenze innovative poste da una scuola che mette al proprio centro la personalizzazione dei percorsi per assicurare a tutti gli studenti il successo formativo, ma potrebbe raggiungere altri obiettivi indispensabili per attuare una scuola della persona che unisce e coordina sul territorio percorsi di apprendimento in ambienti formali (la scuola), non formali (le imprese, i servizi, mass e social media, le istituzioni, le realtà sociali associative), informali (famiglia, gruppi dei pari, gruppi sportivi) e occasionali.

Il **primo** è l'abbattimento della gerarchizzazione educativa, culturale e professionale ancora esistente a livello ordinamentale tra licei, istituti tecnici, istituti professionali e centri di formazione professionale. Spostando l'attenzione sulle persone degli studenti seguiti in piccoli gruppi da un docente tutor e sui piani di studio personalizzati il problema non è più quello di smistare gli studenti ai diversi istituti e di adattarli alla loro offerta formativa, ma del contrario: consentire agli studenti di concretizzare i loro piani di studio personalizzati scegliendo tra tutte le diverse occasioni formative disponibili nel campus. Il che significa farsi guidare dai profili educativi, culturali e professionali conclusivi da realizzare concordati tra tutor, studente e famiglia, ma non pretendere che chi intenda approfondire il latino e il greco non debba e possa lavorare bene per determinate attività e competenze anche con chi intende seguire altri profili conclusivi. In questo senso, lo studente si iscriverebbe ad un campus che ristruttura la propria offerta formativa non separando, ma integrando quelle oggi disponibili nei licei, negli istituti tecnici, negli istituti professionali e nei centri di formazione professionale. Eliminando doppioni e razionalizzando i percorsi.

Il **secondo** è prendere atto dell'impossibilità di procedere a questo disegno se, al contempo, non si provvede a legare l'offerta formativa del campus con l'esterno sociale e pure digitale. Usare le palestre, i musei, le piscine, le esperienze di service learning possibili in un territorio, le istituzioni con i loro servizi, i laboratori di ricerca Stem che dovessero esistere nelle imprese circostanti al fine di connettere con sistematicità dentro e fuori campus, formazione teorica e pratica, comunità scolastica e sociale, tutor scolastici e socio-aziendali. Solo quando queste opportunità dovessero essere inesistenti fuori dal campus si dovrebbe provvedere a realizzarle dentro il campus, trasformandolo, con i possibili spin off da promuovere, in un agente di sviluppo e di innovazione socio-economica oltre che culturale del territorio.

Il **terzo** è prevedere campus molto distribuiti. Tanti in ogni città. Uno in ogni comprensorio. Non pare produttivo, infatti, continuare a ragionare per scuole con effettivi pari a reggimenti. Il gigantismo non solo non aiuta le relazioni educative e formative personalizzate, ma impedisce le flessibilità organizzative indispensabili per non irrigidire e burocratizzare anche i piani di studio personalizzati. A maggior ragione se scuola ed extrascuola, libro e digitale, sono chiamati a lavorare in maniera integrata. Bastano e avanzano gli effettivi da battagioni: da 500 a 1000 studenti. Numeri più contenuti implicano meno spostamenti, maggiori flessibilità organizzative e processi di personalizzazione più favoriti.

## Raffaella Valente Fondazione Agnelli

### Che strutture scolastiche servono alla nuova scuola?

Buongiorno a tutti. Vi ringrazio per questo invito e ringrazio, in particolare, il presidente Ruzziconi per la sua tenacia e pazienza.

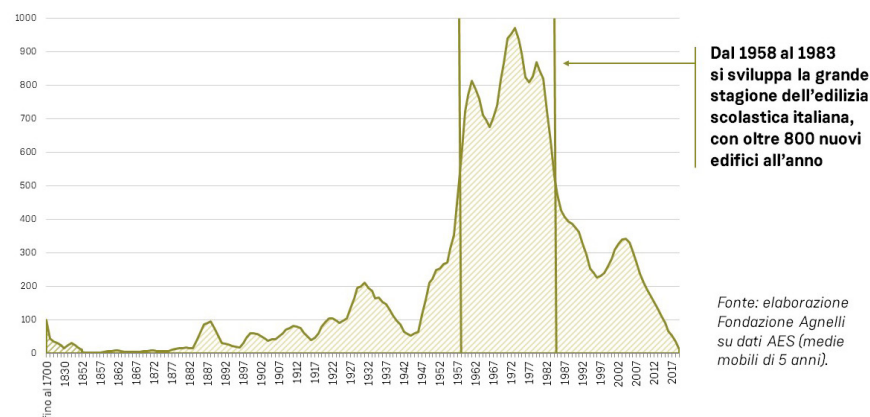
Mi è stato dato il compito di parlare delle strutture scolastiche, un tema che mi è particolarmente caro perché sono un architetto.

Per la Fondazione Agnelli, che è un istituto di ricerca nel campo delle scienze sociali, mi sono occupata per alcuni anni di temi che riguardano l'edilizia scolastica nel modo più consono alla Fondazione, sia attraverso rapporti di ricerca (ne abbiamo fatto uscire uno nel 2020 che riguarda il tema dell'edilizia scolastica), sia attraverso progetti concreti attuativi con impatto sul territorio e sulla comunità.

In particolare abbiamo realizzato, insieme alla Compagnia di San Paolo, il progetto "Torino fa scuola" del quale vi racconterò.

Vorrei partire con qualche cenno sintetico, nonostante il presidente Biondi abbia già dato delle informazioni importanti su questo tema, relativo allo stato delle scuole italiane. Ritengo, infatti, anche nell'ottica della questione Recovery Fund e Next Generation EU, che intervenire consapevolmente vuol dire innanzitutto "conoscere".

#### Quando sono state costruite le nostre scuole? Due su tre prima del 1976



Fonte: elaborazione Fondazione Agnelli su dati AES (medie mobili di 5 anni).



Rapporto sull'edilizia scolastica Fig. 1

Vi do un dato, che è qui visualizzato nel grafico sopra, che riguarda il nostro patrimonio edilizio (Fig. 1): 2 scuole su 3 sono state costruite prima del '76.

Quello che vedete è il picco di quello che noi abbiamo definito "la grande stagione dell'edilizia scolastica italiana". Negli anni Sessanta e Settanta, infatti, si costruivano circa 800 nuove scuole all'anno; questo è un dato molto interessante per capire e mettere in relazione l'importanza che questa stagione ha determinato sul nostro presente.

In sintesi, la nostra fotografia sul patrimonio scolastico italiano ci dice che:

- l'età media dei circa 42.000 edifici scolastici italiani oggi censiti come "attivi" è di circa 53 anni;

- 1 su 5 era stato in origine concepito per altri usi, quindi non per uso scolastico;
- circa la metà del totale è stata costruita durante quella che abbiamo definito la “grande stagione”.

Questo determina un’obsolescenza diffusa che tutti tocchiamo con mano. Gli edifici sono afflitti da problemi di diversa natura, in primis strutturali, ma anche diffusamente legati alla sostenibilità e alle prestazioni energetiche dei manufatti.

Non mi soffermo molto su questo tema perché è stato giustamente affrontato in precedenza dal prof. Bertagna e anche dal presidente Biondi.

L’obsolescenza che conosciamo relativa ai temi della sicurezza e della sostenibilità riguarda in maniera evidente anche il tema dei modelli didattici.

Questo modello legato alla didattica trasmissiva si riflette all’interno dei modelli architettonici ed è poco importante se a dividere le diverse “celle/aule” sia un corridoio o uno spazio allargato, un atrio come era nelle scuole degli anni Settanta.

### Le stagioni dell’edilizia scolastica: sempre e solo didattica trasmissiva

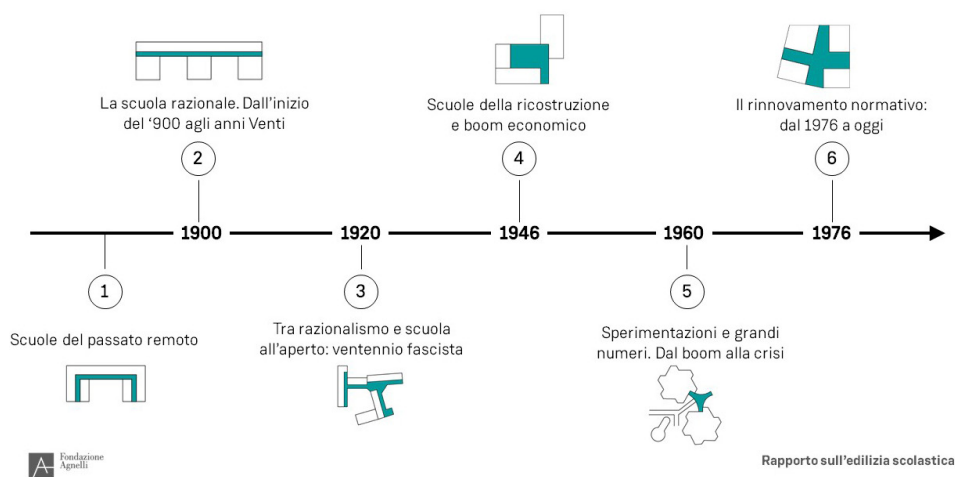


Fig. 2

Il concetto è che questi edifici risultano essere poco adatti a un’idea di didattica che non sia quella trasmissiva (Fig. 2). Invece la scuola, soprattutto in alcune sue espressioni un po’ più avanguardiste, ad esempio quelle del movimento delle avanguardie educative, spinge per avere degli spazi che riescano a supportare una pluralità di strategie didattiche.

Affiancata a quella trasmissiva che, ovviamente, ha il suo senso anche oggi, c’è una serie di strategie didattiche (ad esempio quelle simulativa, esplorativa, collaborativa) che richiedono spazi organizzati e pensati in maniera diversa.

A questo proposito la riflessione che vi propongo riguarda un modello “applicativo” nel quale noi come Fondazione, insieme alla Compagnia di San Paolo, abbiamo cercato risposte concrete a questa domanda, che era su diversi piani, quindi non soltanto su quello strutturale ed energetico, ma anche sul piano del rinnovamento degli ambienti di apprendimento a trecentosessanta gradi.

In quest’ottica, abbiamo dato vita a “Torino fa scuola”, un progetto realizzato su due scuole medie torinesi, con l’idea di offrire un modello replicabile e idee per la riqualificazione di un patrimonio datato, allo stesso tempo pensando al futuro, proiettandosi sull’onda delle nuove esigenze didattiche, pur restando ancorati alla realtà italiana. Riteniamo, infatti, che

questo sia un tema molto importante: mantenere questo equilibrio tra la visione, quindi fra il proiettarsi al futuro, e la concretezza delle scuole italiane e del modello delle autonomie didattiche oggi.

Un punto molto importante dal quale siamo partiti, che ritengo essere il centro della questione, riguarda l’idea di scuola. Il modello di “Torino fa scuola” aveva l’obiettivo di riconsegnare due scuole riqualificate alla città di Torino, ma partiva dall’inizio del processo, ovvero dall’idea di scuola.

Abbiamo realizzato insieme alle comunità scolastiche coinvolte il *concetto pedagogico*, cioè un documento di partenza nel quale si definiscono in modo molto chiaro tutti i bisogni didattici, lo sviluppo presunto e il rapporto con il territorio in ottica educativa.

Riteniamo infatti che sia molto importante, prima di intervenire sugli edifici, indicare che cosa questa scuola vede nel proprio futuro, quindi cosa faranno gli insegnanti e gli allievi e in quale modo all’interno di questi spazi, così da definire un *modus facendi* che possa essere poi trasmesso a chi si occupa concretamente del progetto.

Vorrei raccontarvi alcune idee che sono state sviluppate all’interno di questo progetto ma che mi servono, in realtà, per esemplificare una questione che ritengo fondamentale. Quando si interviene sugli spazi è assolutamente necessario andare a toccare quei temi di organizzazione che molto spesso ricadono sulla questione dell’orario. Ciò modifica infatti in maniera significativa l’organizzazione della scuola e in seguito quello che si andrà a realizzare in termini di architettura e di spazi.

Ad esempio, per quel che riguarda la scuola Fermi, il lavoro di partecipazione che è stato fatto con la comunità scolastica, ha portato a definire l’idea di un orario più esteso, che vedete qui esemplificato, che inizia alle 8 e finisce alle 15, con due pause e con una suddivisione di moduli che vanno di 2 ore in 2 ore.

Questo ha dei riflessi molto importanti sulla partita didattica. Infatti, una delle criticità identificate dagli insegnanti e degli ostacoli all’innovazione didattica era la brevità dei moduli orari. In termini pratici significa che quando si hanno ore da 50-55 minuti è molto difficile modificare il proprio *setting* di aula per dare vita a una lezione innovativa che non sia soltanto trasmissiva.

Per un obiettivo didattico ma anche, più in generale, per la riorganizzazione del modello si è andati nella direzione di avere sempre moduli di 2 ore e di allungare il tempo scuola, nell’idea di coprire una giornata che dalle 8 arriva fino alle 15. Ciò ha risolto anche sul tema del prolungamento del tempo scuola in ottica di equità, che è stato già evocato precedentemente.

Ciò vuol dire che l’organizzazione di una scuola, che poi ha riflessi sui temi edilizi, parte da temi di contenuto. Al di là di questa questione dell’orario, è stato affrontato il tema della caratterizzazione degli spazi. Pertanto si è andati nella direzione di organizzare delle aule tematiche tra le quali gli alunni si spostano, come risposta a una richiesta di autonomia e di movimento che veniva proprio dalla scuola.

Nella pagina successiva (Fig. 3) vedete la schematizzazione del progetto vincitore del concorso di architettura che noi abbiamo bandito, dove l’inserito di questo nuovo involucro rendeva l’edificio protagonista di un nuovo dialogo, anche con il tessuto urbano.

Ciò lo vedete riflesso anche nello schema seguente (Fig. 4), dove è rappresentata una sorta di gradiente degli spazi che vanno dal “più pubblico” al “più privato”.

Gli architetti hanno sviluppato un’idea chiara del ruolo che l’edificio scolastico riesce a cucire con il tessuto urbano, quindi di tutte le relazioni che alcuni spazi, in particolare quelli posti al piano terra e più in prossimità degli ingressi suddivisi possono offrire, anche al di là delle singole opportunità didattiche.

## LA NUOVA SCUOLA / IL PROGETTO VINCITORE

**1 PREMIO:**  
**BDR Bureau**  
 Simona Della Rocca  
 Alberto Bottero

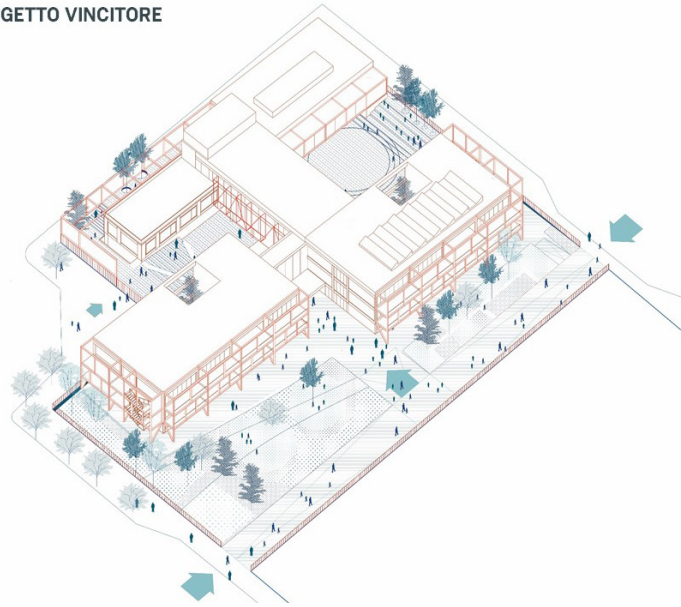


Fig. 3

## LA NUOVA SCUOLA / DALLO SPAZIO PUBBLICO ALLO SPAZIO DIDATTICO

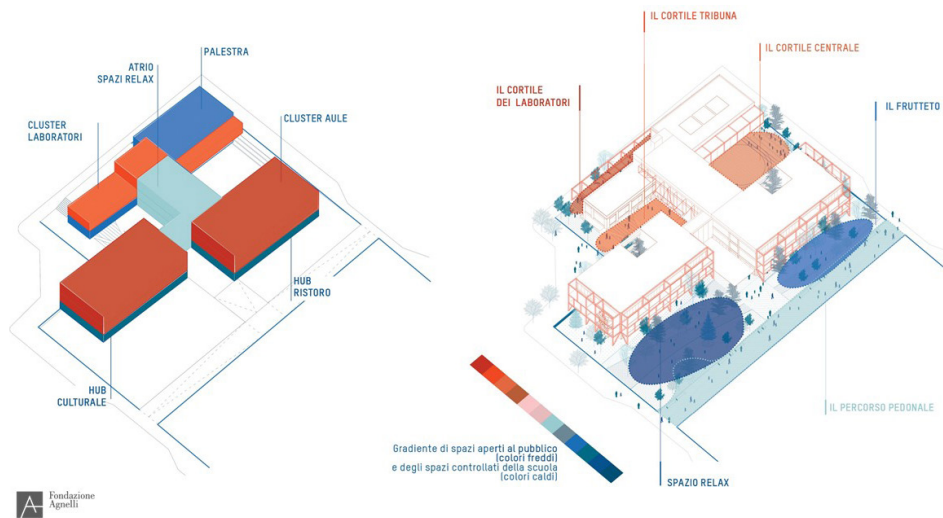


Fig. 4

Vedete che gli spazi posti al piano terra e quindi sull'esterno della scuola, sono quelli deputati anche ad usi che vanno al di là dello stretto uso scolastico, mentre più si va verso l'alto e negli spazi più inclusi, più la funzione è legata alla vera e propria attività didattica. Nell'immagine successiva (Fig. 5) vedete una schematizzazione delle funzioni della scuola, dove quelli che vedete denominati cluster sono dei raggruppamenti di aule tematiche.

## LO SCHEMA FUNZIONALE DELLA SCUOLA FERMI

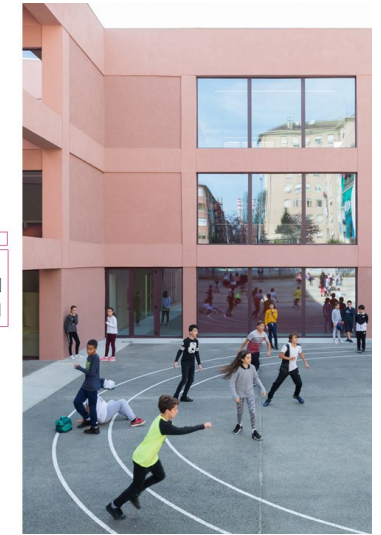
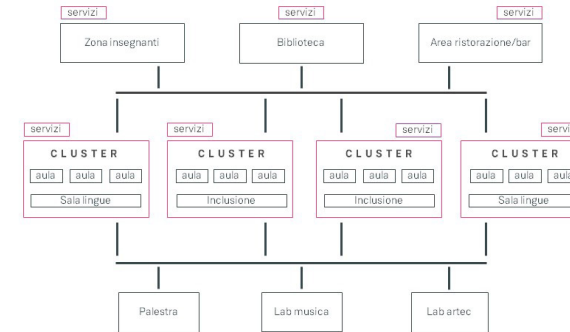


Fig. 5

Le aule tematiche sono aule tematiche di lettere, di matematica, di scienze e linguistiche e i ragazzi sono suddivisi per corsi. Il singolo corso, quindi, afferisce a un cluster e i ragazzi si spostano tra le aule tematiche a ogni cambio di modulo orario, quindi ogni due ore.

Nell'immagine sotto (Fig. 6) lo vedete rappresentato in maniera tridimensionale. C'è anche una foto che racconta dell'arrivo dei ragazzi che depositano il loro materiale all'interno degli armadietti e poi si muovono all'interno di questi cluster.

## UN AMBIENTE DI APPRENDIMENTO DIFFUSO, IL CLUSTER

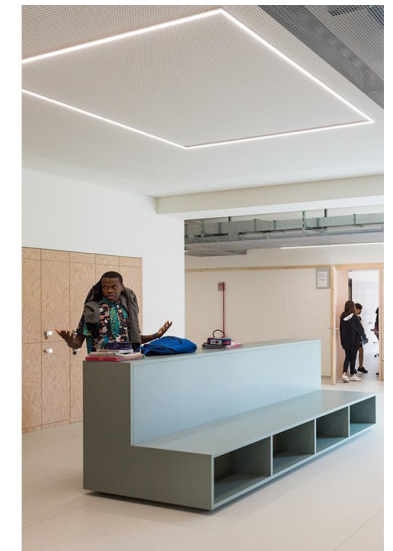
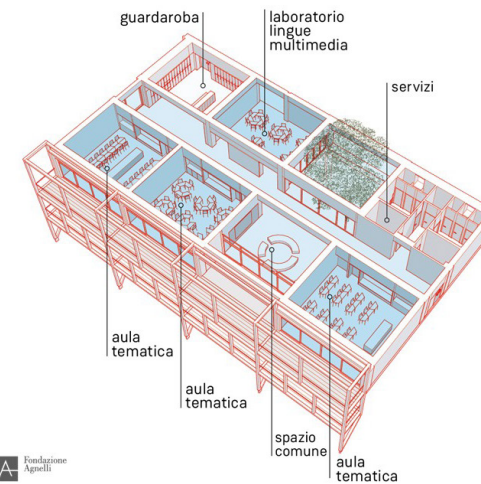


Fig. 6

Questo è un tema molto importante per diverse ragioni. In primis per quanto riguarda il tema dell'autonomia e del movimento dei ragazzi, tema che in questa fascia d'età, quella delle scuole medie, è molto sentito.

Questo, inoltre, incide anche sulla possibilità di utilizzare, a fini didattici, degli spazi diversi. Nella foto, ad esempio, l'ingresso del cluster dove ci sono gli armadietti, i ragazzi depositano i loro oggetti personali qui e poi girano nelle aule didattiche.

Come vedete, gli spazi del corridoio e questo spazio intermedio, sono tutti spazi che sono inclusi fra gli spazi didattici. Non esiste più la suddivisione aula-corridoio, bensì, anche grazie al fatto che tra gli spazi dell'aula e gli spazi dei corridoi ci sono delle vetrate, tutti questi spazi sono illuminati e vengono utilizzati tramite l'ausilio di alcuni arredi leggeri, anche a fini didattici.

Vi riporto alcune prime conclusioni sui risultati della nostra ricerca. Innanzitutto, come vi accennavo, il nostro patrimonio edilizio scolastico è obsoleto e richiede interventi urgenti sulle tre dimensioni, quindi quella strutturale, quella della sostenibilità ed energetico e quella della didattica.

Un secondo punto riguarda l'incrocio con gli andamenti demografici. Sappiamo, attraverso le nostre ricerche, che nel 2030 in Italia avremo 1.100.000 studenti in meno. La domanda di nuove scuole sarà, quindi, molto modesta. Il nostro pensiero dovrà andare necessariamente a capire cosa fare dei plessi esistenti, come riorganizzare questi spazi, eventualmente anche tramite la loro demolizione e sostituzione.

Si evidenziano dei fattori di cambiamento che non sono da sottovalutare, tra i quali certamente quello demografico che citavo, ma anche l'istanza della sostenibilità e il tema delle nuove esigenze didattiche e del benessere negli spazi scolastici.

Il progetto "*Torino fa scuola*", quindi la nostra esperienza diretta, ci racconta come fare scuole di qualità necessari di processi di qualità, quindi come il dialogo con la comunità scolastica e anche la selezione dei progettisti (noi abbiamo realizzato un concorso in due fasi per architetti) influiscano in maniera importante sul risultato.

Tutto parte dall'idea di scuola: una chiara indicazione sul modo di fare scuola costruito con la comunità scolastica è una premessa necessaria per intervenire sullo spazio in modo efficace.

Sarà sempre necessario agire contemporaneamente sulle tre dimensioni: sicurezza, sostenibilità e orientamento all'innovazione didattica.

Vengo al tema che in questo momento necessariamente è più di attualità, le scuole di Next Generation.

L'istruzione è il fattore più importante per il progresso del Paese ed è, dunque, fondamentale definire le linee guida d'intervento per non vanificare l'occasione di rilancio. Il nostro Paese si trova nella difficoltà di tradurre questa intenzione in un piano concreto, anche per le scuole.

Provo a delineare alcune idee a partire dalla nostra doppia esperienza.

Vi ho sintetizzato qui quello che prevede l'ultima versione alla quale abbiamo avuto accesso del Piano Nazionale sul tema degli edifici. Ci sono degli stanziamenti all'interno della voce che riguarda l'edilizia, quindi l'efficienza energetica, la riqualificazione degli edifici e la realizzazione di nuove scuole. Poi ci sono alcuni finanziamenti all'interno della voce che riguarda l'istruzione, quindi il potenziamento delle competenze e del diritto allo studio.

Riteniamo, e questo l'abbiamo detto anche nella nostra audizione alla Camera che finanziare separatamente il fronte materiale e quello immateriale, come avviene nell'attuale impostazione del PNRR, fa correre il rischio di modalità operative che separano il destino fisico della scuola dal rinnovamento dei contenuti educativi.

Nell'attuale impostazione del Piano Nazionale si finanzia, da un lato, la riqualificazione degli involucri e da un lato la parte del "software dell'istruzione". Questo per noi è una criticità perché si corre il rischio di intervenire sulle strutture senza avere pensiero e visione sulla parte contenutistica del fare scuola.

L'altro rischio che abbiamo visto nell'attuale impostazione del Piano è quello di usare risorse importanti per finanziare, in maniera un po' frettolosa e scoordinata, alcuni progetti che le Pubbliche Amministrazioni avevano già in corso o avevano nei cassetti.

Concludo con alcune linee di priorità e alcune linee più propositive per quella che, speriamo, sarà una revisione del Piano.

Il tema della conoscenza. A nostro avviso è necessario partire da un'analisi più approfondita dello stato di fatto. È necessario partire da una conoscenza approfondita dello stato di fatto del patrimonio, lavorando in modo coordinato sulle anagrafi dell'edilizia scolastica anche regionali.

Il secondo punto riguarda la voce della scuola. Riteniamo che il dialogo con le istituzioni scolastiche, anche valorizzando quello che diceva il Presidente Biondi, cioè il sistema delle autonomie, debba essere il punto di perno da cui partire per un reale ripensamento della visione.

Il tema dei concorsi di architettura. Riteniamo che questo sia un modo assolutamente in linea con gli standard europei per selezionare le migliori idee, soprattutto se pensiamo che quando si interviene oggi sugli edifici lo si fa con un orizzonte a partire dall'età dei nostri edifici, che è praticamente di 50 anni.

Tutto quello che faremo oggi avrà ricadute per tantissimi decenni.

A livello dei singoli progetti di scuola, sottolineiamo l'importanza di cominciare sempre dall'idea di scuola, quindi non partire dall'involucro ma dal contenuto.

## **Tavola Rotonda** **Coordina Gianna Fregonara** *Corriere della Sera*

### **Gianna Fregonara**

*Buongiorno a tutti, come avete visto dal programma, dopo il contributo del neo-ministro Patrizio Bianchi e gli interventi di apertura che sono stati molto puntuali, approfonditi e di grande interesse su quello che è, che dovrebbe e potrebbe essere il mondo della scuola dei prossimi anni, entriamo con questa tavola rotonda sul campo. Entriamo cioè nel rapporto tra il sistema di trasporto pubblico locale e il sistema scolastico.*

*È un tema che abbiamo scoperto, come opinione pubblica, in questo momento di difficoltà causato dalla pandemia; tuttavia è un tema molto più profondo, è un tema addirittura, se posso dire da osservatore, politico.*

*Andare a scuola, poter andare in quella scuola, poter quindi scegliere le scuole, è stato già detto negli interventi; però un bambino che viene da una situazione difficile, di lontananza dalla scuola, ma che può scegliere la scuola migliore per se stesso, per sviluppare i suoi talenti, è una questione di grande importanza, anche democratica e sociale.*

*Parleremo quindi di questo rapporto e di quello che si può fare nelle comunità e che può fare il sistema di trasporto per la scuola.*

*Vi presento brevemente, in realtà lo ha già fatto in maniera molto carina il Ministro Bianchi, i nomi di coloro con cui discuteremo di questi temi oggi: il Sindaco di Bergamo, Giorgio Gori; il Direttore del Ministero dei Trasporti, Angelo Mautone; il Professore emerito di Scienze dell'Organizzazione e maestro del Ministro Bianchi, Federico Butera; Maddalena Gissi, Segretaria Generale CISL Scuola; Domenico Di Fatta, Dirigente scolastico a Palermo; Elisa De Berti, Vice Presidente della Regione Veneto; Massimo Nitti, Vice Presidente di ASSTRA; Angelo Costa, Amministratore Delegato di Arriva Italia; Arrigo Giana, Direttore Generale di ATM Milano e Presidente di AGENS; Carlo Carminucci, Direttore di Isfort.*

*Cercheremo di fare un quadro complessivo. Partirei, ancora, proprio dalla scuola e darei la parola al dirigente scolastico del Liceo "Regina Margherita" di Palermo Domenico Di Fatta, al quale porrei la domanda: "abbiamo parlato di come cambiare la scuola e di come cambiare gli orari. Ma è possibile e che cosa è possibile ancora fare per inserire la scuola in una comunità che ha in questo momento tutti questi problemi che riguardano soprattutto la mobilità? Che cosa può fare ancora la scuola e quali problemi voi vedete irrisolti, sul tema dell'arrivo o della ripartenza dalla scuola"?*

### **Domenico Di Fatta**

*Dirigente scolastico Liceo "Regina Margherita" di Palermo*

Buongiorno e grazie per avermi invitato a questo convegno.

Devo dire che gli interventi che ho ascoltato sono stati ricchi di riflessioni e di spunti, soprattutto in merito all'edilizia scolastica.

Permettetemi trenta secondi se sconfino e parlo un attimo di edilizia scolastica, perché la scommessa è tutta lì.

Ripensando alle scuole dove sono stato in precedenza come dirigente scolastico a Palermo - diceva poco fa il prof. Biondi che circa 1.000 edifici si trovano in condomini - una si trovava in un edificio confiscato alla mafia, costruito da un prestanome dei fratelli Graviano, che

sono quelli che hanno commissionato l'omicidio di padre Puglisi, per intenderci. Queste palazzine erano destinate ad ospitare persone di una certa età, una sorta di residence per anziani che non avevano assolutamente niente di adeguato per la scuola. D'inverno, nonostante ci sia questa immagine della Sicilia dove c'è sempre il sole, nel piano cantinato c'erano 6°C. Era una scuola in cui non c'erano riscaldamenti.

La scuola dove sono attualmente, il Liceo "Regina Margherita" di Palermo, che si trova in pieno centro storico, è un complesso monumentale che fa parte del complesso del Santissimo Salvatore. Era un convento. Il "Regina Margherita" non ha impianto di riscaldamento, non si può ristrutturare perché è un bene storico, per cui non si può abbattere perché è un monumento. Bisognerebbe ricostruirlo da un'altra parte.

Chiusa la parentesi sull'edilizia scolastica su cui, veramente, ci sarebbe da fare un altro discorso. Il Ministro poco fa mi diceva scherzosamente che l'unità d'Italia deve ripartire dal Sud, perché c'è veramente una nuova "questione meridionale".

Per quanto riguarda i trasporti, posso parlarvi della realtà di Palermo partendo da un'altra scuola in cui sono stato dirigente scolastico, l'Istituto Comprensivo "Giovanni Falcone" che si trova allo Zen.

L'istituto, come tutto il quartiere (perché il problema non è soltanto della scuola), è assolutamente isolato dal resto della città. I ragazzi dell'Istituto Comprensivo "Giovanni Falcone", quando dovevano spostarsi in centro o muoversi dallo Zen, mi dicevano: "dobbiamo andare in città", perché loro non si sentivano parte della città.

Dal punto di vista dei trasporti, da 15 anni fa ad oggi, non è cambiato molto. Per uscire dallo Zen i ragazzi devono prendere 2/3 autobus per arrivare in centro. Devono andare prima allo stadio, dallo stadio ad un'altra fermata, poi si recano in centro storico. Considerato che l'attesa media a Palermo, tranne che per alcune linee, è di 20/25 minuti, per recarsi in centro città ci vuole in media 1ora/1 ora e mezza. Se poi considerate che Palermo è tra le città più trafficate d'Italia, d'Europa e del mondo, considerate bene come per spostarsi da un quartiere periferico ci voglia un'intera giornata e questo chiaramente scoraggia.

La situazione della scuola dove sono attualmente è altrettanto problematica. Ho un'utenza di pendolari del 33%, ed è chiaro che questi ragazzi, partendo dai loro paesi per venire a scuola, la mattina devono alzarsi all'alba per poter entrare alle 8 e il pomeriggio almeno un'altra ora se ne va, a seconda della distanza. Aggiungo, anche, che ho il Liceo Musicale, ma non ce l'ho soltanto io perché di Liceo Musicale ce n'è uno in ogni provincia e questa è una bellissima realtà.

Il pomeriggio al Liceo Musicale fanno lezione di strumento individuale. Questi ragazzi spesso finiscono alle 17/18 e ritornano a casa. Di problemi ce ne sono tantissimi. Il Prefetto di Palermo ha affrontato con autorevolezza questa situazione perché sapete che è stato dato mandato ai Prefetti, dal precedente Governo, di occuparsi di questo ingrato compito di coordinare e organizzare i servizi.

Le corse sono state potenziate perché sono state previste per la Regione Sicilia circa 600 corse e 300 mezzi in più. Però il problema rimane perché i ragazzi continuano a lamentare (ho sempre l'abitudine di confrontarmi con i ragazzi e chiedere loro come stanno realmente le cose) una carenza di controllo, soprattutto sui mezzi pubblici urbani, perché non c'è nessuno che assicura il distanziamento e questo è un grossissimo problema.

I ragazzi chiedono fondamentalmente un rientro in sicurezza e mi hanno detto molto chiaramente (mi rapporto, anche, con i ragazzi della Consulta Regionale perché faccio parte della task force regionale per il riavvio), che loro, tra questo attuale sistema di DID, cioè la didattica integrata metà in presenza e metà a distanza, paradossalmente preferirebbero, se proprio dovesse essere necessario, una didattica a distanza fino alla fine dell'anno, che non

questo sistema misto che crea tantissimi problemi.

## Gianna Fregonara

*Va benissimo questo primo interessante racconto di quello che è poi la realtà, con tutte le difficoltà sulla sicurezza e sull'organizzazione di cui abbiamo sentito anche parlare in questi ultimi mesi e che, come dice il prof. Di Fatta, alla fine induce anche i ragazzi a dire che forse è meglio la didattica a distanza che venire a scuola.*

*Passerei la domanda a Maddalena Gissi che conosce bene il mondo dei professori, dell'organizzazione della scuola chiedendo qual è la sua impressione di quello che sta succedendo in questo periodo nelle scuole. Approfitto anche per girarle una domanda che è arrivata da uno dei partecipanti che riguarda la questione del Mobility Manager nelle scuole, una figura che dovrebbe essere obbligatoria, ma della quale non abbiamo avuto grandi notizie ultimamente.*

## Maddalena Gissi

*Segretario Generale CISL Scuola*

Grazie per l'invito a questo convegno molto interessante. Vi ringrazio anche per gli spunti che considero fondamentali per una discussione che va oltre il momento emergenziale.

Se c'è un aspetto che abbiamo molto apprezzato del programma presentato dal Presidente del Consiglio, prof. Draghi, lo abbiamo anche dichiarato pubblicamente, ha riguardato proprio l'aspetto di guardare al tempo che verrà, alla necessità di una visione. Una visione che è mancata veramente tanto negli ultimi anni e senza visione non ci si può confrontare, anche da posizioni diverse. A volte si rincorre l'emergenza.

La dott.ssa Fregonara mi rivolgeva la domanda su quali sono gli umori, come i professori stanno affrontando questa situazione.

C'è una notevole difficoltà. Mi fa piacere che il Ministro Bianchi abbia affermato questo principio. La macchina scolastica è molto complessa, vive una grande generosità, in tante realtà ci sono esperienze eccellenti, c'è anche la possibilità di utilizzare dei modelli interessanti. Quello che ho visto realizzato, da un punto di vista strutturale, a Torino mi piacerebbe fosse implementato.

Vorrei tanto che si vivesse la possibilità di ricostruire una scuola perché non tutte possono essere costruite ex novo. In quelle realtà, come ci ha detto bene il dirigente siciliano, dove la bellezza non c'è, dove ai ragazzi viene sottratta anche l'opportunità di vivere in un ambiente piacevole, in un ambiente che ricorderanno per tutta la loro vita. Quando si è affrontato un po' il tema su come organizzare questo rientro in presenza, con la Ministra Azzolina, abbiamo trovato molte difficoltà in un'idea di programmazione.

Questo è stato il grande limite. Ci siamo ritrovati a rincorrere i soggetti, i tempi per la programmazione sollevati dalla conferenza Stato-Regione, dall'Anci e anche dai rappresentanti. federMobilità probabilmente sarà stata coinvolta attraverso le diverse componenti, ma era già molto tardi.

Il Protocollo sulla sicurezza per una ripresa in presenza è datato 6 agosto 2020. Il documento dell'Istituto Superiore di Sanità, dell'INAIL e del Ministero della Salute che individua le modalità di gestione per la riapertura delle scuole è del 14 dicembre quando la scuola era già in moto.

I ragazzi già vivevano quest'ansia di riprendere la scuola tra l'incertezza di un percorso, perché il problema è proprio quello che ci diceva il dirigente: la paura del percorso. In alcune realtà addirittura i genitori hanno proibito la frequenza autorizzati addirittura dalla magistratura.

Oggi dobbiamo guardare avanti, dobbiamo guardare alla prospettiva insieme, in un'idea di comunità e di territorio. È molto bella l'espressione "casa della salute", "casa della comunità", utilizzata dal prof. Draghi, Presidente del Consiglio; è un'espressione legata alla sanità ma la inquadro anche come momento importante di discussione.

I prefetti hanno parlato a lungo con le scuole e con le istituzioni che rappresentano anche la gestione della mobilità. Abbiamo un po' contestato il mancato utilizzo dei mezzi privati che dovevano essere sostenuti economicamente, da subito, attraverso accordi di programma, grandi progetti che potessero anche coprire economicamente i costi. Ho sentito direttamente il presidente dell'Ance, Decaro, denunciare il ritardo - eravamo ancora agli inizi di giugno - per la copertura dei costi. Quando, ancora, ci ritroveremo ad affrontare queste questioni, dovremo porci il problema di qual'è la vivibilità in un'area metropolitana, in una città, di quali condizioni dobbiamo mettere in conto quando si devono coniugare i tempi della scuola con i tempi della famiglia, i tempi del lavoro, i tempi degli esercizi commerciali.

Dobbiamo rivedere veramente, in modo anche un po' più ampio, quali possono essere le sostenibilità della mobilità.

Faccio un esempio per tutti. Ci sono docenti che raggiungono il proprio luogo di lavoro attraversando anche i confini regionali. Non dovunque si lavora sotto casa. Molti di questi sono costretti a spostarsi affrontando anche lunghe ore di viaggio. Anche i docenti, anche il personale, anche i dirigenti, spesso frequentano quei treni, quei mezzi pubblici, da pendolari, come ha fatto bene nella sua esperienza storica il Ministro Bianchi.

Non dobbiamo lasciarci trascinare da una forma un po' più ideologica di contrasto. La rappresentanza corporativa di categoria deve essere vissuta come una contrapposizione, non è questo che possiamo sostenere.

Noi abbiamo assolutamente bisogno che ci siano le condizioni perché al centro ci sono gli studenti e c'è il futuro di questo Paese. Bellissimi quei college, quei poli, stupende idee che il prof. Bertagna ci ha abituato a raccontare, esperienze anche facilmente realizzabili attraverso una rivisitazione complessiva, anche degli ordinamenti, delle discipline, del tempo scuola.

Una precisazione: il 9% delle famiglie in Sicilia ancora aderisce alle 24 ore settimanali di scuola. Questo significa che l'aver voluto, nel tempo, ridimensionare la presenza a scuola, per mancanza di investimento in termini di organici, produce un limite che è veramente uno degli elementi fondamentali.

Abbiamo ancora una scuola a 27 ore, abbiamo scuole che non hanno il tempo pieno non perché non c'è mensa ma perché non c'è organico. Non c'è il tempo lungo alle scuole medie, non c'è una flessibilità per le scuole professionali. Noi abbiamo bisogno di investire con grande attenzione anche alla variabile demografica.

Non dobbiamo farci illusioni, ma non dobbiamo guardare alla quantità, dobbiamo guardare alla qualità dell'offerta formativa e, concludo, lo dobbiamo fare attraverso la rilevazione e attraverso i dati. Il Ministro Bianchi è l'uomo dei dati. Mi auguro che da lui si possano ottenere i dati sulle diverse condizioni della scuola, degli apprendimenti, ma devono essere open data a disposizione di tutti, devono creare le condizioni perché la scuola si metta in discussione.

Siamo aperti a qualunque tipo di modello riformista. Ma è una scuola che deve essere anche riconosciuta dalla società e deve essere probabilmente anche gratificata per il ruolo che svolge.

Per ultimo, rispondo al professore che ha fatto la domanda in chat sulla questione del Mobility Manager. Ci sono delle necessità che possono essere individuate già da subito

all'interno della contrattazione d'istituto. E qui sarebbe utile, lì dove ci sono queste figure professionali, l'utilizzo mirato per alcuni: esperti Covid, l'esperto per la mobilità, l'esperto per l'organizzazione, abbiamo bisogno di parlarne anche contrattualmente.

Chissà che il Ministro Bianchi non ci aiuti.

## Gianna Fregonara

*Grazie a Lena Gissi. Da questi due primi interventi mi sembra di capire che, per quanto riguarda il problema della scuola e della mobilità, il sistema scolastico alla fine ha al momento delle sue complessità e anche rigidità; l'abbiamo visto negli ultimi mesi che il sistema fatica abbastanza ad adattarsi a queste nuove condizioni.*

*Chiederei all'ing. Massimo Nitti, Vice Presidente dell'Associazione delle Aziende di Trasporto Pubblico che cosa pensa lui, dal punto di vista delle aziende, perché effettivamente, lo ricordava Lena Gissi, in questi piani e in queste discussioni, e sui tavoli coi prefetti, abbiamo visto delle rigidità, anche, delle aziende di trasporto pubblico nel cercare di adeguarsi a queste nuove emergenze.*

## Massimo Nitti

*Vice Presidente ASSTRA*

Buongiorno a tutti e grazie dell'invito. Porto il saluto del nostro Presidente, il dott. Gibelli che ha avuto un contrattempo e che mi ha pregato di sostituirlo. Cercherò di essere, ovviamente, alla sua altezza.

Il problema con tutta evidenza è estremamente complesso. Abbiamo passato nell'ultimo anno un momento di grandissima crisi nel mondo del trasporto pubblico locale. Potete facilmente immaginare che non eravamo preparati a doverla affrontare ma un'analisi critica va oggettivamente fatta, e d'altra parte ci siamo trovati a dover affrontare un evento imprevisto e imprevedibile nel quale sicuramente è stata fatta un po' di confusione.

Il nostro settore è stato demonizzato, mi dispiace doverlo sottolineare, ma devo altrettanto sottolineare che tutto questo è stato fatto sulla base di fatti pregiudizievoli, non probatori, perché ricerche internazionali, l'Associazione Internazionale del Trasporto Pubblico (UITP) a cui ASSTRA appartiene, hanno dimostrato che l'effetto della pandemia sul mondo del trasporto ha avuto un'incidenza comunque bassa.

Ma questa ormai è una storia passata e non è il caso neanche di fare più polemiche.

Ci siamo resi conto che era un sentire comune e, d'altra parte, noi abbiamo dovuto affrontare un problema oggettivo: il mondo del trasporto pubblico locale è un mondo complesso, perché stiamo parlando di sistemi di trasporto su gomma, stiamo parlando di servizi su autobus regionali, provinciali, servizi urbani, metropolitani, servizi ferroviari regionali. Potete facilmente immaginare che ci troviamo in un sistema in cui sono presenti diversi contesti, ma che hanno tutti un fattore in comune.

Il trasporto pubblico locale in Italia trasporta oltre 5 miliardi e 400 milioni di persone, - trasportava purtroppo - perché oggi assistiamo a un calo di oltre il 70% dei viaggiatori; pertanto se nella fase ante-Covid trasportavamo, come detto, circa 5 miliardi e 400 milioni di persone all'anno su un dato dobbiamo ragionare perché oltre 3 miliardi di persone le trasportavamo nelle cosiddette ore di punta. La gente aveva necessità di spostamento tra 7 e le 9 di mattina. I rientri erano un po' più diluiti perché c'era una parte che rientrava a cavallo dell'ora di pranzo, ma il grosso del rientro avveniva nella fascia tra le 17 e le 19.

Questo è un fatto col quale ci dobbiamo confrontare, perché è di tutta evidenza che in prospettiva, se pensiamo al futuro, questo si è dimostrato il tallone d'Achille.

Nel momento in cui ci è stato chiesto di ridurre la capacità di mezzi del 50%, capite bene che il sistema non aveva la capacità e la flessibilità per poter reagire a una richiesta di questo genere.

Il trasporto su gomma ha delle sue caratteristiche anche di flessibilità, ma se dovessimo fare un ragionamento puramente matematico e ridurre del 50% la capacità significa, automaticamente, raddoppiare i servizi e questo comporta disponibilità di mezzi e di uomini. Non parliamo poi del servizio ferroviario.

I mezzi ferroviari, per averli in disponibilità, richiedono anni ma soprattutto serve personale specializzato e c'è un problema di rigidità ineludibile che è la capacità di rete, cioè la possibilità di mettere più mezzi. Certo, i servizi metropolitani sono più flessibili. Ma qui stiamo parlando di servizi di trasporto rapido di massa. Nel momento in cui il concetto di trasporto rapido di massa viene messo in discussione, viene messo in discussione tutto il sistema.

Cosa si può fare? Noi l'abbiamo individuato fin dal primo istante e ne parlavo poco fa. La visione di trasporto legato ai principi delle ore di punta era un problema già prima, perché non dobbiamo dimenticare che la pandemia ha evidenziato una carenza di sistema che esisteva da tempo. Trasportare 3 miliardi di persone in una fascia oraria di 4/5 ore della giornata, capite bene che significava salire su mezzi stracolmi.

Ora tutto questo ovviamente viene amplificato dalla situazione pandemica. Noi riteniamo che questa sia una sfida da affrontare. È di tutta evidenza che da una situazione di questo genere dobbiamo imparare. La soluzione di rivedere l'orario delle città la riteniamo imprescindibile perché pensare, in prospettiva, di poter continuare a trasportare le persone con la stessa logica di prima lo riteniamo impensabile. Pensare di poter raddoppiare la capacità di trasporto è altrettanto impensabile. Certo si può fare qualcosa, questo non è in discussione. Ma qui non siamo in presenza di un fatto puramente matematico. C'è la necessità di rivedere gli orari delle città perché non dobbiamo dimenticare che la fascia studentesca, in gran parte, è una fascia di utenza che va a sommarsi ad altri tipi di utenza. I servizi dedicati alle scuole sono abbastanza pochi.

Normalmente gli studenti delle scuole secondarie e quelli universitari si spostano in fasce in cui si spostano anche i lavoratori, in cui la gente si sposta per motivi personali. È una somma di tipologie di utenza che portano poi, nelle ore di punta, ad avere situazioni critiche.

Da una situazione di questo tipo si esce solo ed esclusivamente rivisitando gli orari delle città. È chiaro che qui c'è un problema sociale che va affrontato. Noi la nostra disponibilità l'abbiamo data totalmente. È stata fin dal primo momento la nostra proposta. È una proposta che poi abbiamo provato a portare sui tavoli dei prefetti, quando si è deciso di dare i prefetti il compito di coordinare le attività di ripresa scolastica, ma abbiamo capito che c'è una rigidità da parte del sistema scolastico che comprendiamo assolutamente quindi si sono scontrate due rigidità perché trovare mezzi, trovare uomini e modificare quella che è una cultura ormai consolidata nel mondo della scuola devo dire è riuscito in parte a risolvere i problemi, ma fondamentalmente i problemi si sono risolti da soli perché molti degli studenti non sono tornati a scuola. La gran parte degli istituti hanno continuato con la didattica a distanza.

Abbiamo spostato avanti il problema nel tempo. Purtroppo questa è la realtà. Ci aspettiamo, e speriamo, che con il piano vaccinale la situazione tenda a tornare piano piano verso la normalità. Come dicevo prima, però, dobbiamo imparare da quello che è successo. Noi stiamo lavorando per rendere i sistemi più flessibili per quello che sarà possibile fare. Stiamo rivedendo un po' i principi su cui venivano basati i programmi di esercizio, che ovviamente erano basati sull'analisi della domanda, sui picchi di domanda.

Oggi, attraverso tutta una serie di informazioni, come i big data, siamo in condizione di capire i flussi di mobilità. È altrettanto vero che tutti questi anni noi li abbiamo passati in competizione con il trasporto privato. Oggi c'è un ritorno pesante al trasporto privato, quindi ci dobbiamo porre un problema anche in termini di ecosostenibilità. In questo anno e mezzo c'è stato un fortissimo spostamento, nuovamente, verso il trasporto privato. Penso che sia obiettivo di tutti poter recuperare quella fetta di viaggiatori che hanno optato per il trasporto privato perché diventa una cosa di sostenibilità e quindi andrà fatta una valutazione di sistema abbastanza complessa.

Noi riteniamo che le basi della discussione non possano che essere queste, ma riteniamo altresì che non è un'operazione che può essere fatta in tempi brevissimi. Gli investimenti sulle infrastrutture e sui trasporti sono assolutamente essenziali ma dobbiamo avere le idee chiare di qual è il punto di caduta.

Per il resto stiamo facendo grossi investimenti in tecnologia, perché l'altra valutazione che è stata fatta e che molte nostre aziende associate stanno portando avanti, è quella di utilizzare tecnologie per fornire all'utenza informazioni in tempo reale sulle strade e l'occupazione dei mezzi, per consentire all'utente finale di decidere se salire o non salire su un mezzo, o salire sul mezzo successivo, sempre a condizione che si riesca a dare una frequenza che consenta degli spostamenti in tempi compatibili.

Tutto questo richiederà del tempo ma, come dicevo prima, noi abbiamo vissuto un momento straordinario e purtroppo dobbiamo prendere atto che questa sarà una nuova ordinarietà, quindi va riscritto un patto sociale, bisogna cercare di ridisegnare gli orari delle città, ridisegnare il nostro modo di vivere perché non dobbiamo dimenticare che le grandi aree metropolitane sono dei punti di attrazione centripeta fortissima. La necessità di spostamento verso l'area metropolitana c'era, c'è e ci sarà, quindi va ridisegnato globalmente il sistema di trasporto e probabilmente va ridisegnato totalmente il sistema sociale.

## Gianna Fregonara

*Grazie all'ing. Nitti. Ci ha detto che questa straordinarietà che ci ha colti di sorpresa sarà l'ordinarietà, quindi il tema di ripensare, certamente non solo il sistema dei trasporti, questo riguarda anche altri settori ma in primo luogo di quello stiamo parlando.*

*Cambio leggermente la scaletta perché so che il Direttore Generale dell'ATM di Milano e Presidente Agens, Arrigo Giana, ha poi un problema di tempi.*

*Do la parola a lui per continuare il discorso che avevamo iniziato con l'ing. Nitti. C'è il tema di come il sistema dei trasporti urbani può reggere a questo urto che abbiamo visto così forte e anche il tema di riportare le persone sui trasporti pubblici, perché il trasporto privato comporta anche un problema di sostenibilità ambientale e tanti altri problemi per le città.*

## Arrigo Giana

*Direttore Generale ATM Milano - Presidente AGENS*

Buongiorno a tutti e grazie dell'invito.

Il trasporto pubblico, in generale, è stato tra i settori che più hanno patito gli effetti della pandemia. Ricordo che noi abbiamo mantenuto i nostri servizi attivi durante tutto il periodo, anche quello del lockdown più duro della primavera scorsa, addirittura potenziando i servizi in situazioni nelle quali abbiamo avuto cali di passeggeri fino al 95%. Il sistema ha generato il proprio servizio indipendentemente dal numero dei passeggeri, proprio perché c'era un'esigenza di mantenere vive le città, i territori e di garantire la possibilità di muoversi per quelle categorie che in realtà non hanno mai smesso di lavorare, a fronte del

fatto che il lato ricavi e, quindi il lato passeggeri-clienti e, di conseguenza, vendita biglietti, è calato drasticamente fino ai livelli del 95%. Oggi siamo intorno a un calo del 50/55% dei passeggeri.

Siamo comunque in presenza di un servizio che è mediamente potenziato rispetto alla normalità, quindi rispetto al periodo pre-Covid, proprio perché c'è un tema di limite di capacità dei mezzi, e quindi per soddisfare la domanda noi siamo stati costretti a potenziare il servizio per quanto era stato possibile.

Rimaniamo in una situazione nella quale i passeggeri sono meno della metà mediamente del periodo pre-Covid. Questo chiaramente mette il settore in una prospettiva molto particolare perché noi non ci aspettiamo un ritorno ai numeri pre-Covid. Non ce lo l'aspettiamo soprattutto nelle grandi aree urbane per i prossimi 4-5 anni, quindi l'orizzonte non è breve. Di fatto tutto questo ci ha portato a cambiare alcune abitudini, l'attitudine alla mobilità è cambiata e rimarrà tale. C'è quindi tutta una serie di eventi che ci dicono che quei numeri di mobilità non li riavremo e quindi in qualche modo il nostro modello di business, parlo dal punto di vista aziendale, dovrà adeguarsi e dovrà cambiare.

Vengo al punto della scuola, visto che questo era il tema e un po' di tutto ciò che è stato attribuito in termini di responsabilità di trasporto in questi mesi.

La reputazione del trasporto pubblico locale è stata in qualche modo massacrata. Vorrei sfatare alcuni temi sui quali poi bisogna essere un po' realisti, perché se non affrontiamo i problemi per quelli che sono, poi non troviamo le soluzioni corrette.

La scuola non è rimasta chiusa perché c'era un problema di trasporti, o perlomeno, non esclusivamente per quello. La scuola è rimasta chiusa perché, come tante altre attività, come tanti altri ambiti, correttamente e giustamente, non era chiaro quale fosse l'effetto della pandemia nei diversi ambiti, quale fosse il livello di contagiosità del virus, quali erano gli ambiti nei quali il virus si diffondeva. C'erano situazioni di grande incertezza che hanno determinato scelte di grande prudenza, che poi in qualche modo hanno contenuto la diffusione del virus, quindi assolutamente comprensibili e condivisibili. Ma il fatto di dire che il tema per le scuole è stato quello dei trasporti è diventato uno slogan, anche mediatico, che poi ha fatto un po' comodo riportare in alcuni ambiti, ma rispetto al quale non ci sono delle evidenze. Anche qui, se non partiamo da delle evidenze chiare poi il tema non lo risolviamo. È stato affrontato al contrario il problema dei trasporti, cioè lo abbiamo approcciato nella maniera più sbagliata possibile.

Da maggio 2020, noi come associazione, ma anche tutti i gestori di trasporto e tutti coloro che avevano una minima visione tecnica del sistema dei trasporti abbiamo cominciato a dire: *"guardate che l'offerta dei trasporti è molto rigida, noi non siamo in grado di espandere il trasporto e di creare nuova offerta così, nel giro di pochi mesi"*.

I sistemi infrastrutturali, i sistemi urbani in particolare, ma anche quelli extraurbani, hanno comunque un limite di capacità legata al numero dei mezzi, legata ai sistemi tecnologici per la sicurezza dei treni, delle metropolitane e quant'altro. E quindi il tema non poteva essere quello dell'espansione. L'utilizzo dei mezzi privati che ho sentito anche invocare in alcuni interventi precedenti è un palliativo che ha avuto, e che ha anche oggi, una limitatissima capacità di incidenza sul vero tema perché i mezzi privati e gli autobus da turismo non sono attrezzati per fare dei servizi urbani, hanno un layout diverso che non consente il loro utilizzo, in particolare nelle aree urbane. Possono essere utili come rinforzi in aree extraurbane ma è uno strumento che è stato utilizzato e che stiamo utilizzando, ma che ha una valenza, una capacità di incidenza veramente limitata.

Il tema era capire come rendere compatibile l'offerta di trasporto che era possibile mettere in campo con i numeri di spostamenti generati dalle diverse categorie di utilizzatori dei mezzi pubblici. Anche qua sfatiamo un altro mito: il problema non erano e non sono gli

studenti; gli studenti rappresentano, per quanto rilevante, una fetta minoritaria del traffico e quindi dei clienti che utilizzano il trasporto pubblico.

Il problema era creare le condizioni affinché la diluizione degli orari di punta consentisse l'utilizzo in sicurezza da parte degli studenti che riprendevano le attività in presenza (gli studenti rappresentano un 10% dell'utenza del trasporto pubblico generale, in particolare nelle grandi aree urbane, quindi una quota rilevante ma non determinante), mentre approcciare il problema come è stato fatto, in maniera un po' polemica, strumentale e forse anche comoda – *"bisogna mettere più mezzi"* – non era il tema perché i mezzi non ci sono, i treni della metropolitana non si possono comprare. Se noi avessimo avuto in deposito treni per incrementare del 20/30% l'offerta voleva dire che avevamo gestito malissimo fino ad oggi il nostro patrimonio.

Quindi partendo da questo presupposto, il concetto doveva essere esattamente il contrario, che poi è quello che alla fine è stato utilizzato nei tavoli con i prefetti. Finalmente, nel momento in cui sono stati creati dei tavoli di lavoro in cui tutti i soggetti interessati si sono messi intorno a un tavolo e hanno ragionato su quella che era la situazione reale, è emerso il vero tema.

Il vero tema era diluire gli orari della città perché negli orari di punta l'offerta di trasporto pubblico è quella, può essere incrementata del 10% (così è stato fatto, grosso modo) ma in un momento in cui quella stessa offerta ha un limite di capacità al 50%, siamo sempre con la coperta cortissima, se i numeri dei passeggeri rimangono quelli.

Questo è stato fatto da tutti i prefetti e io devo dire che, per quel che riguarda il panorama dei nostri associati relativo alle principali città italiane, i prefetti hanno svolto un lavoro egregio proprio perché, partendo da questo presupposto, hanno fatto in modo che tutte le varie categorie spalmassero gli orari di avvio delle attività al di fuori di quella fascia 7/9 che è la classica ora di punta nella quale si concentra dal 35 al 40/45% del traffico delle 18 ore di servizio di trasporto pubblico.

Questo è successo e ha consentito il riavvio della scuola non senza qualche criticità. I sistemi complessi difficilmente possono avere soluzioni semplici. Per risolvere i problemi complessi servono soluzioni complesse che non sempre partono a regime, quindi qualche criticità c'è stata ma devo dire che grossomodo il sistema adesso sta reggendo.

Qualche precisazione ad informazione di tutti: il limite del 50% è un limite in cui sui mezzi abbiamo 3 persone al metro quadro in termini di occupazione di un treno o di una metropolitana; chi è su un treno con 2 persone a distanza di 40 centimetri non si sente da solo. Però questo è il limite di legge ed è quello che il Comitato Tecnico Scientifico ha considerato come rischio accettabile sulla base dei comportamenti che vengono imposti sui treni e sui mezzi pubblici.

Anche qui due altre considerazioni. Si dice: *"il trasporto pubblico ha generato il contagio"*. In verità non lo sappiamo, quindi per quello che sappiamo e per gli studi scientifici che sono emersi, noi sappiamo che il trasporto pubblico ha avuto un'incidenza molto più bassa di tanti altri eventi perché di fatto il trasporto pubblico è un ambito nel quale c'è una diffusa diffidenza: la vicinanza di altre persone, il fatto che transitano parecchie persone nel medesimo spazio. C'è un rispetto rigoroso dei comportamenti (mascherine), anche se tutti hanno in mente di aver visto una volta qualcuno con la mascherina abbassata su un autobus, ma quello non fa statistica.

Però l'utilizzo delle mascherine è rispettato rigorosamente, c'è un altissimo livello di attenzione dei singoli nell'utilizzo del mezzo pubblico. Alla fine i tempi di permanenza non sono molto lunghi, quindi di fatto il mezzo pubblico probabilmente (ma gli studi scientifici che sono stati fatti all'estero, Santé Publique France, l'Istituto Koch in Germania in qualche modo lo confermano) non è stato un vero veicolo, non lo è stato probabilmente per niente.

Concludo, facendo una considerazione.

Se il trasporto pubblico fosse ancora oggi un amplificatore di contagi, l'indice RT non diminuirebbe mai perché comunque noi abbiamo trasportato milioni di persone anche nei periodi peggiori in termini di numero di incidenza di contagio e quant'altro. Dico anche che l'esperienza che abbiamo fatto dovrebbe servirci. È risultato chiaro a tutti come quanto possa essere critico il tema del trasporto e quindi quanto sia importante mettere a sistema tutte le informazioni per consentire a chi fa il trasporto e a chi lo programma di poterlo fare al meglio.

Il tema dei Mobility Manager nelle scuole, ma anche nelle aziende. Il Mobility Manager era quello a cui non si sapeva cosa far fare *"tu sei lì, non hai niente da fare, fai il Mobility Manager"*. Oggi abbiamo capito che avere dei dati certi sui flussi di mobilità per poter organizzare il trasporto, è un valore per tutti e spero che questo ce lo porteremo a casa come esperienza post-pandemia.

## Gianna Fregonara

*Grazie dott. Giana. Servono soluzioni complesse perché il problema è complesso. Forse tutta la comunità, se ne è cominciato a parlare in questi mesi, deve cambiare i propri orari. Le città devono cambiare i propri orari. Più facile a dirsi che a farsi. Lo chiedo al Sindaco di una delle città simbolo di questo periodo che è la città di Bergamo, il dott. Giorgio Gori.*

## Giorgio Gori

*Sindaco della città di Bergamo*

Buongiorno e grazie. Saluto tutte le persone che sono in ascolto e, anche se non credo sia più con noi, volevo ringraziare il Ministro Bianchi per l'affettuosa presentazione che ha riservato a me e soprattutto alla città di Bergamo.

Prima di venire al punto, cioè quello della riorganizzazione degli orari della città, che per una città della dimensione di Bergamo obiettivamente si pone in modo relativo, mi piacerebbe raccontarvi l'esperienza fatta in questi mesi perché credo che sia - a proposito di capacità di reagire alle difficoltà - un buon esempio di come ci siamo organizzati.

Ho sentito che al Ministro piacciono i numeri, allora vi proporrò qualche numero per darvi un'idea di come a Bergamo abbiamo cercato di implementare un sistema di integrazione del sistema del trasporto pubblico rispetto alle necessità nuove della scuola, in particolare delle scuole superiori, poiché queste sono tornate ad essere frequentabili almeno per una parte degli studenti.

Qualche dato di partenza. Il sistema scolastico degli istituti superiori del bacino di Bergamo serve 55.000 studenti, di cui 43.000 in istituti statali e gli altri in centri di formazione professionale o in istituti paritari. Questi ragazzi sono divisi circa per il 50% tra coloro che sono iscritti a Bergamo capoluogo e fra diversi luoghi della provincia che è molto grande (la provincia di Bergamo conta un milione e cento mila abitanti, per darvi l'idea) arrivano a scuola ogni giorno mentre l'altro 50% in altri centri della provincia dove ci sono altri istituti superiori.

Circa l'88% degli studenti usa i mezzi di trasporto pubblico per andare a scuola e gli studenti nel loro insieme rappresentavano, nel 2019, il 65% dei passeggeri negli orari di punta in ambito urbano e oltre l'85% dei passeggeri in ambito interurbano, questo per darvi l'idea di quale sia il peso di questa componente.

Non è esclusiva, come diceva Giana poco fa, ma certamente è più rilevante in quegli orari.

Abbiamo cercato di seguire ovviamente le indicazioni che ci spingevano a sederci intorno a un tavolo ed è stato molto prezioso il ruolo di coordinamento della prefettura. Al tavolo del Prefetto abbiamo cercato di far parlare il mondo della scuola e il mondo del trasporto pubblico, così da trovare delle soluzioni che sono state messe a punto prima che diventassero la prassi suggerita anche a livello nazionale. Siamo arrivati già a maggio 2020, quindi molto presto, ad avere un'ipotesi di lavoro che è sostanzialmente quella che abbiamo poi implementato anche a partire da gennaio 2021.

I fondamenti di questo modello sono noti a tutti quanti, nel senso che è stato definito un equilibrio tra la didattica in presenza e la capienza dei mezzi. Questo equilibrio si è, per fortuna secondo me nella fase in cui ancora siamo, attestato sul 50% per tutte e due le cose: quindi 50% di didattica in presenza, 50% come capacità massima dei mezzi di trasporto. Come ascoltavamo adesso da Giana, il 50% sui mezzi di trasporto non è poco, 3 persone per metro quadro, non sono un autobus vuoto, anzi, ma in questo modo si riesce a fare.

L'altro elemento fondamentale è lo scaglionamento degli orari.

Abbiamo sostanzialmente imposto, anche se non è il verbo giusto perché non potevamo farlo, abbiamo accompagnato tutti gli istituti superiori pubblici e paritari ad una rigorosa divisione al 50% della presenza sull'ingresso a scuola tra le 8 e le 10 del mattino e le uscite suddivise su 2 tra 3 possibili orari, cioè 13, 14 o 15. Ogni istituto ha scelto due di questi orari in modo da avere una suddivisione dei flussi di uscita. Questo modello è stato implementato senza eccezioni, però non era sufficiente per raggiungere quegli obiettivi tant'è che abbiamo aggiunto corse.

Questo è il grande sforzo che ha fatto il mondo del trasporto pubblico bergamasco, perché abbiamo aggiunto oltre 1.300 corse giornaliere. Questo si è potuto fare grazie ad una profonda riorganizzazione dei sistemi e dei programmi di esercizio da parte delle aziende concessionarie del TPL, sia nell'ambito urbano sia in quello extraurbano, che si sono attrezzate ad estendere i servizi scolastici sino alle 10 per ampliare la fascia d'ingresso. Di solito questa intensificazione del servizio avviene soltanto nel primo orario delle 8, un ampliamento dei servizi da parte delle aziende concessionarie e un'ulteriore aggiunta di mezzi cosiddetti turistici, quindi quegli autobus che hanno caratteristiche un po' diverse messi a disposizione, in subappalto, da società di noleggio con conducente, 46 mezzi in più per generare 330 corse in più.

Il risultato è quello che vi ho detto, cioè 1.300 corse giornaliere aggiuntive, circa il 30% rispetto al totale, cosa che non è senza costi perché sul periodo gennaio-giugno 2021, noi lo abbiamo stimato su questo semestre, il costo aggiuntivo è di 5,2 milioni di euro, non è quindi probabilmente un assetto sostenibile per sempre.

Ovviamente i risultati sono stati oggetto di costante monitoraggio e il risultato è che soltanto sull'1,2% delle corse si è riscontrato un carico prossimo al limite del 50%, su tutte le altre corse siamo sotto anche in modo rilevante.

Io credo che ci siano alcune conclusioni da poter trarre da questa esperienza, che immagino sia comune ad altri territori; non ho motivo di attribuire particolari virtuosità all'esperienza bergamasca, però devo dire che siamo stati molto pratici e concreti nel lavorare insieme.

La prima esperienza è che abbiamo condiviso la piena consapevolezza che il servizio agli studenti è un obiettivo primario del sistema di trasporto, non solo del sistema scolastico, è un obiettivo anche del sistema di trasporto.

La seconda cosa che abbiamo imparato è che se questi due mondi si parlano possono trovare soluzioni efficaci. Non era successo così con questa sistematicità in passato, ci sono stati moltissimi incontri. Ovviamente io devo dare merito, in particolare, a chi li guida, cioè alla Direttrice Scolastica Provinciale, la dott.ssa Graziani e al Direttore dell'Agenzia del

Trasporto Pubblico di Bergamo, l'Ing. Emilio Grassi, ma ognuno ha fatto la sua parte, tutti i dirigenti scolastici, tutti i titolari delle aziende coinvolte.

Cosa facciamo da adesso in avanti? Tutto questo ovviamente ci accompagnerà probabilmente con una graduale, speriamo, proiezione verso la normalità nei prossimi mesi, quando avremo alle spalle auspicabilmente la vicenda Covid, nell'autunno di quest'anno se avremo fatto le vaccinazioni, come tutti quanti speriamo. Credo che qualcosa però si debba trattenere, un metodo di lavoro che è la consapevolezza sulla priorità da attribuire al servizio agli studenti. L'accessibilità in condizioni dignitose alla scuola è un diritto che non può essere sottoposto a condizioni.

Il terzo punto, che è meno scontato, è che secondo me questa esperienza dello scaglionamento degli orari è un'esperienza che non può essere archiviata. Non potrà fare parte solo del nostro passato. So che a Milano il mio collega e amico Beppe Sala ha promosso un'articolazione dei tempi della città e cioè ha promosso un dialogo con le categorie del commercio per esempio per modificare gli orari di inizio di apertura dei negozi.

A Bergamo noi non abbiamo ritenuto ci fosse necessità di farlo, quindi non abbiamo toccato quella variabile. I servizi pubblici, quelli erogati direttamente dal Comune e il funzionamento degli uffici era sufficientemente distribuito sulla giornata da poter sostenere anche una situazione di emergenza come quella che stiamo vivendo. L'esperienza degli ingressi scaglionati delle scuole con i quali è possibile, anche senza investimenti aggiuntivi, anche senza incremento delle corse, determinare condizioni di affollamento non eccessive sui mezzi, secondo me questa è una cosa che dobbiamo trattenere.

Non ho l'esperienza per poter dire quanto disagiata possa essere questa esperienza per gli insegnanti, per i ragazzi, del fatto cioè che qualcuno entra alle 8 e qualcun'altro alle 10, di questo sto parlando, ma l'effetto sul sistema della mobilità è certamente positivo.

Anche quando non c'era il Covid ricordiamoci che il riempimento al 100% dei mezzi di trasporto pubblico, qualche volta oltre il 100%, con ragazzi che restavano a piedi o che si pigiavano in modo poco sensato per poter salire sul pullman che li doveva portare a scuola. Quella condizione non credo che sia più auspicabile, non credo che si debba tornare lì, credo invece che si debba usare questa esperienza per far di meglio. Certamente questo strumento costruito attraverso il dialogo e la collaborazione tra mondo dei trasporti e mondo della scuola, cioè lo scaglionamento con un'estensione dei servizi scolastici oltre il semplice orario di punta delle 8, mi sembra una cosa positiva che personalmente proporrei di implementare anche in futuro.

## Gianna Fregonara

*Grazie a Giorgio Gori, Sindaco di Bergamo, che ci ha raccontato cosa è successo e ci ha dato lo spunto di immaginare, anche per il futuro, una collaborazione per rendere migliore la vita degli studenti non solo nell'emergenza o in presenza di rischi per la salute.*

*Passiamo a parlare un po' nel dettaglio su quelle che possono essere le prospettive future o sulle soluzioni che la mobilità può offrire e lo chiedo ad Angelo Costa, Amministratore Delegato di Arriva Italia, che come sapete controlla alcune delle più importanti aziende di trasporto pubblico, soprattutto nel Nord. Si diceva prima che gli utenti o coloro che utilizzeranno i mezzi pubblici non saranno più gli stessi per un certo numero di anni, che non si tornerà più a quella che era la situazione precedente la pandemia.*

*Volevo sapere se questa è la prospettiva e come potrà essere anche economicamente sostenibile questo sistema o come dovrà cambiare e adeguarsi.*

## Angelo Costa

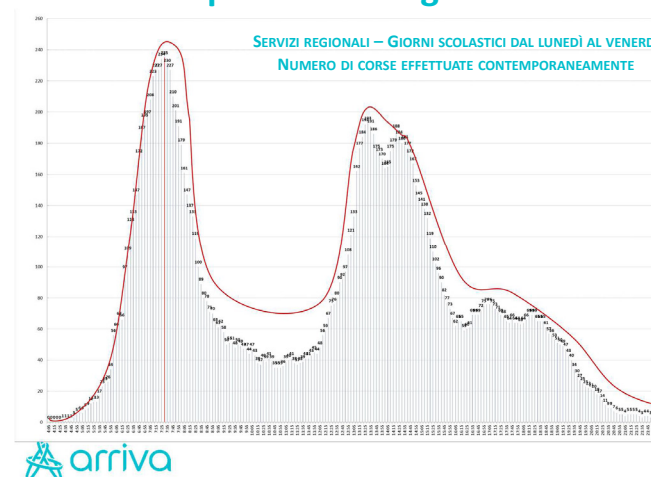
AD Arriva Italia

Buongiorno a tutti. Ringrazio soprattutto il Presidente Ruzziconi per questo invito e per l'opportunità di portare un contributo a questo tavolo.

Nel rispondere alla domanda, provo a partire da una serie di considerazioni che sono state fatte già questa mattina ma ovviamente da una visione di breve periodo, per poi provare a immaginare una visione ed anche immaginare come arrivarci.

Riprendo le parole dell'ing. Nitti sul fatto che il tema dei tempi della città è un tema che, per chi si occupa di mobilità, era ovviamente presente prima ancora del Covid. Ricordo soprattutto un intervento che ho fatto al Meeting di Rimini nell'agosto del 2019 dove c'era una sessione dedicata proprio ai tempi della città e come fosse necessario rivedere un po' questi aspetti. Mi piace utilizzare una slide per un impatto visivo di questo aspetto.

### Il servizio dipende da «regole» esterne



© 2020 company

Questa immagine offre un'idea, a partire dalla città di Bergamo dove noi operiamo sul servizio extraurbano come ricordava prima il Sindaco Gori, della quantità e della distribuzione di mezzi che vengono utilizzati nell'arco della giornata per i servizi di mobilità, complessivamente parlando. Non stiamo parlando solo di scuola, ma di tutti i servizi, ed è immediata la visualizzazione di come vi sia un picco nell'inizio di giornata, ovviamente influenzato dalle scuole, ma non solo.

A questo proposito, ricordo un dato significativo che dava nel periodo pre-Covid il Presidente di ASSTRA, Gibelli in merito ai servizi Trenord, per cui il 30% dei passeggeri nella fascia di punta delle 8:30 erano passeggeri ultrasessantacinquenni.

Chi rientra in quella fascia ha tutta la libertà espressiva di muoversi anche in quelle fasce, ma è chiaro che c'è da porsi un tema rispetto all'effettiva esigenza per cui una tale concentrazione di persone si rechi su Milano in quella fascia oraria. È chiaro che la revisione dei tempi della città diventa assolutamente fondamentale. A questo riguardo, come peraltro richiamato dal Presidente Ruzziconi nel suo intervento, mi sembra importante questo aspetto. C'è quindi una visione che è di breve termine, come ha ricordato Giana, abbiamo affrontato le difficoltà, ci sono i tavoli dei prefetti e tutti gli operatori di mobilità

hanno collaborato e cooperato per trovare delle soluzioni, ma ciò ha significato che questo modello, nel breve termine, è un modello che non è sostenibile nonostante gli sforzi, che il Sindaco Gori ha ricordato prima, di risorse aggiuntive che vengono messe sul tavolo.

Non sono parte di un modello che può essere sostenibile per il medio-lungo termine. Per affrontare il medio-lungo termine mi piace partire prima da un aspetto di visione, come è stato anche ricordato dal prof. Bertagna. Il tema della visione è un tema fondamentale e anche il Ministro ci ha ricordato come sia necessario andare oltre questa fase di emergenza. Quindi mi piace, in questa sede, che è una sede di condivisione di idee, provare a immaginare e anche un po' a sognare.

Siamo di fronte a una fase di digital transformation massiva; c'è una disruption forte, quindi proviamo a immaginare come questa digital transformation possa essere di supporto non solo all'aspetto operativo della mobilità, ma anche al sistema della scuola.

Come possiamo immaginare un'integrazione tra la fase didattica e la fase di mobilità?

Qualcuno in un intervento precedente ha parlato della fase di mobilità come un tempo morto. Come possiamo immaginare che il tempo della mobilità non sia effettivamente un tempo morto? In fondo stiamo affrontando la diffusione o lo sviluppo del 5G.

Il 5G significa molto in termini di utilizzo della realtà aumentata. Possiamo immaginare la presenza di un ologramma di un professore su un autobus che tiene una lezione? Capisco perfettamente che, con gli occhi di oggi, questo possa anche un po' far sorridere perché siamo quasi nel campo della fantasia, del futuribile. Credo però che sia necessario far questo, anche nell'interesse del settore della mobilità.

Questo assetto attuale è un assetto non sostenibile e la non sostenibilità di questo settore ricade sulla collettività. La mobilità ha un tema di ripensare alla propria sostenibilità attraverso una serie di servizi aggiuntivi da un lato e dall'altro anche di manifestazione del valore che viene apportato alla collettività da una serie di aspetti che fin qui sono stati resi e forniti gratis o senza un'evidente valorizzazione.

Sempre di più sono diffusi i bilanci di sostenibilità. Penso di recente al Bilancio di Sostenibilità pubblicato da Trenord, che ha dato un'evidenza incredibile delle ricadute sul territorio di un'attività come quella svolta dal servizio ferroviario che non si esplica solo nei 700/800 milioni di fatturato realizzato.

Abbiamo la necessità, attraverso le cose che andiamo a fare, di valorizzare quello che facciamo e quindi come pensare di arrivare a questa visione?

Un'idea, dal mio punto di vista, di ciò che è possibile sta nell'affrontare sempre più il ricorso al tema del cosiddetto Mobility as a service, tema che spesso viene un po' banalizzato quando si tratta di implementare delle app che unificano i servizi resi da diversi operatori; personalmente credo, invece, che il Mobility as a service significhi molto di più.

Oggi, siamo qui in federMobilità sapendo che l'Associazione ha un approccio integrato ai temi della mobilità e la politica, quindi alla programmazione e alla pianificazione che sono tutti aspetti rispetto ai quali credo anche noi come operatori di mobilità possiamo certamente dare il nostro contributo.

Penso, in particolare, all'esempio del modello della città metropolitana di Manchester, dove è stato presentato un programma chiamato congestion deal, che è un'idea, un approccio alla problematica che anche oggi stiamo affrontando, multidisciplinare. Il punto di partenza è l'uomo, lo studente e la mobilità diventa un tassello di questo approccio e dove soprattutto il tema della mobilità si interseca inevitabilmente con aspetti di programmazione.

Penso al tema delle manutenzioni delle strade, soprattutto dei cantieri e degli impatti che hanno sui tempi della mobilità. Ma non solo, il tema della smart city, i semafori intelligenti, le corsie preferenziali.

C'è una serie di aspetti rispetto ai quali chiaramente c'è un futuro e una visione, ma c'è anche il modo per arrivare a questa visione. Noi come operatori di mobilità, siamo sempre pronti come oggi ma non solo, a sederci a un tavolo per lavorare insieme sulla visione e auspicabilmente pensare un pochino meno a essere schiacciati sul breve termine. L'esigenza di mettere una corsa in più, una corsa in meno purtroppo ci dà solo una prospettiva molto di breve termine.

## Gianna Fregonara

*Grazie al dott. Costa che ci ha portato un po' nel futuro. Mi piace molto l'idea di pensare, da utente di mezzi pubblici, che cosa si può fare durante queste lunghe corse se non leggere o guardare il telefonino.*

*Darei adesso la parola al Direttore di Isfort, Carlo Carminucci. Siamo venuti a parlare un po' anche di cambi di abitudini degli utenti e quindi che cosa può offrire e cosa deve essere, in un futuro, il trasporto, il tempo del trasporto e anche la mobilità.*

*Chiedo a lei di farci un quadro e un po' di prospettiva su che cosa ci dobbiamo aspettare.*

## Carlo Carminucci

*Direttore Isfort*

Buongiorno. Ringrazio federMobilità per l'invito e per questa iniziativa molto interessante. Devo dire che concordo con moltissime delle considerazioni fatte da chi mi ha preceduto, riguardo soprattutto al tema dei trasporti, quindi in particolare da chi sta partecipando a questa tavola rotonda.

Noi come Isfort abbiamo fatto uno sforzo di analisi e monitoraggio sui comportamenti di mobilità dei cittadini in questo anno. Abbiamo fatto anche uno sforzo di intelligenza e di comprensione per cercare di capire verso quali nuovi modelli di mobilità il sistema si sta spostando, i cittadini si stanno spostando. Abbiamo identificato alcuni salti di paradigma di particolare rilevanza che qui sono stati anche richiamati ma che veramente prospettano una "nuova normalità" che potrebbe essere profondamente diversa dal regime pre-Covid. Verso quale modello di mobilità si sta andando?

Noi immaginiamo che il futuro modello di mobilità sarà evidentemente più distribuito, lo abbiamo detto tutti ma questo passaggio non è irrilevante e indolore perché più distribuzione e meno condivisione, meno sharing, soprattutto rispetto ai veicoli, pone quella serie di problemi rispetto alla condivisione dei viaggi e dello spazio che impattano su soluzioni di mobilità che sappiamo essere quelle più sostenibili, come è il trasporto pubblico, e che erano state un po' la parola d'ordine delle politiche di mobilità sostenibile alla scala urbana negli ultimi anni. Questo non ce lo dobbiamo dimenticare.

Noi abbiamo insistito molto sulla razionalizzazione degli spazi, sulla condivisione dei veicoli, ecc. Questo tema non è che viene eliminato ma va affrontato in una nuova logica. Dovremo calcolare una condivisione distanziata perlomeno. Quindi una mobilità più distribuita, razionalizzata e anche ridotta. Anche qui c'è un salto di paradigma.

Quello a cui si assisterà probabilmente in futuro è una riduzione, forse non così importante in termini quantitativi, ma comunque con un suo rilievo, della domanda di mobilità complessiva, se non altro per una serie di attività a distanza che oggi si fanno, dallo smart working agli acquisti online. La teledidattica auspichiamo tutti verrà riassorbita o dovrà avere un ruolo molto marginale a queste altre componenti delle attività a distanza. I servizi della pubblica amministrazione online che si stanno sviluppando ridurranno un po' il volume complessivo della domanda di mobilità e sottolineo, ovviamente i colleghi rappresentanti delle associazioni imprenditoriali lo sanno bene, che questa riduzione ha

un impatto diverso e maggiore proprio sul trasporto pubblico.

Ci sono alcuni segmenti della media e lunga percorrenza, pensiamo ai viaggi di business da un lato, ma anche il pendolarismo quotidiano, su cui la vocazione del mezzo pubblico si è sviluppata maggiormente, quindi c'è più mercato per il trasporto pubblico in questi segmenti. È invece proprio lo spostamento di media-lunga distanza quello che già nel 2020 si è drasticamente ridotto, ma che noi stimiamo subirà un ridimensionamento anche in futuro.

La terza caratteristica è che il nuovo modello di mobilità richiederà una maggiore capacità di regolazione e pianificazione. Questo è un punto fondamentale. È stato ricordato nei vari passaggi, ma deve essere assolutamente centrale. Per costruire nuovi modelli di offerta del trasporto pubblico locale (a fronte anche di quello che Giana ricordava, le rigidità strutturali e infrastrutturali che i servizi di trasporto pubblico locale hanno), significa lavorare in maniera molto più intensa sulla pianificazione. Il grande tema della digitalizzazione della mobilità come servizio è una scommessa che può essere vinta solo se c'è una rinnovata e più forte capacità di pianificazione del sistema della mobilità nel complesso e dei servizi del trasporto pubblico nello specifico.

A mio modo di vedere, ciò chiama in causa una maggiore capacità delle politiche pubbliche di essere dei motori, degli accompagnatori di questi processi di cambiamento perché se c'è uno spazio, e io credo che ci sia, per la mobilità sostenibile e per il trasporto pubblico nel futuro di questi modelli, nella "nuova normalità", questo ci può essere solamente in una visione organizzata e molto integrata della mobilità stessa, della mobilità sostenibile in particolare.

Quindi è la politica pubblica, anche soprattutto alla scala locale, che deve avere questa capacità di rimettere in moto il sistema in questa direzione e di farlo nelle piste di lavoro che qui sono state evocate, e che sono quelle, io non ne vedo altre, cioè i tempi della città, quindi anche il patto sociale di cui parlava Nitti. La questione è molto complessa, ne è stato parlato, non dico altro.

L'altro aspetto sono le piattaforme Maas della *Mobilità as a service* perché cambiano radicalmente anche l'approccio del singolo cittadino verso le proprie scelte di mobilità.

Queste cose si fanno se c'è una capacità anche della politica pubblica di promuoverle, di accompagnarle e di mettere in rete i tanti attori e i tanti soggetti, anche privati, che esprimono oggi una vitalità in questo nuovo scenario. Queste sono tutte energie e risorse, non devono essere risposte.

Volevo fare un ultimissimo ragionamento sulla scuola, perché in verità era il tema di oggi. Molte delle cose che abbiamo detto, avevamo iniziato a delinearle già a marzo scorso. Quindi devo dire, anche con un po' di rammarico, che vedo come sono passati tanti mesi e solo alcune esperienze, quelle che oggi ci hanno raccontato Bergamo, Milano ecc., hanno lavorato attorno a uno schema di nuova pianificazione, rivisitazione, riconfigurazione degli spazi e dei tempi della città. Però era già chiaro nei primi seminari che sono stati fatti quando eravamo ancora nelle prime settimane del lockdown. Questo è un punto che deve far riflettere, a proposito di politiche pubbliche.

Sulla scuola, due considerazioni molto brevi.

La prima. È vero, come diceva Giana, che alla fine l'impatto della mobilità per ragioni di studio, quindi scolastica, nelle ore di punta, che anche noi abbiamo misurato con il nostro Osservatorio, è piuttosto contenuta. Lo stimiamo intorno all'8%. È vero anche che gli studenti, i passeggeri nel trasporto pubblico che si muovono per ragioni di studio, questa percentuale cresce e sale al 30/35%, però mi sembra che le politiche sulla riorganizzazione dei tempi della città debbono essere fatte partendo non dall'organizzazione scolastica,

ma dall'organizzazione di tutte le altre attività del lavoro, del commercio, degli uffici della Pubblica Amministrazione, ecc. Sia per ragioni di impatto quantitativo (abbiamo visto che i numeri ci dicono che le ore di punta sono riempite soprattutto dalla mobilità in questi altri settori) sia perché la scuola, come è stato giustamente ricordato da molti, va anche preservata nella sua organizzazione perché rappresenta il nostro futuro.

Le scuole si devono organizzare. Le scuole possono anche organizzarsi con degli scaglionamenti orari, che sono utili e salutari soprattutto per le scuole primarie perché evitano assembramenti, che sono le scene a cui tutti i genitori assistevano nel regime pre-Covid per andare ad accompagnare e soprattutto a riprendere i propri figli.

Lasciamo che le scuole si organizzino secondo i nuovi modelli e costruiamo invece un decongestionamento che parte dalle altre attività.

Seconda considerazione, poi chiudo veramente, sul Mobility Manager scolastico.

Oggi stranamente se n'è parlato molto poco, invece lo dice il titolo stesso, cioè unisce mobilità e scuola. Questa è una figura molto volontaristica, secondo me con una normativa anche molto lacunosa sulla sua organizzazione, rimandare alla buona volontà delle scuole di potersi organizzare o dei singoli docenti che si fanno carico di questi ruoli invece che ai Mobility Manager scolastici, in questa rivoluzione che richiede più pianificazione e più attenzione alle esigenze dei singoli attori del sistema.

Il Mobility Manager scolastico, infatti, non è solo un collettore di dati, come giustamente è stato sottolineato da qualcuno oggi, ma è anche colui che mette a tema delle soluzioni possibili per la mobilità nella singola scuola. Ha un approccio, proprio per definizione, molto sartoriale che però aiuta a risolvere anche piccole questioni, piccoli problemi, avendo ben presente qual è il problema di quella scuola, non il problema generale del trasporto della scuola.

Io rilancerei molto su questa figura che dovrebbe anche evolvere, non dico verso una professione, ma sicuramente avere più attenzioni, uscire fuori anche un po' da questo volontarismo e velleitarismo che l'ha caratterizzata fino ad adesso.

## Gianna Fregonara

*Grazie a lei. Effettivamente la proposta di migliorare questa figura del Mobility Manager forse andrebbe portata alle istituzioni. Si parla di grandi riforme, forse piccoli aggiustamenti potrebbero rendere la vita molto migliore.*

*Prof. Federico Butera, abbiamo parlato adesso di che cosa sarà la "nuova normalità" delle nostre vite, delle nostre società e del nostro modo di muoverci. Mi sembra di capire da tutti gli interventi che ci muoveremo meno in futuro.*

*Lei che cosa pensa?*

## Federico Butera

*Professore Emerito di Scienze dell'Organizzazione*

Grazie dell'invito. Non credo di poter dare un contributo significativo sul tema della mobilità su cui abbiamo sentito dei contributi così approfonditi e ricchi di analisi e di proposte.

Ripartirei dalla scuola, se mi permettete.

Il Sindaco Gori, poi Nitti, Costa, Carminucci e molti altri, hanno toccato un punto chiave che è il rapporto tra emergenza e pianificazione, come è stata affrontata e come stiamo affrontando l'emergenza che purtroppo è ancora in corso e con quale piano verrà affrontata successivamente.

Rispetto a questo tema, l'intervento del Ministro Bianchi, poi i contributi di Bertagna, di

Biondi, del preside di Palermo, mettono in evidenza il fatto che noi **dobbiamo progettare un mondo nuovo, dobbiamo progettare delle scuole nuove, dobbiamo progettare delle città fatte in una maniera diversa**. Dobbiamo progettare un sistema di mobilità differente, quindi un grado di complessità vertiginoso che fa tremare le vene ai polsi.

Credo che il problema del modo con cui noi faremo tutto questo è un problema centrale. Ieri, abbiamo sentito la relazione di insediamento alla Camera del Presidente del Consiglio Draghi che ha rotto questa idea che c'è un "prima" e poi un "dopo". L'esperienza del nuovo Ministro dell'Istruzione mi dice che sostanzialmente bisogna lavorare insieme combinando l'emergenza con la costruzione di un futuro nuovo.

Credo che, sia il tema della mobilità sia il tema della scuola, che quello degli orari della città richiedono questo passaggio metodologico.

L'esperienza del Patto per il Lavoro a cui faceva riferimento il prof. Bianchi, che è l'esperienza che lui ha condotto in Emilia Romagna che, a partire dal terremoto (in cui la questione era come si fa a riaprire le scuole e a permettere, a settembre, di far ritornare i ragazzi a scuola), ha richiesto un percorso di coesione, di partecipazione molto forte. Da ciò poi è derivato un metodo che è stato il Patto per il Lavoro in cui 50 soggetti pubblici e privati hanno effettuato una convergenza per definire che cosa dovrà essere la Regione su alcuni parametri specifici, e in particolare il tema del lavoro, dell'innovazione e della qualità dell'economia.

**Il tema della scuola credo sia da affrontare in questo modo sapendo che dobbiamo organizzare le cose per l'immediato e per il futuro.** Un'indicazione che emerge dal libro di Patrizio Bianchi è che occorre dare fiducia e strumenti operativi alla molteplicità dei soggetti, li abbiamo sentiti in azione, abbiamo sentito i commenti, e fare in modo tale che questa fiducia e questa operatività sia attivata.

Il punto di partenza, lo accennava chi è intervenuto all'inizio, è il tema dell'autonomia della scuola. L'autonomia della scuola è stata definita da una legge del 1997 con tasse e poi elementi di applicazione. L'autonomia della scuola vuol dire non soltanto un'autonomia funzionale, che è stata anche riconfermata dal Titolo V della Costituzione, ma un'autonomia solidale: fare in modo tale che le scuole tornino in qualche misura ad essere centrali.

Le alleanze territoriali, che richiedono dei patti educativi di comunità sostenuti da nuove fonti, anche economiche, come il PNRR (Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza) probabilmente metterà a disposizione. Lo scopo di questi patti è quindi quello di un riequilibrio delle opportunità rispetto ai diritti. Quando si diceva che chi vive nel centro delle città probabilmente affronta il problema della qualità della scuola e della qualità della mobilità in maniera totalmente diversa dalle periferie, ecco questo diventa un obiettivo assolutamente centrale.

I soggetti che entrano dentro questa partita sono soggetti multipli, dal ministero, alle regioni, alle città, agli agenti pubblici della mobilità, a chi deve riprogettare l'edilizia scolastica.

Abbiamo sentito quale complessità questa cosa comporta, quindi che cosa bisogna fare?

Ecco, il tema di attivare dei percorsi di collaborazione di intesa e di comunicazione è importante, ma io voglio portare a questa discussione una proposizione un po' forte. La collaborazione è necessaria ma non è sufficiente. Bisogna costruire delle organizzazioni dove la collaborazione e la coesione siano strutturali, siano fondative di un modo diverso di concepire le organizzazioni. Parlo della scuola, ma questo potrebbe riguardare la città, potrebbe riguardare il sistema della mobilità, visti come un dato focale.

La scuola non può essere più il luogo isolato che concepisce la propria autonomia come chiusura, come un castello chiuso perché è troppo fragile, troppo interdipendente con

le altre strutture. La scuola va concepita come una rete organizzativa governata, dove la costruzione di tutti gli elementi costitutivi sia vista già in funzione del rapporto con tutti gli altri.

Quindi l'istituto scolastico è troppo importante, ma anche troppo fragile, per assolvere da solo a questi compiti fondamentali di cura dei giovani e del loro sviluppo umano, personale, sociale e professionale. Perciò bisogna guardare a questa autonomia solidale come un indicatore di costruzione di un modo diverso di costruire la scuola. Non è una cosa nuova. Le industrie moderne dell'informatica sono costruite non con l'idea di castelli chiusi ma di reti complesse.

La ricerca in tutto il mondo si sta configurando come un sistema reticolare. Allora noi dobbiamo pensare a una scuola così definita. Questo è il disegno della scuola cui il nuovo Ministro ha lavorato e che è l'oggetto anche del documento della task force che non è ancora reso pubblico ma che è sostanzialmente un piano di ristrutturazione.

Chiudo per dire fondamentalmente che costruire delle reti vuol dire adottare una grammatica e una sintassi diversa.

**Primo.** Bisogna partire non dalla identificazione di che cosa è oggi l'organizzazione, ma dal valore sociale ed economico di questa rete. In questo caso sono il superamento della povertà educativa, quello di creare cittadini e persone integrate, aumentare l'inclusione sociale è quindi una mission-driven organization. Questa è una cosa pesante perché noi siamo abituati a essere "impauriti" dalla complessità della struttura e della complessità della scuola. Darci come primo elemento, la missione.

**Secondo.** I processi trasversali. Uno dei processi trasversali è sicuramente la mobilità, un altro è l'educazione, un altro è il sistema informativo e il sostegno alla didattica. Bisogna curare questi percorsi trasversali.

**Terzo.** Un altro elemento di questa grammatica sono i nodi. L'autonomia scolastica del singolo istituto è un nodo che deve essere liberato, deve essere vitale, non può essere più soltanto un elemento attuatore di un percorso normativo o ministeriale che pesa su questa cosa.

Gli istituti devono riprendere la loro vitalità, ma anche le strutture di coordinamento, il sistema dei trasporti che avete illustrato, deve essere pensato non soltanto come un sistema autonomo, ma come un sistema che si deve continuamente adattare a questo percorso di emergenza e a questo percorso progettuale. Così la sanità, così il sistema dell'edilizia scolastica.

Le connessioni diventano una cosa importantissima, sono state citate, bisogna riprogettare il sistema informatico, bisogna riprogettare il sistema professionale della scuola, degli insegnanti e di chi aiuta gli insegnanti a lavorare. Il sistema culturale, il sistema economico per la scuola, qualcuno l'ha citato, è la più grande impresa italiana.

Quindi a questo punto la scuola è un sistema: un sistema educativo, informativo, logistico, culturale, politico. È troppo complesso? Ci dobbiamo spaventare di fronte a questo? Dobbiamo regredire e pensare che ognuno rientra nei propri silos? Oggi stiamo affrontando un'emergenza e poi domani scriveremo tante opere, tanti programmi, magari molto dotti, ognuno staccato dall'altro.

Bisogna invece, e con questo chiudo, identificare dei sistemi di *governance* condivisa per la scuola, ma questo vale per la città, per le imprese, per i sistemi dei trasporti. Parliamo di una governance che faccia contemporaneamente due cose, che sia una *war room*, come dicono gli anglosassoni quando affrontano una guerra. Ci vuole una struttura che affronti le emergenze quotidiane, oggi l'emergenza della pandemia e domani tutte le emergenze che sono state evocate.

Non possiamo pensare di metterle in sequenze, di presentarle come una serie di azioni che

devono essere compiute, quindi il governo della scuola, ahimè, non può essere dato solo dai presidi, non può essere dato solo dagli istituti scolastici, ma ad una *war room* in cui tutti i soggetti che abbiamo identificato siano presenti almeno a livello territoriale, la Regione, la città metropolitana.

Il secondo è che queste strutture di governo devono fare questo doppio passaggio, devono utilizzare questa doppia elica contemporaneamente, affrontare le emergenze attuali in maniera molto concreta ma progettare il futuro. Quindi tutte le idee di futuro che abbiamo sentito tutta questa mattina devono ridiventare dei progetti attuati e condivisi.

Chiudo per dire che quello noi abbiamo studiato nel caso del *Patto per il Lavoro dell'Emilia Romagna* di cui il prof. Bianchi è stato l'animatore, è un metodo riproducibile, non occupandosi soltanto di Regione e di lavoro, ma riproducibile anche per quanto riguarda una scuola diversa che si evince in questo libro che ha citato il prof. Bianchi "*Coesione e innovazione*" che abbiamo pubblicato per Il Mulino.

Ecco anche l'ambizione di tipizzare questa modalità, di combinare strategia ed *execution* con una pluralità di soggetti che invece di negoziare possono essere proiettati a progettare una cosa nuova. La scuola è la vita di questo Paese.

Questa cosa non possiamo più pensare che sia un'evocazione retorica ma deve diventare una ingegnerizzazione di un modo diverso di pensare questa scuola. O facciamo diventare la gestione e la progettazione della scuola come un'organizzazione, una cultura o qualche cosa di diverso, oppure sarà ancora una retorica che ci lascerà con i problemi che abbiamo davanti.

## Gianna Fregonara

*Grazie Professore di questo spunto, quindi riprogettare ma tutti insieme, ognuno facendo la sua parte, in maniera condivisa.*

*Adesso abbiamo l'ultimo relatore di questa tavola rotonda, che è il Direttore del Ministero dei Trasporti, dott. Angelo Mautone al quale tocca un po' forse tirare le fila di tutti questi interessanti e vari interventi che abbiamo avuto fin qui.*

## Angelo Mautone

*Direttore Ministero dei Trasporti*

Buongiorno a tutti e grazie per l'invito.

Ho ascoltato con attenzione tutti gli interventi e devo dire che sono molto ottimista.

Lo sono perché nella drammaticità e nella tragedia dell'esperienza del Covid-19, vedo che qualcuno ha anche accennato ad una metodologia di "guerra" che però ha portato ad un'accelerazione e ad un'evoluzione sistemica della mobilità pubblica e della mobilità in generale. Tanti problemi che, necessariamente, siamo stati costretti ad affrontare nell'arco di quest'anno e che hanno portato tutti gli interlocutori ad affrontarli seriamente e ad ipotizzare delle soluzioni che funzionano. Quindi non c'è stato il tempo lungo della discussione, spesso anche strumentale e politica, ma si sono affrontati in modo concreto i problemi.

In qualche modo ho avuto una visione privilegiata nel vedere ciò che è accaduto nell'arco di quest'anno, proprio per quanto attiene ai servizi scolastici, che sono servizi di trasporto pubblico dedicati e parte del trasporto pubblico locale dedicato allo scolastico. Quando c'è stato il primo lockdown, più volte, i vari operatori del settore avevano evidenziato la necessità di graduare la domanda di trasporto pubblico perché il sistema del trasporto, proprio per sua natura, è un sistema rigido.

Qualcuno ha fatto cenno alle metropolitane. Le metropolitane sono state realizzate prevedendo una capacità di riempimento pari a 6 persone al metro quadro, quindi anche riducendo al 50% la capienza dei mezzi necessari ai servizi metropolitani rimane un dato dimezzato che comunque permette ai mezzi di girare in sicurezza. Dall'altro si pone poi il problema di movimentare quel 50% che non utilizzando la metropolitana come sistema pesante si sposta con sistemi più leggeri come quelli automobilistici che inevitabilmente sottopongono, soprattutto, i grandi centri metropolitani con ad una congestione della mobilità.

All'inizio la visione era una visione "miope" da parte di alcuni: cioè il mondo dei trasporti conosceva poco il mondo della scuola e il mondo della scuola conosceva poco il mondo dei trasporti, quindi più volte si diceva: "*ma in fin dei conti è sufficiente aggiungere qualche autobus in più per garantire il distanziamento*". Purtroppo non è così. Tecnicamente l'abbiamo dimostrato e nel momento in cui ci si è resi conto che così non era, si è intervenuti con una mediazione importante che è stata, dal punto di vista procedurale, quella dei tavoli prefettizi, in cui tecnicamente si sono rappresentate le esigenze della scuola e le esigenze del trasporto e si è arrivati poi a un programma imponente di servizi aggiuntivi per quanto possibile per la scuola.

Sono stati stanziati quasi 400 milioni aggiuntivi per servizi nel 2021 e ne abbiamo già ripartiti la metà. L'emergenza però ci ha spinto ovviamente a ragionare sul futuro. Si diceva poco fa che gli orari delle città devono necessariamente mutare. È un'esigenza che abbiamo, è difficile ma la criticità di oggi ci spinge a capire qual è il modo migliore per far mutare gli orari della domanda di trasporto pubblico. L'altra importante evidenza che c'è stata in questi mesi è quella della perfetta conoscenza del dato reale. Molto spesso noi non avevamo il dato reale, non c'era un dialogo stretto tra il mondo della scuola e il mondo della mobilità pubblica, quindi sostanzialmente c'era un dato più che altro storico, ma non di dettaglio, di quali fossero i movimenti legati effettivamente alle esigenze degli utenti scolastici.

Sono ottimista perché, ripeto, come in "guerra" c'è un'evoluzione più spinta delle tecnologie e dei sistemi; il Covid ha comportato un'evoluzione più spinta dell'esame di alcuni problemi, una conoscenza più attenta del dato della programmazione, un coordinamento più stretto tra i vari interlocutori tra cui, per quanto riguarda il trasporto pubblico, la scuola.

Per quanto attiene, in particolare, al servizio urbano (sull'extraurbano molto ha detto l'ing. Nitti), credo che uno strumento molto utile che può essere utilizzato con efficacia è quello su cui noi già da parecchio tempo contiamo per programmare gli investimenti, non soltanto i servizi, che è quello dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile.

I Piani Urbani della Mobilità Sostenibile sono uno strumento che ridisegnano la mobilità nell'ambito delle città. La ridisegnano sia in termini di investimenti sia in termini di analisi, conseguentemente, della domanda.

Il dialogo con i vari interlocutori, tra cui è compresa ovviamente la scuola, è un dialogo importante se basato su dati reali. Per evitare che accada ciò che è accaduto vi dico che proprio nei primi mesi del Covid dove, come accennavo in premessa spesso l'opinione pubblica riteneva sufficiente aggiungere alle varie corse qualche autobus in più per risolvere il problema del distanziamento, ci sono voluti mesi per far capire, anche con simulazioni, che il sistema in molti casi è un sistema rigido. Non è un problema soltanto, come qualcuno ha detto, di aumentare le forniture di autobus o acquistare nuovi treni. Qui bisognerebbe addirittura realizzare nuove metropolitane, ma i tempi sono lunghi e un sistema rigido non riesce ad evolversi in tempi brevi come quelli che erano richiesti.

Quindi la mia visione positiva del futuro è legata innanzitutto alla forte attenzione che è stata data alla mobilità pubblica e alla visione che ho in questo momento anche dal

Convegno che si sta svolgendo, della interlocuzione tra più soggetti, cosa che in passato difficilmente accadeva.

## Gianna Fregonara

*Grazie anche al dott. Mautone. Mi sembra che in questo veloce giro di tavolo virtuale siano venute fuori molte idee, piccole e grandi, e anche di prospettiva, che forse meritano poi di trovare ascolto anche a livello istituzionale e di Governo, per progettare un rapporto tra mobilità e scuola e forse anche una scuola un po' diversa. Una nuova scuola che, quando ci sarà la normalità, sia più adatta ai tempi.*

*Ringrazio tutti voi che siete intervenuti questa mattina e ripasso la parola a Giulio Guerrini per gestire l'ultima parte della mattinata.*

## Giulio Guerrini

Staff Presidenza federMobilità

Grazie mille Gianna. Grazie a tutti quelli che hanno partecipato.

Adesso abbiamo la "Sapienza", in tutti i sensi.

Abbiamo, infatti, il Coordinatore della Struttura Tecnica di Missione del Ministero, Giuseppe Catalano, che come tutti sapete è anche un grande professore, che ci illuminerà su cosa dobbiamo fare.

Nel passargli la palla gli rubo un minuto, visto che siamo addirittura in anticipo rispetto al programma, per elencare una serie di parole che mi sono segnate: *dati, tecnologie, conoscenza, competenze, formazione, organizzazione, collaborazione, autonomia solidale, reti complesse, governance condivisa.*

Credo che questi argomenti in realtà non siano solo necessari su mobilità e scuola ma riguardino un po' tutti i settori. Speriamo che il sistema complessivamente con i fondi europei e con il nuovo Governo faccia un salto di qualità guardando e pensando al futuro.

Sappiamo che il prof. Catalano è un grande conoscitore del settore e quindi, nel dare a lui la parola, credo rifletteremo - come federMobilità - sulla necessità di fare alcuni seminari perché oggi in realtà avevamo lanciato questo convegno per puntare con decisione lo sguardo verso il futuro ma, personalmente, mi sembra di avere colto che c'è ancora molta necessità di conoscersi e di capirsi fra i vari mondi, nel caso di specie mobilità e scuola.

Proprio per togliere dal tappeto le scorie della non conoscenza della comprensione, forse è utile concentrarsi in momenti specifici su dei seminari di approfondimento per potere poi guardare tutti insieme a come affrontare e risolvere le sfide del futuro.

Giuseppe a te la parola e grazie per essere presente.

## Giuseppe Catalano

### Coordinatore Struttura Tecnica di Missione del MIMS

## Intervento conclusivo

Grazie a voi di avermi invitato. Devo dire che è stata veramente una bella mattinata.

Tra l'altro ho avuto modo di riascoltare, oltre che con grandissimo piacere Patrizio Bianchi, a cui dobbiamo formulare tutti i nostri più affettuosi auguri per un mestiere complesso, ma che come avete visto affronterà con passione e lucidità, che sono due componenti importanti per fare processi di cambiamento, ma anche perché ho potuto riascoltare dei veri e propri maestri sui cui libri mi sono formato, vedo adesso Federico Butera. Preziosissimi lavori.

Meriterebbero quasi un'audience obbligatoria visto che questa Scienza dell'Organizzazione nella sua trasversalità non ha trovato, anche nella nostra rigidità accademica, lo spazio e la rilevanza che poi occupa nella vita di tutti noi.

I libri di Butera sono stati per me un punto di riferimento da sempre. Le stesse esperienze di Bertagna, di Biondi, non cito tutti, sono state preziosissime. Peraltro, in un pezzo di vita precedente mi sono occupato anche molto di scuola, nel senso che al Politecnico di Milano ci siamo reinventati, con un gruppo di colleghi, un percorso formativo che abbiamo chiamato di Management delle Istituzioni Scolastiche.

Ovviamente l'abbiamo fatto insieme ai colleghi dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, con i pedagogisti, perché nessuno di noi che ha pure competenze manageriali o studi manageriali può pensare di offrire un percorso formativo in un settore così complesso e importante come la scuola. Devo dire che è stata una delle esperienze più belle che ho fatto, con dirigenti scolastici e aspiranti dirigenti scolastici che poi lo sono diventati.

Sono stati gli allievi più difficili di tutti che abbia mai avuto nella storia, perché pensate ai professori che fanno gli allievi, lo fanno con tutti gli strumenti culturali e giustamente l'esigenza e la capacità che possono manifestare. Fu un'esperienza molto confortante per chi crede nell'importanza della scuola, perché ho trovato grande passione, grande lucidità e grande voglia di fare.

Trarre delle conclusioni sarebbe troppo ambizioso e non lo farò.

Se devo fare qualche riflessione su quello che ho ascoltato, vorrei cominciare da un primo punto che mi sta a cuore, anche terminologico, e che suggerirei a tutti di adottare, ma solo per maggiore chiarezza e consapevolezza.

La scuola un grande percorso di autonomia l'ha già fatto, per fortuna, non tutto quello che molti di noi desidererebbero ma non buttiamo via quello che è stato realizzato, le esperienze, il valore, il cambiamento che è già avvenuto in molte delle nostre scuole.

Al trasporto pubblico locale è avvenuto con modalità analoghe. Suggestivo di usare queste parole d'ora in poi al plurale, cioè non c'è la scuola, ci sono le scuole; non c'è il trasporto pubblico locale, ci sono i trasporti pubblici locali. Dico questo e voglio usare una parola più appropriata, non per una questione nominale, ma per dare un messaggio che noi dobbiamo abituarci a considerare come un po' ineludibile la differenza tra le scuole e la differenza tra i sistemi di trasporto pubblico locale, perché è connaturata alla loro natura. Autonomia è sinonimo di differenziazione, è sinonimo di elaborazioni diverse.

Dobbiamo partire da questa consapevolezza. Non avremo mai più, e io dico per fortuna forse, la scuola e il trasporto pubblico locale; anche in questi mesi, in queste settimane difficili abbiamo avuto le scuole e i trasporti pubblici locali. Diversi purtroppo.

Perché dico questo? Perché ho una preoccupazione che voglio condividere con voi, con chi, come me, è un sostenitore dell'autonomia scolastica, con chi, come me, ha pensato, come allievo di Piero Giarda ai temi del federalismo in tempi non sospetti. Quando non era "à la page", non era di moda avere la consapevolezza che a un sistema autonomo segue differenziazione e chi sostiene questo percorso, come lo sostengo io, deve avere la consapevolezza che dobbiamo preoccuparci di quale sia il grado di differenziazione che riteniamo accettabile, perché questo è il limite all'autonomia, è il limite del federalismo.

Qual è la dimensione della differenza che riteniamo socialmente condivisibile? La seconda cosa che mi ha insegnato Piero Giarda, oltre a questa preoccupazione politica, sociale, culturale che forse non tutti hanno, tra quelli che sostengono il percorso federalista e autonomo. È legittimo, io ce l'ho e sono favorevole a un processo di sviluppo forte dell'autonomia scolastica, sono favorevole a un processo forte delle autonomie dei territori, ma nella consapevolezza che non ci si può preoccupare soltanto dei migliori ma che bisogna accettare un grado di differenziazione definito socialmente e politicamente, e che questo legittimi un ruolo dello Stato Centrale o se volete di organi di governo più alti rispetto al territorio o alla singola scuola, nello svolgere in un sistema autonomo un mestiere più difficile.

L'altra cosa che in questo Paese abbiamo dimenticato, ignorato (non so se consapevolmente o per distrazione) è che un sistema autonomo presuppone un centro migliore di un sistema top-down organizzato come si faceva una volta con le circolari ministeriali fotocopiate. Quel centro lì era un centro invasivo ma semplicistico, quando bisogna trattare le differenze ci vuole un centro più informato, che ha più dati, più idee, che ha capacità di valutare e questo è un centro diverso da quello che abbiamo avuto finora.

Lo dico con franchezza, anche al Ministero dei Trasporti nonostante la grande qualità del direttore Mautone, non solo professionale e tecnica, ma anche di lucidità e di intelligenza, nella consapevolezza del mestiere che fa e ce ne sono tanti di dirigenti così. Ma abbiamo bisogno di un altro centro, più consapevole, più informato.

Questa era la premessa perché se dimentichiamo che l'autonomia a rischio di stigma, di differenziazione eccessiva delle scuole di serie A, serie B, serie Z, io sono dell'idea che ci saranno delle scuole migliori delle altre, come ci sono delle università migliori delle altre, magari non per sempre.

Anche quelle che sono università o scuole importanti, se non reinvestono su se stesse, se non reinvestono nelle capacità dei propri docenti, se si cullano sugli allori, perdono posizioni. Questa preoccupazione che la differenza non sia eccessiva e che l'autonomia non diventi discriminazione, io ce l'ho, e credo che dovremmo tenerne conto in tutte le nostre attività. Solo questo giustifica un ruolo dello Stato nel ruolo pubblico a un livello di governo più alto in una logica di sussidiarietà, di intervenire lì dove questa differenza è troppo grave, di intervenire con le regole e con i soldi e anche con il potere che può essere esercitato in termini di sostituzione delle funzioni.

Non possiamo consentire che i più deboli, e questa è la visione che ovviamente non mi stupisce di Patrizio Bianchi, siano le vittime di un sistema differenziato, in cui i bravi sono sempre più bravi e magari sono anche i più ricchi e i meno bravi sono anche i più poveri.

Vengo alle questioni più specifiche del nostro settore, del rapporto con la scuola. Per avere visione bisogna anche avere la capacità di enucleare bene i limiti o le criticità che abbiamo davanti, perché altrimenti possiamo avere una visione non collegata con la realtà e rischiamo di non avere strumenti che collegano visione e realtà.

Noi dobbiamo dirci due o tre verità sulle criticità che la pandemia ha soltanto evidenziato ma che esistevano già prima.

Cerco di dirle sinteticamente per non rubare troppo tempo. Adesso che c'è il distanziamento ci preoccupiamo che quegli autobus erano stracolmi con la gente fuori dal finestrino e lo consideriamo un fatto normale?

A Roma giro in vespa, percorro Via Nomentana per venire al Ministero, per andare alla Sapienza nel mio dipartimento e costeggio, - costeggiavo - fino a qualche tempo fa gli autobus stracolmi, con le persone a fare a cazzotti per entrare. Quali autobus, tra l'altro?

Anche qui ci sono differenze nel territorio nazionale: autobus che sono scarsi dal punto di vista della qualità, riscaldamento, aria condizionata, scarsi dal punto di vista della tecnologia, possibilità di contare il numero dei passeggeri e scarsi dal punto di vista ambientale.

Questi sono problemi che c'erano anche prima e che la pandemia ha solo ingigantito dal punto di vista della nostra capacità di lettura. Non è che possiamo far finta che adesso, finita la pandemia, torniamo come prima. Per fortuna non dobbiamo tornare più a quello che eravamo prima.

Mi sia consentito di dirlo, anche le nostre scuole da un certo punto di vista sono rigide, come è stato già detto: non tutte, è vero, ma molte. Negli orari, nella modalità di affrontare i problemi. Se posso permettermi una provocazione affettuosa sia nei confronti del mondo del trasporto pubblico che della scuola, hanno entrambi una criticità comune: sono due settori in cui comanda l'offerta sulla domanda e invece noi, anche questo la pandemia lo ha dimostrato, dobbiamo rivoltarlo come un calzino, questo sistema.

Sempre di più devono contare i beneficiari del servizio. La domanda è la giustificazione dell'esistenza di questi due settori e non il contrario. Questo è un elemento che ci fa mettere in discussione un po' di certezze nella scuola e nel trasporto pubblico locale. Purtroppo, da studioso delle organizzazioni - spero di non aver tradito gli insegnamenti di Butera-, abbiamo chiaro che dietro la scuola ci sono milioni di famiglie, milioni di elettori e che dietro il trasporto pubblico locale ci sono milioni di passeggeri, milioni di elettori.

Ma purtroppo nelle decisioni politiche pubbliche contano di più le migliaia di insegnanti e le migliaia di autisti o dipendenti delle aziende, più dei milioni di studenti, delle loro famiglie o dei passeggeri perché nelle scelte politiche, purtroppo, io (che porto mia figlia a scuola a piedi, per fortuna, perché siamo ancora in un'età in cui la scuola è vicina e posso andarci a piedi) giudico la scuola ma non voto quando vado a votare alle elezioni, solo per quello che penso della scuola o solo per quello che penso del trasporto pubblico.

Quando voto, voto gli items generali; la mia passione politica, il partito che preferisco, anche se in quel momento non mi dà il migliore trasporto pubblico locale perché penso comunque di votare per quel partito.

Il meccanismo di valutazione del voto, della qualità dei servizi offerti dalla scuola e dal trasporto pubblico purtroppo non funziona bene.

Ci sono delle Regioni che investono un sacco di soldi propri nel trasporto pubblico locale e delle Regioni che si limitano a investire poco più di quello che gli passa lo Stato con il Fondo Nazionale del trasporto pubblico locale e sono Regioni spesso vicine, spesso dello stesso orientamento politico.

Non sono convinto che i cittadini condividano queste scelte, ma poi quando vanno a votare, inseriscono giustamente tutti i diversi items, in una valutazione globale, invece chi lavora nel trasporto pubblico locale, chi lavora nella scuola, influenza con i propri comportamenti, con le proprie attività, legittime ci mancherebbe, di carattere politico e sindacale, molto di più le decisioni del convocato assente che è il pendolare e lo studente e questo è un tema su cui dobbiamo riflettere seriamente.

Perché cambiare gli orari delle scuole significa cambiare le abitudini delle persone, delle famiglie, cambiare gli orari degli uffici comporta la stessa cosa. O abbiamo il coraggio di

farlo oppure rischiamo di essere soltanto un po' retorici e fare un bel convegno. Siamo tra persone che queste cose le condividono, ma non spostare la situazione reale, e adesso è il momento di farlo visto che la pandemia ci ha costretto a evidenziare i problemi, sarebbe davvero frustrante. Adesso dobbiamo provare veramente a risolverli.

Faccio una battuta, è una mia passione. Il trasporto pubblico locale sarà migliore quando noi saremo in grado di contare i passeggeri perché non siamo in grado di contare i passeggeri, come quando abbiamo cominciato a fare la riforma dell'Università, non sapevamo nemmeno contare il numero degli studenti universitari. Adesso abbiamo imparato a contarli e il Ministero finanzia ogni università sulla base di quanti studenti ha e di quale materia e quindi lo studente è diventato oggetto di una certa attenzione maggiore nel nostro sistema. Noi non riusciamo a contare i passeggeri. Ho una piccola fissazione, Angelo Mautone lo sa. Vorrei che venisse distribuito un pezzo del Fondo Nazionale del trasporto pubblico locale sulla base dei ricavi, perché quello è un indicatore dell'utilità del mezzo che vado a utilizzare.

Noi abbiamo, purtroppo, un sacco di linee di trasporto pubblico locale che andrebbero razionalizzate, in qualche caso eliminate e sostituite, dove non c'è nessuna domanda e le teniamo in piedi perché contano i chilometri di servizio nei contratti di servizio. Quale azienda può proporre di cancellare una linea lì dove la sua remunerazione contrattuale è fondata sul numero di chilometri di servizio che realizza, e non sul numero di passeggeri, e non sulla quantità di ricavi che ottiene?

È importante la consapevolezza dei problemi per trovare le soluzioni. Dobbiamo cambiare le regole di finanziamento del sistema. Per la prima volta abbiamo dato dei soldi, caro Angelo sei stato costretto a farlo, lo dico con grande affetto e amicizia, a dare i soldi sulla base dei ricavi perduti e anche lì possiamo fare meglio perché dobbiamo capire dove i ricavi sono il 50% e dove i ricavi sono il 10% del sistema.

Qualcosa ci deve far pensare, perché è probabile che ci siano delle linee che, per loro natura, per loro caratteristiche, devono avere un livello di ricavi così basso ma se i ricavi sono il 10%, in un comune capoluogo della Puglia, ho scoperto ricavi dell'8% sul costo, c'è qualcosa che non funziona.

Ultima parte della visione finale e qualche proposta perché poi io sono un tecnico ma sono a diretto rapporto del Ministro. Sono le cose che penso e che in parte devo dire sono state fatte dai ministri che si sono succeduti negli ultimi anni. Anche qui non partiamo da zero.

Dico all'amico Carminucci, dico ad Arrigo Giana con cui abbiamo già parlato di questo argomento, cito loro perché con loro ho già discusso. Non sono affatto convinto che avremo meno mobilità appena si potrà, non sono affatto convinto, perché utilizzeremo meglio le tecnologie, l'accesso digitale ai servizi, meno fila all'Acea o meno fila alle Poste per pagare una bolletta, ci mancherebbe altro, vivaddio.

Ma questo non ridurrà quello che è un elemento essenziale delle persone. Le persone si muovono perché vogliono toccare altre persone, non si muovono solo quando vanno alle Poste, non vanno alle Poste solo per fare il bollettino, ci vanno per parlare con chi sta alle Poste, vanno al bar per parlare con i loro amici, questa è un'esigenza ineludibile, guai se pensiamo di tenere le persone a casa: non succederà.

Sono contento che non succederà. Noi dobbiamo prepararci ad avere più mobilità pubblica, non meno, anche perché - e c'è un Ministro il cui messaggio è inequivocabile, penso che anche i ministri precedenti ne fossero consapevoli, ma Enrico Giovannini su questo non può essere frainteso - questo modello di mobilità privata che abbiamo è insostenibile, ma non per le anime belle dei convegni, perché moriamo di cancro per questa roba. Il Covid si è sviluppato, probabilmente lo studieremo meglio ex post nella realtà in cui c'è più inquinamento, lo studieremo scientificamente quando avremo il tempo. Questo modello

di mobilità fondata sulla mobilità privata con l'auto, che temporaneamente il Covid ha fatto riscoprire, non è più sostenibile.

Noi dobbiamo investire in più trasporto pubblico locale ed è quello che stiamo facendo, da alcuni anni, al ministero e ovviamente dobbiamo investire accettando la sfida che abbiamo detto prima: la logica della domanda, "più pianificazione" ha detto Carlo. Ci mancherebbe.

Però attenzione, per favore, io sono un grande sostenitore dei PUMS, Angelo Mautone li ha citati, ma non facciamo del PUMS un documento sacrale: ci vogliono tre anni per farlo con pareri, VAS, VIA, le cose all'italiana. I documenti di pianificazione, come fanno tutte le imprese, dopo tre giorni posso diventare carta straccia.

Non possiamo impiegare tre anni per fare un PUMS. Deve essere uno strumento di governo flessibile, non può essere una roba ingessata perché il mondo è più variabile di quello che ci aspettiamo, che vorremmo, perché tutti noi preferiremmo un mondo più tranquillo e più lento, invece è sempre più veloce. Ci mette un po' ansia questo? Pazienza, dobbiamo governarla con la pianificazione rolling, non con una pianificazione ingessata.

Il Mobility Manager delle scuole è stato citato da più persone e anche qui dobbiamo dire che abbiamo bisogno di cambiare un po' questo Paese. Questa è una cosa giusta e intelligente, ma come è stato detto da qualcuno che ha commentato nella chat: ma possiamo pensare che tutto si fa a costo zero in questo Paese? Vorrei bocciare qualsiasi mio studente che pensa che si può fare una riforma a costo zero. Non si può, è falso. Può essere vero tecnicamente solo se abbiamo di fronte un'enorme quantità di spesa inefficiente, un po' ce l'abbiamo sia nella scuola che nel trasporto pubblico locale, ma il costo zero non esiste.

Noi abbiamo scritto il "costo zero" nelle leggi della Repubblica. C'è una frase che ci ripetono "senza nuovi o maggiori oneri".

Ma che cos'è? È una roba che non sta in piedi dal punto di vista logico. Dove c'è inefficienza andiamo a trovarla, ma se vogliamo fare una funzione nuova ci vogliono risorse nuove, altrimenti facciamo meglio a dire che non la facciamo, lo dico per casa nostra con molta serenità.

Abbiamo appena istituito con la ex-ministra De Micheli uno strumento fondamentale che si chiama la *Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico* perché le grandi opere devono avere un grande dibattito serio nel territorio, non chi urla di più, o chi si sdraia sul marciapiede, che è sempre legittimo farlo in una democrazia.

I cittadini vanno consultati con delle procedure e delle regole condivise, come i francesi fanno da vent'anni e questo aiuta il processo decisionale della democrazia.

Ma possiamo fare la *Commissione sul Dibattito Pubblico* "senza nuovi e maggiori oneri"? Ci stiamo provando, adesso stiamo interpretando, per fortuna la lingua italiana consente di interpretare le parole con grande elasticità, meglio dell'inglese; quindi "senza nuovi e maggiori oneri" potrebbe essere "senza veramente nuovi e maggiori oneri", ma delle risorse che ho già forse le posso usare cambiando un po' la destinazione, inventandomi una "gabola".

Un Paese così non va tanto lontano, se una cosa non ce la possiamo pagare come deve fare un buon padre di famiglia con il figlio, non ce la permettiamo, se la vogliamo fare dobbiamo dire con quali risorse serie la facciamo.

Chiudo sull'ultimo punto.

Se vogliamo più mobilità, abbiamo bisogno di mezzi nuovi, non certo di avere di scorta il 30% dei mezzi, come diceva Arrigo Giana, ci mancherebbe altro, ma dobbiamo avere la capacità di ampliare i servizi, abbiamo bisogno di avere più mezzi, di averli più tecnologici. In questi anni abbiamo stanziato tante risorse, non tutte sono calate a terra, ne sono previste ulteriori nel PNRR, forse sarebbe giusto mettercene ancora delle altre.

Aggiungo un'ultima battuta finale. Faccio sempre il rappresentante del ministero e quindi non posso inimicarmi più di tanto i miei stakeholders come un po' ho fatto finora. Cercherò di recuperare il consenso perché lo penso e dico una cosa vera. Non voglio essere soltanto strumentale.

Noi dobbiamo superare un altro punto, che è quello che abbiamo un Fondo Nazionale Trasporti che è fermo a poco meno di 5 miliardi da alcuni anni. È meno di quello che spendevamo nel passato, ma comunque negli ultimi anni questa è la cifra statica, che quest'anno è stata eccezionalmente integrata per i servizi aggiuntivi e per compensare i mancati ricavi.

È vero che ci sono delle iniquità nella distribuzione, è vero che ci sono delle inefficienze nella spesa di questi soldi, ma noi dobbiamo pensare che se vogliamo più trasporto pubblico locale, se vogliamo più investimenti, più reti, come diceva Mautone, più metropolitane, più tram, soprattutto nel Sud - perché questa è una grande disuguaglianza sia nella scuola che nel trasporto pubblico locale - dobbiamo aumentare il Fondo Trasporti perché ogni servizio in più aumenta il fabbisogno di spesa pubblica, perché non c'è nessun servizio del trasporto pubblico locale, globalmente inteso, non la singola corsa, che si finanzia i costi di gestione, parlo solo di quelli, con le risorse della bigliettazione.

Probabilmente anche sulle tariffe si può lavorare perché se offriamo un servizio dignitoso e serio possiamo chiedere ai cittadini un contributo maggiore, ma non riusciremo mai a coprire i costi dei servizi. Quindi più servizi vorrà dire più spesa pubblica, nazionale, locale e comunale, nella equa ripartizione delle competenze.

Per fare questo, il settore deve dimostrare che questi soldi vengono spesi in modo efficiente, ma non possiamo immaginare più finanziamenti al contributo del rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale, come abbiamo fatto nel passato di questo Paese. È facile fare il contratto quando paga Pantalone. Adesso che Pantalone non paga più i contratti ma paga i servizi, i contratti si fa fatica a farli.

Mi dispiace perché credo che i sindacati abbiano ragione a dire che non si può vivere con contratti collettivi di lavoro scaduti da due o tre anni o come l'altra volta che l'abbiamo rinnovato dopo 5/6 anni di scadenza. Non è serio, ma certo diventa più responsabile, perché se paga l'azienda, paga la Regione, poi ci pensa a qual è il livello di contrattazione. Noi avevamo un fondo con cui lo Stato pagava il rinnovo del contratto collettivo dei lavoratori.

Queste cose per fortuna le abbiamo cancellate e non funzionano più così. Adesso si assumono decisioni in modo più consapevole e più responsabile, dobbiamo fare efficienza. Ma dobbiamo pretendere più risorse per il settore, senza più risorse non si faranno più servizi, senza più servizi avremo gli autobus con la gente che fa a cazzotti per salire, con la testa fuori dal finestrino.

Quando riprenderemo i servizi, per fortuna riprenderemo a vivere normalmente, purtroppo riprenderemo dei servizi che non avremo, nel frattempo, potenziato e sviluppato come è giusto.

Credo che tutti devono fare la loro parte. Le aziende del settore, in particolare parlo del trasporto pubblico locale, devono lavorare come hanno fatto in molti casi in modo molto positivo per migliorare la qualità dei propri servizi. Il ruolo del ministero qual è? E finisco perché questo è quello che ha già detto Angelo Mautone. Parlo del trasporto pubblico locale perché oramai è un po' di anni che mi occupo di questo, non voglio dire delle cose su cui non sono del tutto aggiornato per la scuola. Noi dobbiamo fare sì che l'Osservatorio Nazionale sul trasporto pubblico locale diventi uno strumento che, in tempo reale, sia in grado di rendicontare dove si fanno i servizi, come si fanno i servizi, quanto costano e qual è il numero di passeggeri che li utilizza.

La possibilità, infatti, di disporre di uno strumento informativo adeguato su scala nazionale consente di governare il sistema nei livelli di governo più alti, mettere a disposizione delle Regioni i dati per il governo dei loro sistemi, alcune Regioni sono andate molto avanti per fortuna, altre un po' meno.

Sapere esattamente come stiamo usando le risorse dei cittadini contribuenti e dei cittadini pendolari, perché non può succedere che abbiamo distribuito risorse per il rinnovo del parco rotabile e alcune Regioni hanno comprato gli autobus mentre alcune Regioni non ne hanno comprato nemmeno uno.

I cittadini devono saperlo e il sistema deve governare le criticità proprio perché, mi ricollego alla frase iniziale, le scuole e i trasporti pubblici locali possono e devono essere differenti ma entro un limite di accettabilità politica e sociale che è responsabilità dei governi a livello più alto, delle Regioni e dello Stato.

Solo così potremo onorare l'impegno che Patrizio Bianchi ha preso oggi con tutti noi e noi dobbiamo dargli una grande mano a stare dalla parte di chi è più debole, a stare dalla parte di chi è più in difficoltà nella scuola e nel trasporto pubblico locale. Abbiamo un Ministro che ci ha espresso con grandissima lucidità il suo pensiero. Abbiamo tutti il dovere di dargli una mano facendo ciascuno di noi, a casa propria, la propria parte. Io ho un Ministro che ha fatto della sostenibilità la sua esperienza di vita, i suoi valori e anche qui ci saranno grandi innovazioni al ministero da questo punto di vista.

Il percorso del cambiamento è difficile. Rimette in discussione abitudini e anche qualche piccola posizione individuale, ma è straordinariamente affascinante e credo che sia l'ora di coglierla, questa opportunità.

## Appendice

### I documenti di federMobilità

Di seguito, pubblichiamo i documenti prodotti nell'autunno 2020 e nei primi mesi del 2021 dal Comitato Tecnico di federMobilità sui temi di attualità come la gestione dell'emergenza Covid-19, la presenza del Trasporto Pubblico Locale nel "Recovery Plan", gli indirizzi di riforma del Trasporto Pubblico Locale.

Ulteriori approfondimenti si possono trovare sul sito dell'Associazione, [www.federmobilita.it](http://www.federmobilita.it).

## Le linee d'indirizzo di federMobilità per la gestione del TPL nell'emergenza Covid-19

### Settembre 2020

*Proposta a cura di Giulio Guerrini e Giovanni Lauricella*

*Suggerimenti intesi ad aprire temi di dibattito interno al fine di indirizzare su possibili comportamenti uniformi le azioni degli associati in relazione alla gestione del TPL nell'emergenza Covid-19.*

### Premessa

L'attuale fase dell'emergenza Covid-19 comporta l'individuazione di azioni intese a gestire la ripresa delle attività, tenendo conto che le previsioni dei Contratti di Servizio in essere non consentono, nella generalità dei casi, di trovare al loro interno gli strumenti utili al riguardo, sia in ragione degli aspetti economici, sia in ragione delle modalità di esercizio dei servizi di TPL.

La valutazione di come declinare le tematiche, sotto evidenziate, nei singoli rapporti contrattuali, dovrà necessariamente tenere conto dell'evoluzione della normativa nazionale relativa al settore Tpl, non ancora stabilizzata al momento della redazione del presente documento (settembre 2020) ed anche alla luce delle decisioni assunte dalle Amministrazioni Locali.

La traduzione in atti contrattuali sarà poi inevitabilmente condizionata, nella definizione del contenuto sostanziale, dalle tipologie contrattuali quali ad esempio net o gross cost, e dai reali andamenti economici dei singoli servizi di Tpl. Andamenti economici ovviamente influenzati, in generale, dalla pandemia e dai conseguenti comportamenti dei cittadini (la domanda), ed in particolare dalle scelte degli EE.LL. titolari del servizio, degli Enti Affidanti e delle Imprese Affidatarie.

Tutto ciò intercuta contesti in cui la complessiva gestione della mobilità e del Tpl hanno livelli di efficacia, efficienza e capacità reattiva molto diversificati.

Elementi tutti, da conoscere e valutare, che inducono a tenere in considerazione che la gestione della attuale fase emergenziale deve contenere idonee definizioni contrattuali tese a garantire, nel pur mutato contesto, anche una rapida ripresa della fase di affidamento dei servizi di Tpl, anche in base alle nuove disposizioni ART.

Fase e scenario ove ciascun soggetto – in particolare gli EE.LL. titolari dei servizi Tpl e gli EA – sarà chiamato ad operare ed ove le scelte contrattuali e di mobilità, assunte in questa fase ed i correlati risultati ottenuti, si riverbereranno in modo significativo, condizionando le opzioni di scelta possibili e conseguentemente il livello qualitativo/quantitativo dei servizi Tpl offerti ai cittadini, i loro costi e le tariffe.

### Temi di interesse sui quali si suggerisce di prestare attenzione

1. Variazioni qualitative-quantitative dei programmi di esercizio
2. Compensazione degli oneri di servizio: valutazione dei costi e ricavi correlati a dette variazioni
3. Modalità di effettuazione dei servizi anche mediante ricorso al supporto di rimedi extra ordinem (eventuale sub affidamento a terzi; utilizzo di mezzi non immatricolati per servizio di linea)

4. Titoli di viaggio e diritti dei passeggeri: limitati o ampliati? Ricaduta dell'emergenza sul contratto di trasporto
5. Ricaduta delle variazioni contrattuali sulla gestione/regolazione dei rapporti in relazione alle competenze dei singoli attori del sistema (EA-IA-clienti)
6. Obblighi di trasparenza informativa in prospettiva dei nuovi affidamenti (vedi delibera ART 154/2019)
7. Ricaduta delle variazioni contrattuali sul piano degli investimenti

### 1. Variazioni qualitative-quantitative dei programmi di esercizio

L'introduzione di variazioni sia per modalità e qualità di esecuzione sia per i (conseguenti) adeguamenti dei costi, introducono prioritariamente la riflessione in ordine alla scelta, alternativa, di mantenere in essere il vigente CdS, apportandovi delle modificazioni sostanziali, oppure di addivenire ad un nuovo contratto di servizio, essendo il programma d'esercizio il contenuto fondamentale dello stesso.

Dal punto di vista della praticità di gestione e controllo si sarebbe portati a preferire la scelta di sostituire il CdS vigente con un nuovo accordo globale; tale scelta, tuttavia, costituendo di fatto un nuovo affidamento, può creare problemi attuativi sia in relazione alla normativa nazionale e comunitaria in materia di nuovi affidamenti, sia in relazione alla ancora precaria situazione emergenziale Covid, non essendo allo stato stabilizzata e, quindi, non potendosi escludere ulteriori necessità di revisione del Programma d'Esercizio che, in una tale ipotesi, riporterebbe la riflessione al punto di partenza.

Di conseguenza la soluzione maggiormente aderente al quadro attuale, in termini di ragionevolezza, appare quella della temporanea modifica del Programma d'Esercizio accompagnata necessariamente da un addendum al CdS che intervenga sugli aspetti del contratto in essere incompatibili con la gestione dell'attuale e che, possibilmente, declini i rapporti tra EA ed IA in termini prospettici in modo da agevolare la normale ripresa del servizio o il suo riaffidamento al termine dell'emergenza, consentendo alla S.A. di venire in possesso di tutti gli elementi necessari alla progettazione della futura assegnazione.

L'atto aggiuntivo di cui sopra dovrà prioritariamente dichiarare la temporanea sospensione di ogni altra pattuizione negoziale in atto, in via temporanea e fino al perdurare dell'emergenza Covid, confermando le norme contrattuali che possono restare invariate e ridisciplinando, invece, gli aspetti che interferiscono con il nuovo assetto emergenziale, quali: nuovi orari di servizio, turni macchina, mezzi, nuove modalità di trasporto (modalità di carico e scarico, distanziamento, aereazione, dispositivi protezione individuale, norme generali sulle fermate con particolare disciplina degli affollamenti alle fermate principali, adeguamento sistema informativo all'utenza, tutela e ruolo autisti e controllori, numero turni macchina, sanificazione periodica e collocazione dei presidi di disinfezione, azioni di controllo del rispetto di tutte le regole preesistenti ed aggiornate; etc.).

Nell'atto aggiuntivo sarà inoltre necessario indicare un termine di validità, eventualmente prorogabile, e prevedere una possibile ulteriore revisione delle modalità in relazione alle esigenze sanitarie che si presenteranno nei prossimi mesi.

Questo nuovo e particolare rapporto può soddisfare le esigenze degli attori in campo solo se oltre al già citato principio della "ragionevolezza" si utilizza il principio della "massima trasparenza" e scambio di informazione tra IA ed EA in ordine a tutti i dati tecnici ed economici correlati al servizio con le nuove modalità. Consigliabile, se non necessario, evitare eccessive rigidità, lasciando aperta la possibilità di rimodulazione anche "in corsa".

### 2. Compensazione degli oneri di servizio: valutazione dei costi e ricavi correlati a dette variazioni

I principi di ragionevolezza e trasparenza devono presidiare il processo di valutazione del nuovo livello di compensazione economica, quali fattori imprescindibili di una

corretta spendita del danaro pubblico, con il duplice obiettivo da un lato di evitare la c.d. "sovracompensazione" del servizio e, dall'altro, individuare la giusta remunerazione del gestore, comprensiva di un quota del c.d. "margine di utile ragionevole", in conformità a quanto previsto dalla normativa comunitaria e dalla normativa nazionale e dalle delibere di ART.

Le nuove regole di compensazione dovranno tenere conto di tutti i costi necessari all'erogazione del servizio, da valutarsi e convenire in relazione ai principi generali di efficienza, efficacia, inerenza, a cui deve conformarsi ogni scelta dell'imprenditore a cui è richiesto, per principio generale, un grado di diligenza superiore all'ordinaria diligenza del padre di famiglia, adeguato alla preparazione professionale richiesta per l'esercizio d'impresa.

Ovviamente il livello di compensazione dovrà tenere conto di altri due elementi: dell'entità dei ricavi da passeggeri (in caso di net cost) – come sopra ricordato – e del ragionevole utile d'impresa. A tale proposito ci si potrebbe chiedere se è applicabile sic et simpliciter la relativa delibera annuale di ART, oppure, stante la situazione eccezionale, se sia opportuno formulare uno specifico quesito all'Autorità Garante che tenda a chiedere conferma di questa possibilità o, diversamente, dare diverse indicazioni.

Lo schema di rendiconto economico dovrà necessariamente essere aggiornato, di concerto col gestore, in base alle variazioni delle modalità del servizio ed degli effettivi risultati economici del servizio erogato, che possono variare a seconda dell'evoluzione della pandemia, ed eventuali norme generali e locali integrative; elementi che ben possono influire sia sul livello della domanda sia sulla quantità e modalità dell'offerta di servizio TPL.

### 3. Modalità di effettuazione dei servizi anche mediante ricorso al supporto di rimedi extra ordinem (eventuale sub affidamento a terzi; utilizzo di mezzi non immatricolati per servizio di linea)

Potrebbe accadere – anzi l'ipotesi non appare affatto remota – che il soddisfacimento dei maggiori standard di servizio richiesti dall'adeguamento alle norme emergenziali Covid comporti la verifica circa la sufficienza o meno delle risorse (mezzi e personale) necessari all'effettuazione delle prestazioni richieste all'IA.

Trattandosi di servizio pubblico, è necessario che questo non possa e non debba subire interruzioni, ancorché per cause indipendenti dall'EA e dall'IA, ma che venga in ogni caso garantito, anche facendo ricorso a rimedi extra ordinem.

Non appare quindi improprio, e neppure confliggente con il quadro normativo emergenziale, considerare la possibilità di ricorrere a sub affidamenti, anche se – ovviamente – non previsti dal CdS iniziale, inserendo ora la possibilità di fare ricorso a detti strumenti nell'ambito dell'accordo integrativo, concordandoli col gestore.

La normativa emergenziale, difatti, prevede già la possibilità, per alcuni ambiti (es. sanitario) di fare ricorso ad affidamenti diretti senza obbligo di rispetto delle procedure ordinarie; prevede inoltre la possibilità di fare ricorso a strumenti di affidamento diretto, ancorché con limiti di spesa, negli altri settori. Resta fermo che gli eventuali subaffidamenti potranno essere autorizzati solo verso soggetti in possesso dei requisiti di affidabilità soggettivi di legge, nonché di capacità tecnico-economica, questi ultimi da definirsi concordemente in via preventiva col gestore.

L'utilizzo di mezzi non immatricolati per il servizio di linea di proprietà del sub affidatario dovrà essere preventivamente definito con il competente ufficio territoriale del Ministero dei Trasporti.

Per quanto riguarda il personale viaggiante, sia diretto che assunto dai sub affidatari, dovrà ovviamente tenersi in debito conto delle specifiche norme di settore in termini di requisiti soggettivi ed oggettivi.

#### 4. Titoli di viaggio e diritti dei passeggeri: limitati o ampliati? Ricaduta dell'emergenza sul contratto di trasporto

Potrebbe accadere che le limitazioni imposte dalle norme emergenziali con la conseguente diversa impostazione delle modalità di erogazione dei servizi comportino ricadute sull'utenza, in quanto potrebbero verificarsi le ipotesi di non rispondere appieno alla domanda di trasporto, per quantità e qualità dell'effettuazione, nonché di incidere in astratto sulla tutela degli ampliati diritti di sicurezza degli utenti.

La circostanza impone, in primo luogo, che l'EA definisca quali sono le regole a tutela del trasportato e le modalità di controllo, verificando anche quali debbano essere le modalità e mezzi di informazione dell'utente circa gli impegni assunti dal vettore (sia sui titoli di viaggio che in vettura e nelle infrastrutture di servizio) che corrispondano ad una modificazione e integrazione del contratto di trasporto (vedansi esemplificazioni di cui al punto 1) anche evidenziando quali sono gli specifici comportamenti a cui deve attenersi l'utente, indicando le sue responsabilità al riguardo.

In secondo luogo l'EA dovrà garantire le modalità di monitoraggio e controllo in ordine all'effettivo rispetto delle nuove regole di viaggio.

#### 5. Ricaduta delle variazioni contrattuali sulla gestione/regolazione dei rapporti in relazione alle competenze dei singoli attori del sistema (EA-IA-Clienti)

Nella riprogettazione delle modalità del servizio, di cui ai punti precedenti, le EA dovranno prestare adeguata attenzione affinché tutti gli strumenti amministrativi e contrattuali, a monte e a valle del CdS, così come temporaneamente rimodulato con l'atto aggiuntivo (es. convenzioni con gli Enti titolari del servizio; contratto di viaggio; carta dei servizi), siano tra loro coerenti e conseguenti.

#### 6. Obblighi di trasparenza informativa in prospettiva dei nuovi affidamenti (vedi delibera ART 154/2019)

L'adeguamento contrattuale di cui in oggetto si ritiene debba essere contestuale occasione per equilibrare il livello di flussi informativi dall'IA all'EA, sia in relazione ai principi di ragionevolezza e trasparenza sopra citati, ma anche in relazione alle prescrizioni in tal senso impartite da ART con la delibera 154/2019, affinché l'EA e gli Enti locali titolari dei servizi TPL abbiano a disposizione tutti gli elementi idonei, necessari e sufficienti, a garantire il superamento dell'attuale livello di asimmetria informativa, al fine di consentire all'EA di definire il giusto livello di compensazione e la corretta ed efficace predisposizione dei prossimi atti di affidamento fin dalla loro progettazione.

Le indicazioni utili per addivenire al soddisfacimento di tale obiettivo sono contenute nella detta deliberazione ART 154/2019, ove l'Autorità prescrive il livello minimo di informazioni e dati che (a regime) il gestore deve fornire alla S.A., la quale potrà comunque richiedere tutti gli ulteriori elementi che ritenga necessari o utili alle proprie esigenze di programmazione, tra cui la definizione dell'ammontare economico del livello di compensazione dei futuri affidamenti.

#### 7. Ricaduta delle variazioni contrattuali sul piano degli investimenti

Il precedente livello di compensazione teneva conto di un definito piano degli investimenti. Ora, in relazione alle modificate necessità di investimenti, contingenti e strutturali, conseguenti alle nuove esigenze, si rende necessario, all'interno dell'accordo derogativo temporaneo, riformulare il piano degli investimenti, le cui variazioni – rispetto a quello in essere – dovranno essere tenute in considerazione nella definizione dei nuovi aspetti contrattuali derogativi del CdS vigente, e dei correlati livelli di compensazione economica, che dovranno risultare proporzionati anche rispetto ai maggiori o minori investimenti che saranno definiti da EA ed IA.

## Appendice di analisi metodologica al documento "Linee di Indirizzo" Settembre 2020

Proposta a cura di Giulio Guerrini e Giovanni Lauricella

### Il contesto

Come meglio precisato in premessa, proviamo a capire cosa dovrebbe analizzare un Ente Affidante che si trova nella condizione di avere un CdS non idoneo a supportare un sostanziale e radicale cambiamento del paradigma contrattuale, per cause non dipendenti dalla volontà delle parti.

Prendiamo in esame un contratto net cost.

Ora la pandemia ha sicuramente influito sui costi di produzione dei servizi Tpl e sui ricavi da passeggeri.

Gli EA hanno convenuto riduzioni di servizio che dovrebbero essersi tradotte in una riduzione di costi anche derivanti dall'apertura di procedure a sostegno del reddito come da d.lgs. 148/2015.

L'effettuazione dei servizi è soggetta a nuovi costi per sanificazioni, modifica info di accesso bus, fermate, relazioni con i clienti, controlli, investimenti, formazione, ecc.

### Azioni da intraprendere da parte EA

1. L'EA deve valutare il mutato quadro economico richiedendo all'IA tutti i dati che servono a capire il reale andamento economico dei servizi (ove poi i dati servano a definire l'articolato contrattuale, come es. in ipotesi Linea di Indirizzo, è opportuno che vengano certificati a cura IA);
2. EA è opportuno che chieda a IA una simulazione economica a finire per l'anno 2020. Previsione che ovviamente si baserà su dati consolidati al 31/8 e previsionali sino a dicembre. Oltre ai dati economici servono dati tecnici relativi, es: le percorrenze, numero autobus ed autisti impiegati (con le variazioni rispetto al contratto di servizio vigente), maggiori costi, andamento dei ricavi da bigliettazione, ecc.;
3. EA chiede a IA una simulazione economica di massima per l'anno 2021;
4. L'analisi, dei dati ed info così ottenute, deve portare a definire il fabbisogno di risorse economiche per l'anno 2020 ed una stima per l'anno 2021. Cioè va stimato, per ciascun anno, il fabbisogno che l'EA dovrebbe riconoscere all'IA per salvaguardarne l'equilibrio economico (ovviamente per i soli servizi oggetto del CdS). L'Entità finale di tali fabbisogni verrà poi analizzata sulla base dai dati consuntivi predisposti da IA e dalle specifiche ricognizioni "finali" che EA metterà in campo per definire il livello di compensazione di periodo da erogare;
5. Contemporaneamente l'EA dovrà avere contezza di quali conseguenze tecnico-economiche si avranno sul servizio contrattualizzato in ragione delle disposizioni normative e regolamentari assunte sia a livello nazionale che a livello regionale ecc. Valutando, nel più generale obiettivo di salvaguardare il servizio, la propria responsabilità nell'evitare, fra l'altro, il rischio della sovracompensazione;
6. Questo percorso, se condotto in maniera virtuosa e dialogante con le varie parti in causa, di cui è fondamentale una onesta e trasparente partecipazione, oltre a mettere in condizione di meglio strutturare il necessario addendum contrattuale di cui sopra,

consentirà agli EA di verificare se le risorse a loro disposizione siano sufficienti a corrispondere il livello di compensazione che necessita; avanzando, se del caso, specifiche preventive segnalazioni agli EELL titolari dei servizi sulle eventuali necessità di risorse economiche e/o interventi sui servizi, e/o ecc.

7. Scrivere Addendum al CdS valido fino almeno al 2021 o forse più realisticamente, con possibili aggiornamenti, prevederne una possibile prosecuzione, in relazione agli eventi, nel 2022 se non addirittura nel 2023 (data ad oggi già quasi ovvia per chi non ha ancora iniziato il percorso di affidamento ed in ogni caso probabile per i tempi di uscita dalla pandemia);
8. Il percorso sopra delineato, infine, avvantaggerebbe l'EA, come detto, nella **redazione dell'addendum contrattuale**, ma non solo. Seguire infatti lo schema di addendum darebbe un contributo rilevante, la cui dimensione è inversamente proporzionale al disallineamento degli attuali CdS alle norme Art sulle azioni da intraprendere per mettere in campo i futuri affidamenti, anche puntando a definire gli investimenti che permettano un salto tecnologico al settore e che attraverso i dati e le info aggiuntive ottenibili, ove messe a disposizione di **EA competenti**, permetterebbero loro sì, finalmente, di poter impostare il complesso cammino necessario per definire le procedure e gli atti utili al "prossimo" affidamento del servizio di Tpl come **ART prescrive**. Cammino, oggi, già di per sé pericoloso che, in mancanza di dati ed informazioni tecniche ed economiche puntuali, diventa un azzardo e molto probabilmente una scommessa persa visto che l'EA si troverà anche in presenza di un radicale cambiamento delle condizioni economiche generali ed anche, in particolare, di una modifica, oggi difficilmente definibile sia in termini quantitativi che modali, della domanda di trasporto che i cittadini esprimeranno al fine di soddisfare i loro futuri bisogni di mobilità.

## Conclusione

**È necessario migliorare e rafforzare il livello di conoscenza e di competenza degli EA.**

**Obiettivo per EA: avvantaggiarsi da subito sulle scelte future, nell'interesse del Paese e delle singole collettività.**

**Puntare su un salto tecnologico significativo del settore, ad es: investire sullo studio della domanda di trasporto sino alla misurazione puntuale dell'utilizzo dell'offerta.**

Il percorso, indirettamente, non prioritariamente ma consapevolmente, mantiene un faro sulle responsabilità amministrative e contabili proprie dei ruoli decisionali degli EA e valorizza l'aiuto che tale percorso, sopra delineato, offre nel ridurre i rischi.

La riduzione dei rischi decisionali è un notevole vantaggio aggiuntivo che si ottiene "gratis" dalla attuazione del percorso.

Un percorso trasparente che, in un momento critico, potrà contribuire a salvaguardare il tessuto industriale, quello sano, impegnato nella erogazione dei servizi di Tpl e quindi dei correlati livelli di occupazione.

## La posizione di federMobilità sulla presenza del TPL nel "Recovery Plan" Gennaio 2021

Con la decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020 ha preso il via l'eccezionale iniziativa, chiamata anche Next Generation Europe, volta a supportare le economie dei Paesi europei, in particolare di quelli come l'Italia maggiormente colpiti dalle conseguenze della pandemia da Covid-19.

In questo momento il Governo italiano sta delineando le linee degli interventi di primario interesse, rivolti alla rinascita economica e sociale, tra cui non possono mancare quelli dell'ammmodernamento strutturale e organizzativo dei servizi pubblici. Un ammodernamento che sia legato alla transizione ecologica, alla transizione digitale e alla coesione sociale e pertanto riteniamo che, nell'arco di tre anni, questi interventi vengano adeguatamente accompagnati con risorse economiche di almeno un miliardo di euro.

Ci sembra naturale che il Trasporto Pubblico Locale risulti un terreno particolarmente adatto per interventi immediati lungo queste linee, considerato anche che alcune decisioni per interventi d'emergenza sono già state assunte.

A tale proposito ci pare di particolare rilevanza, oltre agli investimenti necessari per la realizzazione di metro, tranvie, filovie e busvie e l'**ammmodernamento del parco mezzi** e dei conseguenti adeguamenti strutturali ed infrastrutturali a depositi ed impianti di rifornimento, concentrare l'attenzione sugli investimenti tecnologici.

Gli interventi di ammodernamento e miglioramento dei servizi tecnologici, grazie alla significativa messe di dati, che possono fornire, oltre che a contribuire ad offrire ai cittadini servizi di migliore qualità, supportano gli Enti Locali e i loro Enti Affidanti nella utile e necessaria buona pratica degli affidamenti dei servizi di TPL così come è definita dalla legislazione europea, nazionale e dalle ottime delibere di regolazione di ART.

Dati, informazioni e documenti che in base alle norme regolatorie le Imprese Affidatarie debbono mettere a disposizione degli Enti Affidanti.

Dati, informazioni e documenti sui servizi di TPL che spesso non vengono generati o lo sono con modalità obsolete, non efficienti ed esaustive ed i cui risultati, non sempre sono attendibili e certificabili.

ART, indicando quali set informativi sono indispensabili, ci dice indirettamente quali sono i prioritari interventi in tecnologie e programmi informatici che permettano agli EELL titolari dei servizi, e/o loro Enti Affidanti, di poter scegliere le migliori soluzioni sia al momento della programmazione dei servizi TPL e della mobilità in generale, sia utilizzando le adeguate procedure di affidamento al fine di raggiungere il più elevato obiettivo di efficienza ed efficacia gestionale.

Riteniamo auspicabile, pertanto, che tali interventi d'urgenza siano coerentemente inseriti in un più vasto piano, anch'esso di rapida implementazione, che venga a pieno titolo incorporato nel più generale Recovery Plan nazionale.

Le necessità di ammodernamento strutturale, legate anzitutto alla **transizione ecologica** ma non solo, sono evidenti sia nell'ambito del materiale rotabile, sia nell'ambito dei sistemi a guida vincolata. Ma non può mancare, in connessione a questi, come sopra detto, l'investimento legato a una decisa **transizione digitale** che riguardi i sistemi digitalizzati di programmazione, gestione, controllo e certificazione dei servizi, oltre che l'immediata esigenza di gestione dei carichi dei mezzi. Si tratta di uscire da una trattazione prevalentemente intuitiva di questi aspetti per fare tesoro delle grandi quantità di dati

oggi disponibili fino a sfruttare l' "internet delle cose" (di cui già un tradizionale sistema AVM costituisce un embrione), in modo da rendere il sistema del TPL sempre più aderente alle necessità dei cittadini (in primis i lavoratori e gli studenti ma non solo) e capace di rispondere in modo flessibile e veloce al mutare delle stesse esigenze, divenendo un reale fattore di potenziamento della coesione sociale e dello sviluppo economico.

Corollario non secondario dell'implementazione dell'ammodernamento organizzativo e della digitalizzazione è lo sviluppo di un processo di adeguamento, in competenze e professionalità, degli addetti da raggiungere con un consistente investimento in formazione e, ove necessario, al reclutamento di personale a tutti i livelli da quello delle imprese di gestione dei servizi fino agli Enti Affidanti preposti alla programmazione e controllo degli stessi.

## Il punto di vista dell'Associazione federMobilità sulla riforma del TPL

### Alcuni spunti di riflessione e proposte conseguenti

*Documento consegnato il 22 febbraio 2021 alla Commissione di riforma del Trasporto Pubblico presieduta dal prof. Bernardo Giorgio Mattarella*

L'Associazione considera solido il quadro di riferimento composto dalle norme vigenti europee, nazionali nonché da quelle definite dall'Autorità nazionale di regolazione. Per darne, tuttavia, compiuta attuazione occorre partire analizzando e superando le carenze che costituiscono spesso le ragioni e/o gli alibi della non ottimale attuazione delle pur condivisibili indicazioni ed obiettivi che sono alla base delle norme stesse.

Consideriamo sinteticamente i seguenti punti che di seguito saranno sviluppati:

- efficienza ed efficacia dei servizi TPL e fondo nazionale trasporti;
- superamento asimmetria informativa, dati e innovazione tecnologica;
- produttività del sistema industriale TPL, principio di concorrenza, gare pubbliche;
- governance e ruolo dei soggetti organizzatori. Competenze e formazione.

### Efficienza ed efficacia nella produzione dei servizi di TPL

In Italia il tema rimane di attualità. Rimane una questione di difficile approccio per alcune carenze strutturali che si trascinano nel tempo, in primo luogo una certificata, esaustiva e dettagliata conoscenza tecnica ed economica dei fenomeni connessi alla mobilità.

Prima di tutto nei servizi di TPL gomma vengono ancora pagate, nella maggior parte dei casi, le percorrenze in base alle autocertificazioni dei produttori dei servizi e come sappiamo, tale metodo, non consente di avere certezza sulle percorrenze realmente svolte e conseguentemente sul reale costo di produzione.

Si continua a ragionare di percorrenze svolte in termini di Km percorsi, in realtà in questo schema deve essere introdotto pure il tema delle ore di servizio offerte al pubblico così da tenere in considerazione anche l'elemento della velocità commerciale (elemento che caratterizza l'algoritmo di calcolo dei costi standard approvato con Decreto ministeriale 157/2018). Tale soluzione permetterebbe una più facile comparazione dei fenomeni sia in termini tecnici che economici ed inoltre favorirebbe l'introduzione di servizi flessibili sempre più legati al corrispettivo orario anziché a quello chilometrico.

Occorre inoltre sapere quante persone vengono trasportate nelle singole linee e nelle singole corse.

Serve in sostanza un **salto tecnologico** per il servizio TPL. Salto oggi possibile a costi contenuti.

Viste le differenze oggi esistenti fra i vari servizi, in termini di efficienza, è indispensabile analizzare, in ogni bacino ottimale e per ogni specifico servizio di TPL, il costo industriale teorico di produzione del servizio rispetto a quello reale e valutare da cosa possono essere originati gli scostamenti di costo.

Ricordiamo che il titolare del servizio di TPL rimane il singolo Ente Locale anche se il bacino/ambito ottimale comprende servizi da affidare per una molteplicità di EE.LL. presenti in quell'ambito.

Ulteriore elemento di riflessione è collegato ai criteri di riparto del **Fondo Nazionale Trasporti**.

Come è ovvio tale rilevante compensazione condiziona pesantemente le scelte e le opportunità in capo ai singoli titolari dei servizi di TPL.

**Qui serve un nuovo significativo cambio di passo**, che però presuppone conoscenza approfondita e dettagliata della realtà, ma anche di decisioni e scelte complesse che non sono solo di ordine tecnico ma anche di ordine sociale e politico.

Scelte connesse alla gestione dei territori ed al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, di riduzione dei costi e dei tempi connessi al trasporto di passeggeri e merci pur salvaguardando diritti costituzionalmente garantiti come il diritto al lavoro, alla scuola, alla salute, alla mobilità.

Il tema, pertanto, si fa oggettivamente complesso ma riteniamo lo si debba assolutamente affrontare.

Il servizio di TPL è un servizio universale rivolto a tutti i cittadini, ed è teso a soddisfare nel modo più efficiente, efficace ed ambientalmente sostenibile le loro necessità.

Ma quali servizi vanno resi su ogni territorio?

O meglio quali vanno finanziati con le tasse degli stessi cittadini?

Quale quantità?

I territori e, all'interno di questi, i singoli EE.LL. ed i loro cittadini hanno necessità qualitative di mobilità diverse.

- Come rendere efficace la domanda da soddisfare in ogni territorio/Ente Locale, in relazione sia alle caratteristiche orografiche, produttive, sociali sia alle caratteristiche demografiche?
- Come affrontare e conseguentemente valutare quanto servizio di TPL può essere reso per soddisfare le complesse e complessive esigenze di quello specifico territorio?
- Quanto può costare quel servizio reso in quel contesto? con quali modalità e prescrizioni esercirlo?
- Qual'è l'obiettivo di carico e conseguentemente di ricavi da passeggeri che può essere raggiunto in quell'ambito?

Obiettivi che sono intrinsecamente correlati alla quantità e qualità del servizio che viene offerto ma anche dalle politiche attive di pianificazione del territorio, delle attività e della mobilità che l'Ente Locale titolare del servizio metterà in campo a tal fine, a partire es.: dalla definizione degli orari della città (le risposte a tali domande possono essere soddisfatte applicando le indicazioni regolatorie emanate da ART).

Serve quindi un sistema di responsabilità condiviso fra i numerosi soggetti in campo.

Necessita, inoltre, un livello di solidarietà fra i diversi territori; livello che la politica sovra-locale dovrà mediare in base alle oggettive differenze ed alle diverse esigenze socio-economiche esistenti. In base a quanto detto si potrà partire da elementi concreti ed analisi oggettive dei vari contesti territoriali di cui si compone il Paese.

L'ammontare del Fondo Nazionale Trasporto ed i suoi criteri di ripartizione fra i singoli territori, conseguentemente, dovranno tenere in debito conto le situazioni oggettive di contesto e gli obiettivi che il legislatore europeo e nazionale hanno definito, in relazione anche alle attività di concertazione svolte con i singoli Enti attuatori.

È fondamentale per più motivi che l'ammontare del FNT sia adeguato annualmente.

La soluzione dovrebbe permettere di individuare un livello di compensazione volto a garantire ad ogni territorio i **cosiddetti servizi minimi** ed un'altra compensazione correlata alle ulteriori esigenze di mobilità presenti in quel territorio. In tal senso l'ammontare delle compensazioni andrebbe messo in relazione per ogni territorio ai costi ed ai ricavi obiettivo concordati e pertanto delle concrete azioni attuate a supporto della mobilità sostenibile

dall'Ente Locale. Dando atto che la compensazione sarà zero se i ricavi da traffico sono pari o superiori ai costi di produzione e massima in caso contrario.

Si suggerisce in tale contesto di affrontare e risolvere il tema della separata contribuzione oggi riservata al finanziamento degli investimenti. Un sistema di affidamenti necessita, fra l'altro, di chiarezza sulle risorse disponibili per l'intero arco della sua durata compresa la disponibilità di risorse per gli investimenti nel rinnovo del parco rotabile in nuove tecnologie, ecc.

Ove il sistema di determinazione dell'ammontare ed i criteri di distribuzione delle risorse del FNT comprendesse la quota annualmente stimabile per coprire i costi di acquisto per gli investimenti ed i conseguenti oneri finanziari si risolverebbe, in tal modo, uno dei temi che spesso rende difficoltosa e complessa la scelta delle stazioni appaltanti e poi degli offerenti in sede di procedure di affidamento dei servizi TPL. A tal proposito si rileva che il legislatore nel continuare a finanziare interventi puntuali di rinnovo del parco mezzi in alternativa all'adeguamento del FNT, evidenzia una possibile difformità attuativa rispetto alla previsione dell'art. 27 del DL 50/2017).

Sul tema efficienza ed efficacia insistono le scelte degli EE.LL. ad esempio sulla determinazione della cosiddetta **velocità commerciale**. Le politiche della mobilità, la definizione degli orari della città, la tariffazione della sosta, le corsie preferenziali, la definizione di ampie aree ztl e pedonali ecc. contribuiscono insieme alle politiche tariffarie, alle campagne comunicative ed informative ed alle modalità operative di erogazione di un servizio di TPL e del suo livello di qualità, a determinare il livello del costo del servizio, la quantità di passeggeri trasportati, i ricavi del servizio ed a caduta il risultato economico di quel servizio.

---

***N.B.** Da queste prime righe si evince che il tema dell'efficacia e dell'efficienza di un servizio di TPL dipende innanzitutto dalla consapevolezza e dalle scelte che l'Ente Locale, titolare di quel servizio, mette in campo nelle varie fasi amministrative. Si pensi alla convenzione prevista dalla delibera ART n.154/2019 alla lettera i) delle Definizioni.*

*Avere contezza che il servizio è appunto un suo (Ente Locale) servizio che è temporaneamente affidato a soggetti terzi in base ad una procedura di affidamento è elemento non sempre così chiaro ai soggetti in campo.*

*La gestione di un servizio di TPL dovrebbe essere quindi svolta per conto dell'Ente Locale in base ad un articolato Contratto di Servizio formulato in base alle prescrizioni ART.*

---

Si evidenzia inoltre, per la rilevanza economica e sociale che assume e per i conseguenti condizionamenti che ne discendono in termini di livello di efficienza ottenibile, una potenziale incongruenza derivante dalle **legittime e condivisibili tutele previste** dalla norma per i lavoratori soggetti a subentro, la cosiddetta "**clausola sociale**", se non considerata correttamente con l'efficienza del sistema di produzione del servizio di TPL e la produttività generale di ogni singola azienda. Attualmente tale clausola tutela "asetticamente" sia i lavoratori che dispongono di accordi di secondo livello molto performanti per l'azienda nella quale operano, sia quelli che hanno accordi di secondo livello assolutamente poco performanti per l'azienda nella quale operano.

Pertanto saranno da tenere sotto esame i risultati in termini di compatibilità economica.

---

*In molte realtà locali le norme di contrattazione di secondo livello sono difformi rispetto ai dettami degli stessi Contratti Nazionali di lavoro, nel senso che l'introduzione di vincoli contrattuali connessi alle modalità di effettuazione della prestazione lavorativa ad es.: del personale viaggiante, ha ridotto/condizionato significativamente la potenziale produttività del lavoro contrattualmente prevista su 39h settimanali.*

*Si verifica poi, per paradosso, che in molte di tali situazioni gli obiettivi di produttività che vengono contrattualizzati e che danno origine ad ulteriori erogazioni economiche ai manager, alle strutture, ed ai lavoratori siano inevitabilmente condizionati dalle "errate" definizioni di partenza.*

*Ora tale tema presupporrebbe una attenta analisi delle cause e delle condizioni di mercato che lo origina.*

*Il risultato concreto è che in molte realtà porta ad un maggior costo diretto di produzione del servizio in misura sia proporzionale alla minore produttività reale, ai maggiori premi individuali erogati a fronte di una "presunta" maggiore produttività ed anche, per un "conseguente scivolamento compensativo" verso l'alto degli inquadramenti del personale tecnico ed amministrativo.*

*Fuor di metafora, la applicazione delle norme generali europee e nazionali, che si pongono condivisibili obiettivi in termini di raggiungimento di una ottimale efficienza del sistema, è fortemente condizionata dalle attuali condizioni di produzione del servizio in termini di produttività del lavoro.*

*Ovviamente spesso tale situazione segue il concetto di economia di scala, ma purtroppo in senso inverso: più sono grandi gli operatori, più il controllo è esercitato da un soggetto pubblico più si trovano, salvo pochi casi di eccellenza, soggetti evidenti livelli di inefficienza e, pertanto, elevati costi di produzione.*

---

## Difficoltà di contesto

Quanto appena sottolineato corrisponde alla realtà di fatto? In molti casi no.

Quali possono essere le cause che motivano la differenza fra quanto dovrebbe e quanto in realtà si manifesta?

In origine i servizi di TPL venivano "gestiti" da soggetti concessionari spesso aziende di proprietà pubblica ed in molti casi, soprattutto sui servizi extraurbani, da imprese a proprietà privata.

Questo schema a oltre vent'anni dal Dlgs. Burlando è rimasto, nel TPL gomma, pressoché inalterato salvo le poche gare andate a buon fine che hanno parzialmente modificato lo status quo.

Oltre alle difficoltà di fondo illustrate nel capitolo precedente, elementi che in vario modo hanno influito ed influiscono sulla sostanziale non applicazione dei dettami normativi e regolamentari, vi è un aspetto di sistema diremmo costitutivo che ha ulteriormente contribuito a rallentare il processo di affidamento concorrenziale del TPL e quindi del suo efficientamento.

Per comprendere **tale aspetto** dovremmo dare una risposta alle seguenti domande:

- dove risiedono le competenze di pianificazione e gestione di un servizio di TPL?
- Gli EE.LL. hanno le competenze per affidare i servizi e controllarne poi il corretto svolgimento?
- Gli EE.LL. hanno le competenze necessarie ad analizzare la domanda e decidere come modificare le politiche di mobilità ed il TPL? **Possiedono** tutti i dati e le informazioni per

effettuare, nel campo della mobilità e del servizio di TPL, le scelte migliori a vantaggio dei loro amministrati?

Sostanzialmente, salvo rare eccezioni, la risposta è **no!!**

Le conseguenze delle carenze strutturali, di competenze, di informazioni ecc. in capo alla maggior parte degli EE.LL. titolari dei servizi contribuisce spesso a spiegare il fenomeno della "cattura dell'Ente Locale" da parte del gestore del servizio, cattura ancora più facilmente "comprensibile" nel caso l'azienda che gestisce il servizio sia a controllo pubblico con amministratori nominati appunto dallo stesso Ente Locale.

Le vecchie municipalizzate sono state sostituite da Spa o Srl (spesso a controllo indiretto delle Holding) che oggi in base ad ulteriori riforme, sono spesso ad Amministratore Unico e Revisore Unico. Processi decisionali forse più veloci, costi per i CdA minori, ma anche minore la trasparenza dei processi decisionali di un sistema a controllo pubblico!!

Il risultato spesso ben visibile che ne deriva è che la trasparenza (la cosiddetta "casa di vetro" delle municipalizzate) **diventa opaca venendo sostituita da un sistema che si nasconde dietro la logica, anche, del "segreto industriale"** per rallentare i processi di affidamento che dovrebbero avvantaggiare i cittadini di quel territorio e l'Ente Locale proprietario dell'azienda di gestione. Senza poi soffermarsi ai ricorsi e controricorsi che alla fine bloccano l'esito delle poche gare svolte evitando così di mettere in atto le soluzioni industriali e commerciali positive che ne sarebbero potute scaturire.

Ne discende un tema complesso, difficile da sciogliere che si evidenzia nel cosiddetto **"conflitto di interessi"**.

Questo effetto di "cattura" è meno visibile da parte dei concessionari privati che svolgendo spesso servizi extraurbani hanno come referenti le Province o le Regioni. Fenomeno meno analizzato anche perché le conduzioni aziendali sono mediamente di discreta efficienza. Risultato sicuramente influenzato normalmente da dimensioni aziendali più ridotte e/o da contrattazioni aziendali meno onerose.

Questo effetto in molte parti del Paese si è tradotto, non potendo le aziende controllate dagli EE.LL. chiudere i loro bilanci di esercizio in perdita (salvo per gli EE.LL. intervenire con specifici e robusti aumenti di capitale), in rari casi con reali interventi di efficientamento mentre in altri, più "semplicemente", incrementando i corrispettivi erogati ai gestori a parità di servizi svolti.

Il risultato che ne deriva è che si hanno meno imprese che chiudono con perdite di esercizio ma i servizi sono generalmente più costosi.

---

***N.B.** Il corrispettivo per gli oneri delle contrattazioni del lavoro non può essere una componente separata nel trasferimento dei fondi fra Stato e Regioni prima e poi da queste agli EE.LL. e poi ai soggetti gestori. Tale quota è una normale componente del costo di produzione e pertanto non trova giustificazione un trasferimento separato. Ovviamente avendo, tale ultimo trasferimento, a base numero e livello medio di inquadramento dei dipendenti, nel concreto rischia di trasferire più risorse ai soggetti meno efficienti, pertanto contraddicendo nei fatti gli obiettivi di efficientamento definiti dalle norme.*

---

Queste considerazioni appena svolte, a nostro parere, evidenziano con forza un rilevante tema di governance sul quale esprimeremo alcune considerazioni e proposte nell'ultimo paragrafo dopo aver esaminato un ulteriore aspetto, a nostro avviso, rilevante.

## Le informazioni, i dati e le tecnologie

Questo tema si interseca in maniera significativa con le considerazioni sopra espresse e ne va a completare il quadro.

Si evidenziano in sintesi quali modalità gestionali, ove messe in campo dai gestori dei servizi di TPL, contribuirebbero ad ottenere il risultato di un consapevole ed utile presidio dell'Ente Locale titolare del servizio di TPL affidato in gestione a terze parti, partecipate o no. Di seguito le peculiarità da perseguire anche tramite un opportuno e necessario efficientamento del sistema che non pesi sui costi di produzione del servizio:

- avere soggetti gestori che utilizzino processi produttivi e commerciali certificati in qualità;
- avere la certificazione da sistemi AVM delle percorrenze svolte in linea;
- avere soggetti gestori che abbiano procedure contabili affidabili con puntuali contabilità industriali e separate per lotto/affidamento, nonché bilanci di esercizio certificati da soggetti terzi;
- avere dai soggetti gestori periodicamente (mese, trimestre, ecc.) ampia reportistica sia tecnica che economica sul servizio di TPL, quali ad es: costi e ricavi per linea di servizio, andamento dei passeggeri, dei reclami, manutenzioni ordinarie e straordinarie sul parco rotabile, su depositi officine, attrezzature, ecc.;
- reportistica sugli investimenti realizzati;
- sistemi di comunicazione dati ed info che si basano su sistemi informativi evoluti (AVM, Sistema Bigliettazione Elettronica, sistemi conta passeggeri, ecc)
- sistemi di comunicazione all'utenza in tempo reale sullo stato e sulle variazioni del servizio;
- avere il gestore validi e certificati processi di controllo gestionale che consentano alla stazione appaltante di poter effettuare audit di secondo livello o controlli campionari al fine di verificare, a costi contenuti, la qualità dei servizi erogati e gli standard quali quantitativi definiti dal CdS.

Cosa può inoltre contribuire affinché il sistema riesca ad intraprendere con decisione la strada degli affidamenti regolati?

Pensiamo che un elemento cardine sia la possibilità di confrontare i dati di produzione del servizio di TPL sia nel tempo che nello spazio.

Fare cioè in modo che i soggetti decisori a tutti i livelli possano capire la correlazione fra interventi e risultati sia sul tema dell'efficienza ma anche su quelli dell'efficacia e della sostenibilità ambientale.

Solo la conoscenza approfondita dei fenomeni può consentire quello scatto in avanti da tutti auspicato da oltre vent'anni al fine di raggiungere gli obiettivi al centro dei processi di riforma.

Si può fare con poche risorse aggiuntive, bisogna solo crederci!!

A tale proposito basterebbe un rafforzamento, in termini di risorse umane competenti ed un adeguamento delle risorse economiche assegnate, necessario per portare a regime l'operatività dell'**Osservatorio** che già da anni è costituito e opera presso il MIMS.

Chiariti obiettivi, tempi e risorse dedicate, tale strumento operativo oltre che con l'ISTAT dovrebbe operare in stretto contatto con ART sia nella taratura degli obiettivi da raggiungere sia nella disamina delle risultanze e conseguentemente sulle eventuali necessità di ricalibratura delle modalità di raccolta dei dati e della loro elaborazione.

## La governance operativa e ruolo dei soggetti organizzatori

Le carenze come sopra evidenziate nel dettaglio dei singoli capitoli hanno complessivamente l'effetto di tenere "in scacco" il sistema. Tali carenze possono essere risolte con una soluzione semplice e poco onerosa per il Paese in relazione agli oltre 10 miliardi annui spesi dal sistema per il TPL della gomma e del ferro locale?

Può tale scelta essere spesa (compensata) dai miglioramenti economici e qualitativi attesi sui servizi di TPL? **federMobilità pensa di sì.**

A regime si può spendere meno e meglio avendo strutture dedicate a tale obiettivo.

Le buone pratiche europee possono aiutarci a trovare una soluzione strutturata e funzionante.

Riteniamo che la soluzione sia la creazione di un sistema di **soggetti organizzatori strutturati.**

**Vista la norma nazionale che disciplina la creazione di Enti di governo per ogni bacino ottimale stimiamo che a livello nazionale potrebbero essere sufficienti circa una sessantina di soggetti organizzatori corrispondenti a tale modalità organizzativa.**

Sessanta soggetti organizzatori, con specifica personalità giuridica, a controllo completamente pubblico composti ciascuno da circa 20-25 unità operative, ovviamente tale numero base sarà da modulare in relazione alle funzioni ai compiti ed ai ruoli che su ogni territorio verranno a loro realmente assegnati. **Allo scopo si suggerisce l'emanazione di una specifica norma quadro di riferimento nazionale che favorisca l'utilizzo di forme consortili fra Enti Locali.**

Una parte di queste figure è già presente nei Comuni e nelle Province italiane. In alcune realtà regionali esistono le cosiddette Agenzie con strutturazione e compiti da rafforzare in relazione alla proposta che qui avanziamo ed al fine di risolvere le criticità sopra evidenziate.

Si tratta in buona sostanza di una operazione di razionalizzazione e completamento, che necessita di una imprescindibile attività formativa di accompagnamento, come ben si evidenzia dall'Indagine federMobilità 2019, commissionata ad ISFORT, allegata. **A tal proposito, riconoscendo l'importanza della formazione e le carenze evidenziate nel Paese, l'Associazione federMobilità ha ritenuto di dare un contributo attraverso la creazione di apposita SCUOLA di FORMAZIONE.**

Va messa in campo la realizzazione di soggetti che operino con spirito manageriale e non burocratico in senso stretto.

Servono a dirigere figure professionali di profilo elevato con collaboratori in possesso di un elevato livello di competenze sia tecniche che amministrative che economiche, il tutto in considerazione degli importanti obiettivi che il sistema vuole raggiungere e del significativo ammontare di spesa pubblica che già oggi viene destinata alla mobilità in generale ed al TPL in particolare.

Specificatamente pensiamo a compiti riguardanti l'analisi della domanda, la pianificazione della mobilità e del TPL, la gestione delle procedure di affidamento dei servizi di TPL e la mobilità, la sottoscrizione ed il controllo/monitoraggio dei CdS.

Potranno svolgere altri compiti quali quelli connessi alla proprietà delle infrastrutture delle reti connesse al TPL, ai depositi ed officine, alle autostazioni ecc.

Potranno altresì gestire la parte dei ricavi da traffico nell'ipotesi di affidamenti cosiddetti gross-cost anche in considerazione delle nuove modalità di soddisfazione della domanda, oggi individuate dall'acronimo MaaS.

Potranno gestire la sosta a pagamento su strada, in parcheggi custoditi, gli accessi alle Ztl, nonché tutti i servizi afferenti alla sharing mobility, ecc.

Dovranno avere sistemi informatici ed informativi all'avanguardia tali da consentire loro un costante dialogo informativo con i gestori dei servizi e con gli EE.LL. titolari dei servizi di TPL

ed altri su cui siano chiamati a svolgere le loro funzioni.

I principali processi gestionali dei soggetti organizzatori dovranno essere certificati in qualità così da aumentare la trasparenza ed efficacia del dialogo, degli scambi informativi e dei controlli con i soggetti gestori dei servizi di TPL e con gli EE.LL.

**Dovranno svolgere un ruolo propositivo nel salto tecnologico ed informativo di cui il sistema del TPL e della mobilità necessita. Questo anche in considerazione dei cambiamenti che saranno connessi alle modifiche sui comportamenti dei cittadini, delle loro abitudini e dei cambiamenti strutturali sulla mobilità che verranno generati a seguito della pandemia in atto.**

Questi soggetti, di cui troviamo modelli ed anche ampia operatività in diverse città europee sotto la classificazione O.A. (Organizing Authority), sarebbero soggetti con personalità giuridica, sotto il diretto controllo degli EE.LL. consorziati che sono e rimangono i titolari dei servizi di TPL di quel territorio.

Per rendere più fluido il loro operato noi suggeriamo di trovare una forma di collegamento relazionale con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Va infatti considerato che i loro atti sono per norma già soggetti al controllo di ART. Uno stretto dialogo fra questi soggetti, ma anche con l'Osservatorio debitamente strutturato, favorirebbe il perfezionamento degli atti ad es.: una migliore probabilità di successo delle procedure di affidamento rispetto al recente passato.

Allegati scaricabili sul sito ***federMobilita.it***:

- 1. Indagine sugli assetti istituzionali e le competenze professionali degli Enti titolari dei servizi del trasporto pubblico autofilotraviario*
- 2. Suggestioni intesi ad aprire temi di dibattito interno al fine di indirizzare su comportamenti uniformi le azioni degli associati in relazione alla gestione del TPL nell'emergenza Covid-19 e appendice*
- 3. Posizione Recovery Plan*
- 4. Iniziative formative federMobilità 2021*

*Trascrizione testi*  
Language Service, Ravenna

*Progetto grafico e impaginazione*  
Tuttifrutti, Ravenna

*Stampa*  
Elios Digital Print, Ravenna

Publicato per conto dell'Associazione federMobilità nell'aprile 2021

# scuola

di formazione / federMobilità

con il contributo tecnico-scientifico di



ISFORT si avvale della collaborazione di



con il patrocinio di



Si ringraziano per il loro importante contributo:



Associazione per il governo regionale,  
locale e urbano della mobilità sostenibile

Sede Legale - Via dei Bresciani, 8 - 00186 Roma  
Sede Amministrativa - Tel. 0532.599447-599448  
[www.federmobilita.it](http://www.federmobilita.it) - [twitter.com/Federmobilita](https://twitter.com/Federmobilita)