

SESSIONE 2

“INVESTIRE NEI COMUNI E CON I COMUNI. PROPOSTE E INTERVENTI”

Conferenza Programmatica ANCI

Roma, 26 giugno 2008

Indice

INTRODUZIONE4

ASSE I: LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE PER LA COMPETITIVITÀ DEL PAESE.....6

L'ANALISI	7
1.1 "Complicazione burocratica" e sviluppo	7
1.1.1 La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.....	9
1.1.2 L'attuazione delle normative sulla semplificazione.....	11
1.1.3 La soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalla PA.....	13
1.2 L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	14
1.3 Il quadro delle regole.....	18
LA PROPOSTA.....	20
2.1 Semplificare l'accesso alla PA attraverso sportelli che funzionano	20
2.2 Il contributo delle tecnologie.....	23

ASSE 2: RILANCIARE GLI INVESTIMENTI PER AMBIENTE E INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI.....28

L'ANALISI	30
1.1 Un confronto con l'Europa	30
1.2 La situazione italiana	33
1.3 La dinamica della spesa per investimenti.....	35
1.3.1 La spesa per investimenti dei Comuni	40
1.4 I Comuni nel dettaglio	42
1.4.1 La spesa per opere pubbliche dei Comuni	42
LA PROPOSTA I – IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE .	50
2.1 Un cambio di passo	51
2.2 Una disciplina organica degli strumenti a disposizione dei Comuni.....	53
2.3 Una nuova "qualità" dei vincoli del Patto di stabilità interno.....	53
2.4 Legge obiettivo per le città.....	54
2.5 Riforma della Cassa Depositi e Prestiti	55

LA PROPOSTA II: RISPARMIO ENERGETICO, FONTI RINNOVABILI E MOBILITA' SOSTENIBILE	57
3.1 <i>L'Italia e gli impegni dell'Europa per Kyoto</i>	57
3.2 <i>Per lo sviluppo e l'ambiente, ripartire dalle città</i>	58
3.3 <i>Risparmio energetico</i>	59
3.3.1 Fonti energetiche alternative	61
3.3.2 Politiche per la mobilità – qualità dell'aria e risparmio energetico.	62
3.4 <i>Patto tra Governo, Regioni e Comuni</i>	64
3.4.1 Le compensazioni ambientali e la mediazione dei conflitti ambientali	64
3.4.2 Semplificazione amministrativa	65
3.4.3 Monitoraggio degli interventi e Network delle migliori pratiche	66
3.4.4 Conferenza nazionale sull'energia e l'ambiente.....	66

ASSE 3: TURISMO E MADE IN ITALY: UN NUOVO PARADIGMA PER ESSERE COMPETITIVI.....67

L'ANALISI	72
1.1 <i>Nuove tendenze e nuovi comportamenti della domanda turistica interna</i>	72
1.2 <i>L'offerta sui territori italiani</i>	76
1.3 <i>La promozione</i>	81
1.4 <i>Il ruolo delle Amministrazioni nello sviluppo del prodotto turistico made in Italy</i>	84
LA PROPOSTA.....	88
2.1 <i>Premessa</i>	88
2.1.1 Accessibilità e integrazione	90
2.1.2. Innovazione e qualità.....	91
2.2 <i>Linee programmatiche</i>	92

Introduzione

L'Italia cresce meno degli altri paesi europei. Le cause di questo fenomeno sono molteplici e non tutte controllabili dal livello nazionale. Tra le altre si annoverano il nanismo delle imprese, la debolezza delle infrastrutture e della logistica, la maggiore esposizione alla competitività internazionale di alcuni settori merceologici e produttivi, nonché "la burocrazia", che viene percepita dall'opinione pubblica come freno allo sviluppo della competitività del Paese.

Al divario di produttività, infrastrutture, reddito e occupazione fra in nostro Paese ed il resto dei Paesi avanzati si aggiunge il divario interno fra Mezzogiorno e Centro-Nord che purtroppo permane nonostante la forte iniezione di investimenti pubblici degli ultimi anni.

Le cause che sono alla base di questo divario interno sono note e condivise dagli esperti e dagli "operatori" della comunità di politica economica: scarsa concorrenza, un mercato dei capitali asfittico, bassa qualità dei servizi collettivi, necessità di costante qualificazione professionale. A ben vedere, si tratta delle medesime critiche che ci vengono mosse dagli osservatori internazionali e che ci pongono in una posizione sfavorevole rispetto ai principali *competitors* esteri: scarsa concorrenzialità dei prodotti *made in Italy*, mercato dei capitali non particolarmente attraente, basso rapporto qualità/prezzo, professionalità il più delle volte non adeguatamente formate e/o aggiornate. Purtroppo il quadro si complica anche a causa di un'economia criminale sempre più florida e pervasiva.

Per questo motivo le potenzialità insite nel sistema Italia vanno ulteriormente sviluppate utilizzando un approccio innovativo e di sistema, che tenga pienamente conto delle forti disomogeneità demografiche, geografiche e territoriali dei Comuni italiani e del conseguente fabbisogno differenziato in termini di infrastrutture e investimenti nelle diverse aree del Paese.

Il rapporto tra sistema pubblico, in particolare tra la pubblica amministrazione locale e la competitività del sistema-paese si gioca su tutte le diverse leve di *policy*: regole, incentivi e servizi.

Le domande che oggi si pongono tutti i livelli di governo sono: qual è lo spazio per un ruolo attivo delle istituzioni e della politica economica ai fini dello sviluppo? Alle istituzioni è infatti affidato il compito di intervenire dove la presenza di ostacoli strutturali rischia di rallentare lo sviluppo delle aree meno competitive. Al centro della politica economica devono essere posti interventi che assicurino la produzione di beni pubblici capaci di creare un contesto competitivo, ricercando per ogni tipologia di intervento la dimensione

territoriale più appropriata: sovra-nazionale, nazionale, regionale/locale. In particolare, l'azione pubblica deve essere locale per agire come intermediaria fra risorse e interessi dei territori e cooperativa tra il livello centrale e quello locale, per sfruttare saperi globali ed esternalità e per avviare processi di innovazione che richiedano capacità di intermediazione e produzione di soluzioni da sperimentare.

I dati dicono che, pur in presenza, come detto, di una grande disomogeneità territoriale, i Comuni solo raramente sono causa dei problemi nel rapporto tra imprese, cittadini e sistema pubblico centrale e regionale ma, essendo il terminale sul territorio di questo rapporto, nella percezione di imprenditori e professionisti rischiano di rappresentare il capro espiatorio. Emerge pertanto con estrema evidenza la necessità di valorizzare ed accrescere il rapporto tra funzionalità del sistema degli enti locali e sviluppo economico territoriale e nel contempo promuovere la cosiddetta democrazia partecipata, dando maggior voce ai cittadini e prevenendo fenomeni di attrito e contestazione tra popolazione e amministrazioni e definendo quindi nuovi modelli di *governance* del territorio.

L'ANCI presenta al nuovo Governo **una piattaforma per lo sviluppo**, articolata seguendo 3 assi d'intervento all'interno dei quali vengono individuate le proposte dirette al livello centrale e le azioni che i Comuni intendono porre in essere per conseguire l'obiettivo previsto:

- ASSE 1: La semplificazione e l'innovazione per la competitività del Paese
- ASSE 2: Rilanciare gli investimenti per ambiente e infrastrutture sostenibili
- ASSE 3: Turismo e *made in Italy*: un nuovo paradigma per essere competitivi

ASSE I: LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE PER LA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

Negli ultimi venti anni, il tema della semplificazione amministrativa è divenuto una costante nella discussione parlamentare e intensa è stata la produzione normativa. Tuttavia, ancora oggi siamo di fronte alla necessità di collocare il tema della semplificazione tra le priorità dell'agenda politico istituzionale del Paese. L'introduzione di strumenti ed istituti amministrativi innovativi non è stata infatti sinora sufficiente a rendere le strutture organizzative pubbliche adeguate alle esigenze del sistema produttivo italiano, alla competizione dei mercati internazionali ed alle aspettative del cittadino/utente. Infatti, sia i singoli cittadini sia le imprese percepiscono ancora la pubblica amministrazione come un interlocutore inadeguato, problematico e, seppur sia stato riconosciuto l'avvio di un percorso di miglioramento, questo è ancora considerato troppo lento e difficoltoso. Le risposte del legislatore, sia a livello europeo che nazionale, sono quindi volte a rendere più semplice il rapporto tra utenti e pubblica amministrazione, in particolare riducendo il fastidio e la sensazione d'impotenza che il cittadino prova di fronte a file interminabili agli sportelli, all'obbligo di doversi rivolgere ad uffici diversi per ottenere un documento, all'indeterminatezza dei tempi. Inoltre, un'interazione efficace ed efficiente tra amministrazioni, imprese e cittadini, improntata alla massima trasparenza e semplificazione possibile è alla base dello sviluppo del sistema produttivo locale e nazionale. La semplificazione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento della qualità della regolazione sono unanimemente riconosciute come condizioni primarie per accrescere la competitività del Paese e condizioni di partenza su cui confrontarsi con i partner europei.

Tuttavia, numerosi sono i vincoli che si inseriscono lungo il percorso che porta alla realizzazione di una completa semplificazione amministrativa, a partire dalla persistente frammentazione istituzionale e dalla scarsa interoperabilità tra le diverse amministrazioni.

Questo asse è organizzato in due parti: nella prima, facendo riferimenti a due ambiti di semplificazione (il rapporto tra "complicazione burocratica" e competitività e la digitalizzazione della pubblica amministrazione), si analizza il quadro dei fenomeni a livello europeo e italiano legati alla semplificazione amministrativa e come si cerca di governarli attraverso il complesso sistema delle regole e degli indirizzi; nella seconda viene presentata una proposta dell'Anci per dare concreta attuazione a questi indirizzi, a partire da un ruolo

attivo dei Comuni all'interno di un contesto di collaborazione tra tutti i livelli di governo.

L'ANALISI

1.1 "Complicazione burocratica" e sviluppo

La semplicità delle azioni che sono richieste a un potenziale imprenditore per l'avvio, la gestione e la chiusura di un'azienda è un fattore rilevante nella crescita economica di una nazione. Per l'Italia, questo assunto mette in luce una situazione potenzialmente drammatica. Infatti, alcuni indicatori di semplificazione amministrativa, malgrado i significativi progressi realizzati nel corso degli anni Novanta, mostrano per l'Italia ancora gravi ritardi nei confronti degli altri paesi.

Nel 2008, la Banca Mondiale ha pubblicato il quinto rapporto Doing Business (i dati sono stati rilevati in 178 Paesi), in cui sono stati aggiornati gli indicatori presentati nei precedenti rapporti: avviare un'impresa, assumere e licenziare lavoratori, ottenere credito, costringere al rispetto dei contratti, cessare un'attività. Secondo l'indicatore globale denominato "Doing business" l'Italia si colloca al 53° posto nel ranking, perdendo posizioni rispetto all'anno precedente, quando si collocava in 50° posizione. In particolare, poi, alcuni *item* specifici sono da rimarcare, perché segnalano una situazione davvero critica: riguardo all'indicatore di "avvio di un'impresa" l'Italia si trova nella posizione numero 65, arretra ulteriormente rispetto al 2007 quando si collocava al 58° posto. Nella Tabella n. 1 sono riportati gli indicatori, con rispettiva posizione relativa all'anno precedente, utilizzati per descrivere la facilità di fare impresa. Al di là degli scarsi progressi non si può non notare come la posizione dell'Italia sia davvero critica, soprattutto in relazione al fatto che l'arena competitiva all'interno della quale agiscono le imprese è sempre più ampia e l'obiettivo di raggiungere nel breve/medio periodo i livelli di performance che i paesi europei più virtuosi già realizzano nel campo dei rapporti tra amministrazioni, cittadini e imprese appare, allo stato attuale, irrealistico.

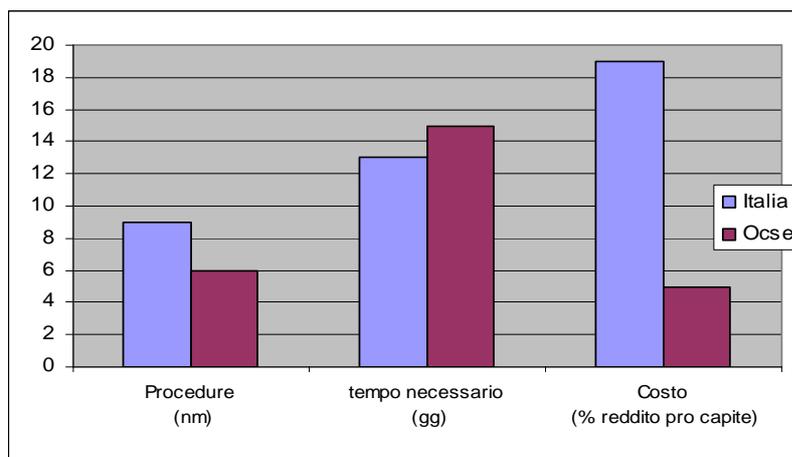
Tabella n. 1 – Facilità di fare impresa. Raffronto 2007 - 2008

Ease of...	Doing Business 2008 rank	Doing Business 2007 rank	Change in rank
Doing Business	53	50	-3
Starting a Business	65	58	-7
Dealing with Licenses	78	77	-1
Employing Workers	56	56	0
Registering Property	49	52	3
Getting Credit	68	62	-6
Protecting Investors	51	49	-2
Paying Taxes	122	123	1
Trading Across Borders	62	53	-9
Enforcing Contracts	155	155	0
Closing a Business	25	25	0

Fonte: Elaborazioni Cittalia – Anci Ricerche su dati Doing Business (2008)

Se andiamo ad analizzare le cause di un piazzamento così insoddisfacente, scopriamo che in Italia, mentre il tempo medio necessario per avviare un'impresa (contrariamente a quello che si pensa) è allineato con gli altri paesi (in Italia occorrono tredici giorni, nel resto dei paesi OCSE quasi quindici); i veri ostacoli nascono dal numero di procedure richieste (in Italia nove, mentre nel resto dei Paesi OCSE ne sono sufficienti, in media, sei - *Figura 1*) e dal relativo costo d'avvio, che in Italia è pari al 18.7% del reddito pro capite medio annuo mentre nel resto dei paesi OCSE è del 5.1%.

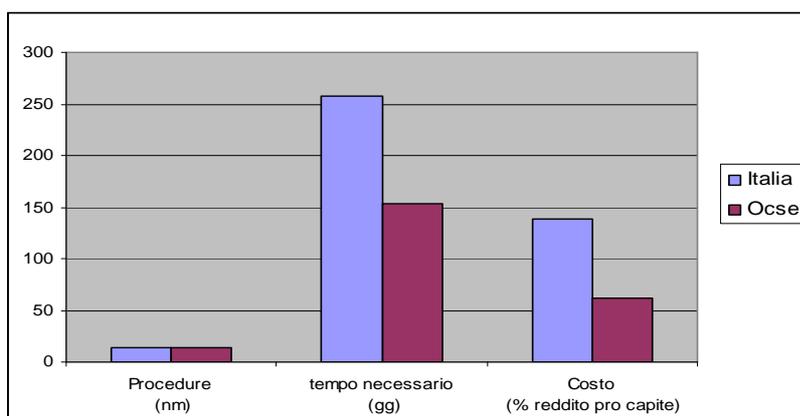
Figura 1 – Avvio di un'impresa



Fonte: Elaborazioni Cittalia - Anci Ricerche su dati Doing Business (2008)

Relativamente a procedure, tempi e costi per ottenere una licenza o un permesso di costruzione/ristrutturazione edilizia, che spessissimo costituiscono un presupposto imprescindibile per avviare un'attività, la situazione appare ancora peggiore: pur in presenza dello stesso numero di procedure richieste (9), i tempi si dilatano dai 153 giorni medi necessari nei paesi Ocse, ai 257 giorni italiani e i costi sono pari al 138,2% del reddito pro capite medio annuo, mentre nei paesi Ocse è nettamente inferiore, il 62.2%.

Figura 2 – Ottenere la licenza per la costituzione di un'impresa



Fonte: Elaborazioni Cittalia – Anci Ricerche su dati Doing Business (2008)

Anche quest'ultimo dato testimonia il rischio che il nostro paese corre in termini di capacità di risposta alle sfide della globalizzazione. Infatti, volendo descrivere con un'immagine questi dati, potremmo dire che se un imprenditore italiano e uno di un altro paese OCSE (ci riferiamo ai dati medi, perché se dovessimo riferirci ai paesi più virtuosi il confronto sarebbe ancora più scoraggiante) decidessero la stessa mattina di presentarsi allo sportello dell'amministrazione del proprio paese per avviare imprese che producono lo stesso bene, il potenziale imprenditore straniero potrebbe cominciare a vendere il suo prodotto sul mercato (sempre più di frequente, lo stesso mercato globale dell'impresa italiana) un anno prima del collega italiano, con tutto quello che ciò significa in termini di ritorno sull'investimento e di rendita di posizione.

1.1.1 La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi

Sul tema della riduzione dei oneri amministrativi (intesi come l'insieme dei costi che gli imprenditori debbono sostenere per tutti gli adempimenti connessi alle loro attività) l'Unione Europea è da tempo impegnata per rilanciare la competitività dei paesi membri. Nel gennaio del 2008 la Commissione Europea,

a questo proposito, ha prodotto il documento di lavoro "Ridurre gli oneri amministrativi dell'Unione Europea. Relazione sui progressi realizzati nel 2007 e prospettive per il 2008".

Nel documento si legge come gli oneri amministrativi siano causa di ostacoli alla crescita e all'innovazione: ridurre tali oneri e rimuovere quelli generati da adempimenti inutili consentirà alle aziende di dedicare più tempo alle attività che maggiormente contribuiscono alla produzione del valore. Nel gennaio del 2007, la Commissione ha presentato un ambizioso programma d'azione destinato a ridurre a livello comunitario gli oneri amministrativi per le imprese nella misura del 25% entro il 2012, che sta cominciando a dare alcuni risultati positivi.

Nella Tabella 2 è riportato lo stato di avanzamento della misurazione degli oneri amministrativi a livello degli Stati membri. Come si vede, in Italia, al momento della rilevazione realizzata dalla Commissione Europea, sono state condotte misurazioni complete degli oneri amministrativi solo in tre aree: trasporti, ambiente e IVA, segnando un ritardo rispetto ad altri Paesi.

Tabella 2 – Stato di avanzamento della misurazione degli oneri amministrativi a livello degli Stati membri

<i>Aree d'intervento/Paesi</i>	Austria	Belgio	Danimarca	Francia	Germania	Italia	Olanda	Inghilterra
materia di diritto societario	∇	+	∇	+	∇	-	∇	∇
Statistica	∇	o	∇	+	∇	-	∇	∇
politica di coesione	∇	-	∇	+	∇	-	∇	∇
servizi finanziari	∇	-	∇	+	∇	-	∇	∇
appalti pubblici	∇	o	∇	+	∇	-	∇	∇
sicurezza alimentare	∇	-	∇	+	∇	-	∇	∇
Trasporti	∇	o	∇	o	∇	∇	∇	∇
Pesca	∇	-	∇	+	∇	-	∇	∇
prodotti farmaceutici	∇	-	∇	o	∇	-	∇	∇
Ambiente	∇	o	∇	+	∇	∇	∇	∇
Occupazione	∇	+	∇	+	∇	-	∇	∇
Agricoltura	∇	-	∇	o	∇	-	∇	∇
IVA	∇	-	∇	+	∇	∇	∇	∇

Fonte: Elaborazioni Cittalia – Anci Ricerche su dati Commissione Europea (2008)

Legenda

Misurazione completa	∇
Misurazione parziale	o
Proposta	+
Assente	-

L'Italia, come indicato nel Piano Annuale di Semplificazione 2007, ha avviato nel corso dell'ultimo anno un programma di misurazione degli obblighi informativi con riferimento a cinque aree: *Privacy* PMI, Ambiente, Prevenzione incendi, Paesaggio e beni culturali, Previdenza e lavoro. Per tutte le aree di regolazione, la popolazione di interesse è costituita dalle piccole e medie imprese (0-249 addetti) operanti nei settori di attività economica dell'industria e dei servizi.

Su queste aree è stata svolta un'attività di misurazione e sulla base delle stime sono stati individuati gli ambiti di criticità e formulate le prime ipotesi di riduzione in vista di un confronto con le amministrazioni di settore, al fine della predisposizione, dopo aver consultato le associazioni imprenditoriali, dei programmi di riduzione nei settori indicati. Le stime prodotte si riferiscono ai soli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi inclusi nella rilevazione e non vanno considerate come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa in esame.

La tabella 3 riporta il costo totale aggregato annuo (in €) ottenuto per ciascuna area di regolazione oggetto di misurazione. Dai dati è possibile rilevare il peso degli obblighi informativi sulle imprese, suddivise in base alla classe di addetti, per ciascuna area considerata.

Tabella 3 – Costo aggregato annuo per area di regolazione

Area	OI	Classi di addetti		
		0-4	5-249	0-249
Privacy	11			2.082.679.190,0
Ambiente	6	1.540.382.270,0	518.807.203,0	2.059.189.473,0
Prev. Incendi	7	995.211.578,0	414.302.989,0	1.409.514.567,0
Paesaggio/BBCC	4	550.817.407,0	70.582.619,0	621.400.026,0
Lavoro	9	5.858.047.885,0	1.052.596.190,0	6.910.644.075,0
Previdenza	9	1.832.709.507,0	1.196.832.562,0	3.029.542.069,0
Totale	46	€ 10.777.168.647,0	€ 3.253.121.563,0	€ 16.112.969.400,0

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

1.1.2 L'attuazione delle normative sulla semplificazione

Come spesso è accaduto nel nostro recente passato, pur in presenza di leggi "ben scritte", la loro attuazione è risultata molto debole. A questo assioma non sfugge la semplificazione amministrativa, che può vantare alcune tra le leggi più moderne a livello internazionale, ma effetti ancora troppo deboli per la collettività. Basta riferirsi, ad esempio, alla tutela dei diritti di informazione e di

accesso agli atti pubblici, che possono essere a ragione considerati diritti elementari degli individui, regolati nel nostro paese dalla l. 241 del 1990 e dalle seguenti modifiche che a questa sono state apportate, che ancora soffre di una grande disomogeneità di realizzazione da parte delle diverse amministrazioni.

Recenti ricerche condotte sia a livello regionale (Formez) sia a livello comunale (Cittalia Anci – Ricerche), confermano questa difficoltà nella concreta applicazione della legge sul procedimento amministrativo.

Infatti, dalla ricerca Formez terminata nel 2008 in dodici regioni italiane emerge un elemento di criticità nell'adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e al diritto di accesso ai documenti amministrativi. I risultati mostrano che le amministrazioni non sembrano essersi adeguate alle più recenti modifiche normative (Tabella 4). Infatti, in prevalenza, sono state adottate leggi regionali di applicazione della L. 241/90 all'inizio degli anni Novanta, ma non sono state previste ulteriori integrazioni e modifiche alla luce delle sue successive riforme. Inoltre, le Regioni che hanno emanato una legge sul procedimento amministrativo prevedono una disciplina generale sui termini, ma non risulta che abbiano adottato una normativa di attuazione (termine di conclusione del procedimento, decorrenza e sospensione) relativamente ai singoli procedimenti. La determinazione dei tempi e dei vari adempimenti procedurali è rimandata alle singole normative di settore. Ne deriva che una parte importante della l. 241/90 è rimasta sostanzialmente inapplicata.

Tabella 4 – Adeguamento delle amministrazioni regionali alla normativa sul procedimento amministrativo e altri istituti di semplificazione

Istituti semplificazione Regioni	Piemonte	Lombardia	FVG	Emilia R.	Toscana	Umbria	Lazio	Marche	Puglia	Campania	Basilicata	Abruzzo
I.r. dopo 241/90	∇	∇	∇	∇	∇	∇	∇	∇	+	+	∇	+
I.r. dopo aggiorn. 241/90	∇	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Disciplina dei termini	∇	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Disciplina DIA	∇	∇	∇	∇	∇	∇	∇	∇	+	o	∇	+
Informatiz. procedimenti	∇	∇	∇	∇	∇	∇	∇	∇	o	o	∇	∇

Fonte: elaborazione Cittalia – Anci Ricerche su dati Formez

Legenda

Presente	∇
In programmazione	o
Non previsto	+

A livello comunale la situazione non sembra così diversa: solo una minoranza di Comuni prevede la comunicazione agli utenti dei termini dei procedimenti, delle procedure regolate dal silenzio-assenso e da DIA. L'indagine, condotta da Cittalia – Anci Ricerche evidenzia (Tabella 5) che la comunicazione al pubblico dei procedimenti per i quali si applicano silenzio-assenso o Dia è una prassi rara, pur costituendo un diritto elementare dei cittadini.

Tabella 5 – individuazione e comunicazione dei casi sottoposti a silenzio assenso o DIA

<i>Comuni</i> <i>Procedimenti</i>	Da 10.000 a 50.000		Da 50.000 a 100.000		Da 100.000 a 500.000		Oltre 500.000		Totale <i>(con riporti all'universo)</i>
Tutti	4	15%	10	28%	9	36%	3	17%	17%
Solo quelli più significativi	3	11%	6	17%	5	20%	4	22%	12%
Alcuni	9	33%	4	11%	1	4%	6	33%	30%
Nessuno	10	37%	12	33%	4	16%	5	28%	36%
Non risposto	1	4%	4	11%	6	24%	-	0%	5%
Totale	27	100%	36	100%	25	100%	18	100%	100%

Fonte: Cittalia Anci – Ricerche

Il diritto fondamentale dei cittadini di essere informati rispetto alle pratiche di loro interesse, sembra dunque ancora sottovalutato nell'approccio delle amministrazioni locali, poiché è il 20% dei Comuni a realizzare sistemi per la comunicazione regolare agli interessati di tutti i procedimenti, mentre il 40% non prevede ancora alcun tipo di comunicazione e rimanda alla capacità e determinazione del singolo cittadino l'onere di trovare le strade per vedere soddisfatto il diritto (peraltro garantito a livello costituzionale) di essere informato.

1.1.3 La soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalla PA

Prende invece in considerazione il rapporto tra pubblica amministrazione e imprese un'indagine condotta nel 2007 dal Centro Studi Unioncamere sulla soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalla PA. Gli uffici presi in esame sono quelli più prossimi alle imprese: gli uffici periferici dell'Amministrazione finanziaria (uffici IVA e del Registro e delle Imposte dirette), gli uffici dell'INPS,

gli uffici dell'INAIL, le ASL, nonché gli uffici delle Amministrazioni Regionali, Provinciali, Comunali e delle Camere di commercio.

I risultati dell'indagine (Tabella 6) mostrano come il livello di soddisfazione complessivo da parte delle imprese circa i servizi utilizzati nel corso del 2006 abbia raggiunto un valore positivo, senza tuttavia registrare miglioramenti effettivi rispetto all'anno precedente.

Tabella 6 – Giudizi espressi dalle imprese per i servizi resi dalla PA: tempi necessari per l'espletamento del servizio (valori %) – Anno 2007

		gravemente insufficiente	insufficiente	sufficiente	buono	molto buono	ottimo
Uffici contattati	Comune	4,4	10,1	18,3	35,1	20,3	11,7
	Provincia	10,3	10,9	18,9	24,6	14,5	20,8
	Regione	4,1	15,4	20,9	30,7	19,1	9,8
	CCIAA	1,8	7,4	15,5	34,2	22,6	18,5
	IVA	5,6	7,7	18,2	28,1	25,6	14,8
	INAIL	6,2	8,4	22,3	32,8	11,8	18,5
	INPS	9,0	10,5	21,7	30,7	14,1	14,1
	ASL	5,7	10,8	24,1	28,5	10,7	20,2
Totale imprese		5,4	9,6	19,3	31,5	18,5	15,7

Fonte: Unioncamere

1.2 L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Oltre all'obiettivo della semplificazione amministrativa, all'interno del quale è possibile collocare la previsione di riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese, lo sviluppo della competitività dei paesi è direttamente connessa all'utilizzo dei moderni strumenti dell'informatizzazione. Tanto più ci troviamo di fronte ad una pubblica amministrazione che comunica in modo veloce, diretto, trasparente, senza appesantimenti dovuti alla necessità di ricorrere ai tradizionali sistemi di misurazione manuali o al passaggio di documenti cartacei da un ufficio all'altro, quanto più l'impresa che a questa si rivolge è libera da vincoli burocratici eccessivi e superflui e ciò rappresenta una opportunità in più per collocarsi in modo competitivo sul mercato.

Nel Rapporto Annuale 2007 sull'e-Government, realizzato per la Commissione Europea da Capgemini, si evidenzia un significativo passo avanti nel raggiungimento degli obiettivi previsti dall'e-Government "i2010", il programma nato per migliorare la disponibilità dei servizi on-line delle amministrazioni

pubbliche. Lo studio è stato realizzato analizzando più di 5.000 enti pubblici di 31 Paesi, ossia i 27 Stati membri dell'Unione Europea con l'aggiunta di Islanda, Norvegia, Svizzera e Turchia. Tra i dati più interessanti risulta un forte aumento della disponibilità di servizi pubblici completamente *on-line* (*fully available on-line*), passati dal 50% del 2006 al 58% nel 2007 (Figura 3), ma soprattutto della qualità dei servizi messi a disposizione dei cittadini ossia il livello di sofisticazione dei servizi a cui imprese e cittadini possono accedere via web. L'Italia ha infatti compiuto netti progressi rispetto al 2006 raggiungendo un punteggio pari al 79% per il livello di sofisticazione complessiva (Figura 4).

Figura 3 – Servizi pubblici on-line

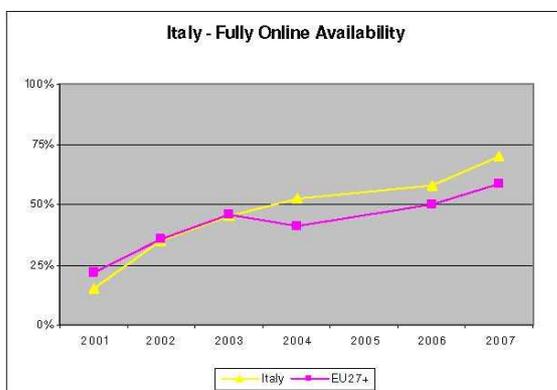
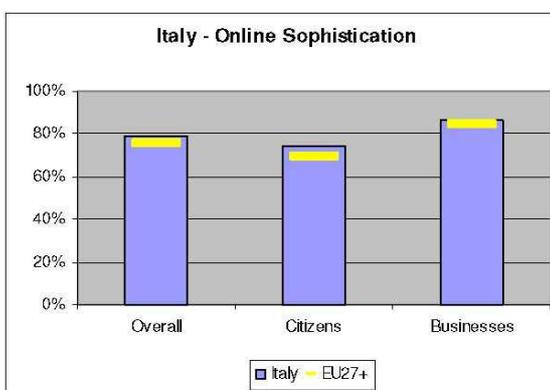


Figura 4 – Livello di sofisticazione



Fonte: Capgemini

Nonostante questi dati ottimistici (in parte confermati da un rapporto del Cnipa, che riferisce di un livello di attuazione dei servizi pari al 97% del totale previsto per i progetti del Primo Bando e-gov), l'impatto in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini e delle imprese appare piuttosto debole. Assistiamo a una forte concentrazione degli interventi di informatizzazione sul *front office*, mentre poco è stato fatto per migliorare i sistemi di interoperabilità tra enti. La conseguenza, come testimoniato da più parti, è un'innovazione "superficiale", che non incide in profondità sui processi amministrativi e rischia di provocare continui ritorni a situazioni di arretratezza e di scarsa qualità del servizio.

Tutti gli attori sono concordi nel sostenere che una delle condizioni necessarie per accrescere la trasparenza, ridurre i tempi e semplificare l'azione amministrativa è rappresentata dalla disponibilità, presso ciascuna amministrazione di un sistema di protocollo informatico e gestione documentale funzionalmente evoluto. A tal fine, il Cnipa nel 2007 ha realizzato un

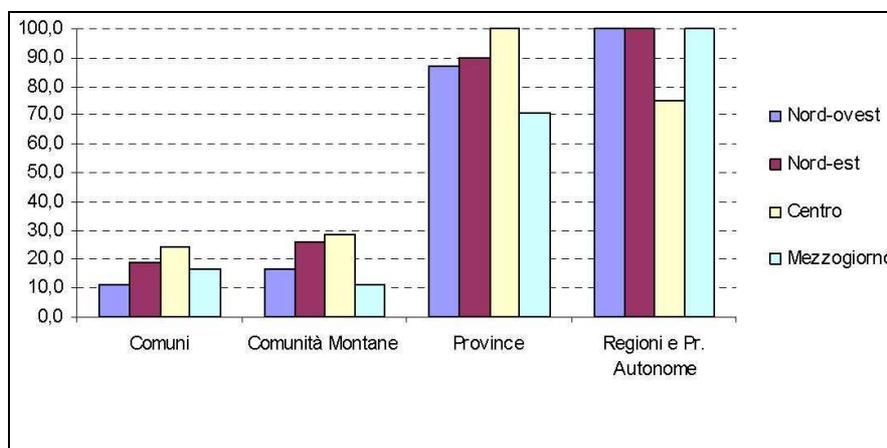
monitoraggio sullo stato di attuazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale teso ad evidenziare le situazioni di eccellenza e a fornire gli elementi di conoscenza per programmare le azioni a sostegno delle iniziative, ove necessarie.

La rilevazione evidenzia che, nonostante risulti in aumento il numero delle amministrazioni provviste di strumenti per la gestione del protocollo informatico (circa l'80% delle amministrazioni dichiara di aver completato o essere in fase di diffusione la realizzazione dei progetti), la percentuale di documenti protocollati elettronicamente si attesta ancora al di sotto del 50% dei volumi trattati.

Di interesse è poi la rilevazione condotta dall'Istat sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nelle Amministrazioni locali (Regioni e Province autonome, Province, Comuni e Comunità montane).

Le informazioni, riferite agli anni 2006-2007, riguardano le dotazioni, l'organizzazione e la gestione delle tecnologie ICT, nonché il loro utilizzo in relazione ai processi di produzione delle principali amministrazioni pubbliche e all'offerta di servizi all'utenza. Dai risultati emerge come le Regioni e le Province presidiano in modo specifico l'organizzazione dell'ICT con investimenti e attenzione più elevati rispetto ai Comuni e alle Comunità montane (Figura 5) dove, in particolare per gli enti di piccole dimensioni ancora molto rimane da fare.

Figura 5 – Amministrazioni locali dotati di Uffici o Servizi di informatica - Anno 2007 (valori percentuali)

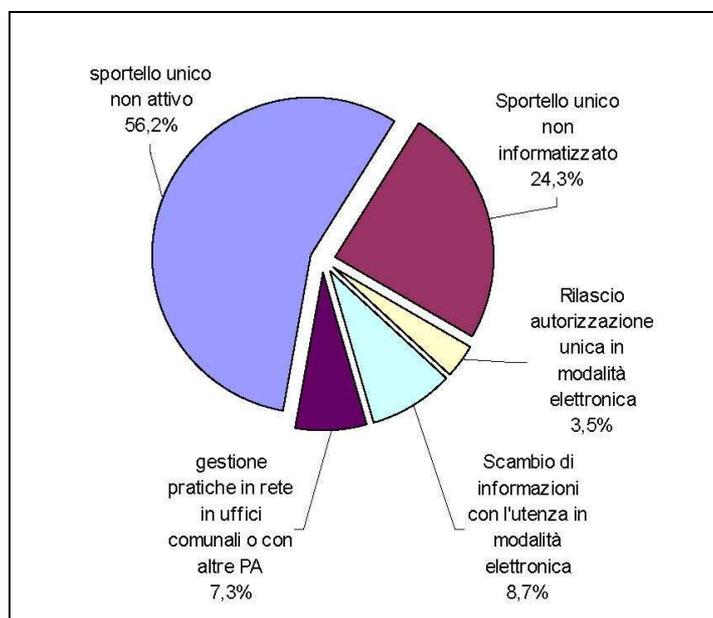


Fonte: Istat - L'ICT nelle amministrazioni locali - Anno 2007

Al contrario, l'adozione del protocollo informatico sembra ormai aver raggiunto una diffusione pressoché totale nelle amministrazioni locali (anche per i Comuni, il dato supera l'80%). Tuttavia, malgrado tali percentuali elevate, ad eccezione delle amministrazioni regionali, la maggior parte delle amministrazioni locali ha realizzato unicamente lo stadio base del protocollo informatico, ossia la registrazione delle informazioni riguardanti un documento in un archivio informatico; meno frequente è invece la realizzazione dello stadio di gestione documentale e ancor meno quello dell'intera gestione del *workflow* documentale.

Se infine consideriamo il livello di informatizzazione dello sportello unico nelle amministrazioni comunali (Figura 6) che, per la tipologia di utenza cui si rivolge dovrebbe rappresentare la punta di diamante dell'organizzazione, la gestione delle pratiche attraverso connessioni di rete tra amministrazioni (vale a dire l'unica modalità per garantire rapidità e certezza agli imprenditori) rappresenta una rarità (3,5% dei Comuni) che preoccupa.

Figura 6 – Grado di informatizzazione dello Sportello unico (SUAP) nei Comuni - Anno 2007 (percentuale di Comuni sul totale)



Fonte: Istat - L'ICT nelle amministrazioni locali - Anno 2007

1.3 Il quadro delle regole

La semplificazione amministrativa ha assunto nel corso degli ultimi anni una posizione di primo piano nell'agenda politica di numerosi paesi europei e le stesse politiche di semplificazione che l'Italia ha avviato nel corso della scorsa legislatura si collocano in un più ampio percorso di *better regulation* intrapreso dall'Unione Europea. L'obiettivo della politica comunitaria nel suo complesso è quello di fissare dei criteri per garantire agli Stati membri un rilancio della propria competitività. In particolare, attraverso l'introduzione di strumenti e metodologie che garantiscano da una parte una migliore qualità della regolazione, dall'altra la previsione di programmi d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi ricadenti su cittadini ed imprese.

In questo scenario si collocano alcune delle previsioni normative più recenti, tra cui, in primo luogo la proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno, presentata nel febbraio del 2004 e approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel dicembre del 2006 (la cosiddetta Direttiva Bolkestein dal nome del Commissario Europeo che ne ha curato la redazione). La Direttiva, che fonda le sue basi all'interno del processo delle riforme economiche avviato dal Consiglio europeo di Lisbona, si pone

l'obiettivo di rendere maggiormente competitiva l'economia dell'Unione Europea, creare più concorrenza e favorire la crescita dei paesi membri.

Favorire la competitività dell'economia dei Paesi membri passa oltre che attraverso l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi, anche attraverso la previsione di misure volte a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, tanto che, negli ultimi anni, è divenuta una priorità nell'agenda politica di numerosi Paesi. Da qui l'emanazione di una serie di provvedimenti, tra cui, a livello europeo, la strategia di semplificazione per la riduzione degli oneri amministrativi dell'agosto 2006 e le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles dell'8-9 marzo 2007, in cui viene fissato l'obiettivo di ridurre gli obblighi informativi per le imprese del 25% entro il 2012. Anche l'Italia si è adeguata agli indirizzi posti dal livello comunitario. Tra gli ultimi provvedimenti citiamo solamente l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del marzo 2007 e l'approvazione del Piano di Azione per la Semplificazione e la qualità della regolazione dell'estate 2007, il quale pone come obiettivo strategico il rafforzamento della capacità competitiva del Paese. Da ultimo, occorre menzionare il recente Piano per l'industrializzazione presentato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel mese di maggio 2008, dove vengono ripresi e ribaditi alcuni dei principi dei provvedimenti qui elencati e viene attribuita grande rilevanza al tema della modernizzazione della pubblica amministrazione.

LA PROPOSTA

L'analisi dimostra che la situazione italiana è di notevole ritardo.

L'obiettivo cui deve mirare una concreta proposta di semplificazione amministrativa si può riassumere nella necessità di dare certezza e ridurre i tempi e gli oneri a carico di cittadini e imprese per lo svolgimento delle pratiche amministrative.

In questa fase, in riferimento alle misure atte a favorire lo sviluppo dei settori produttivi, il contesto normativo appare favorevole, a cominciare dagli impegni di misurazione e riduzione degli oneri informativi assunti dall'Italia in sede europea, per proseguire con la Direttiva Ue sulla libera circolazione dei servizi che impone una serie coordinata di adempimenti, tra cui l'introduzione di opportune misure di semplificazione.

2.1 Semplificare l'accesso alla PA attraverso sportelli che funzionano

Per superare la frammentazione istituzionale e funzionale che da molti viene indicata come una tra le principali cause del ritardo di sviluppo italiano, si ipotizza la costruzione di un percorso condiviso tra gli attori istituzionali, con l'obiettivo di fornire agli imprenditori (attuali e potenziali) la sostanziale **uniformità di regole, di modalità e di strumenti di accesso su tutto il territorio nazionale, per lo svolgimento delle pratiche amministrative inerenti le attività d'impresa.**

Occorre prendere atto che è necessario garantire alle imprese che agiscono in diverse aree del territorio italiano di trovarsi di fronte adempimenti tendenzialmente omogenei. Non è possibile che chi ha più filiali in diverse regioni debba assolvere in ciascuna di esse adempimenti diversi. E' pertanto essenziale che, oltre all'impegno dei Comuni per gli adempimenti di propria competenza, si trovino con le Regioni le modalità per definire, sulla base del principio della leale collaborazione, una lista unica (e la più ridotta e meno gravosa possibile) di adempimenti che occorre svolgere per avviare e realizzare l'attività di impresa. Ed è necessario anche stabilire chi e con quale modalità effettua i necessari controlli per verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari, evitando sovrapposizioni e ridondanze. L'ANCI ritiene che lo strumento adeguato a garantire un'omogeneità di comportamenti e

adempimenti relativi al Suap sull'intero territorio nazionale potrebbe essere l'intesa/accordo in Conferenza Unificata che definisca:

1. le forme di raccordo interistituzionale;
2. le eventuali forme di sostituzione del titolare della funzione verso le Amministrazioni inadempienti;
3. le forme di interoperabilità tra le PPAA coinvolte nel procedimento;
4. le forme di comunicazione verso le imprese.

Questo percorso prevede l'impegno di tutti i livelli istituzionali, all'interno di un piano condiviso di impegni, che vede i Comuni partire da subito con una serie di iniziative destinate a migliorare, per la parte di propria esclusiva competenza i rapporti con le imprese.

I Comuni si impegnano a dare omogeneità su tutto il territorio nazionale al patrimonio informativo fornito e richiesto alle imprese, in occasione dell'erogazione di servizi amministrativi (autorizzazioni, certificazioni, permessi, ecc.). Si tratta di dotare tutti i Comuni (anche i meno virtuosi, anzi principalmente questi) di un set di modulistica e di modelli organizzativi standardizzati e spingerli ad adottarli attraverso misure di incentivo/sanzione. Modulistica e modelli organizzativi saranno individuati a partire dalle migliori esperienze già realizzate dai Comuni per snellire le code, informare i cittadini, semplificare il linguaggio delle istanze, ecc. e standardizzate secondo terminologie condivise, per poi essere diffuse su tutto il territorio nazionale.

In questo ambito, i Comuni daranno corso a iniziative finalizzate a definire in modo certo i termini dei procedimenti di interesse delle imprese, a comunicarli tempestivamente alle stesse e ai loro intermediari e ad aggiornarli secondo una logica di miglioramento continuo. Questi obiettivi, che potrebbero sembrare acquisiti da tempo (basti pensare che fanno riferimento a leggi di inizio anni '90) necessitano in realtà di un serio rilancio e dell'applicazione di metodologie codificate che consentono la misurazione dei tempi, il continuo monitoraggio del rispetto dei termini di legge e degli standard di qualità attesi dai destinatari dell'azione pubblica.

In prima battuta si tratta quindi, in accordo con le leggi regionali, di creare una ontologia unica per gli adempimenti richiesti alle imprese, in modo da favorire lo scambio di informazioni tra gli uffici e il contatto con le imprese che hanno attività in più Regioni sul territorio nazionale.

Allo stesso modo, occorre che i Comuni approfondiscano le tecniche ormai consolidate attraverso le prassi comunitarie finalizzate alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi per le imprese.

Sembra essenziale anche **introdurre forme di sostegno e di incentivo per conseguire una maggiore diffusione sul territorio degli sportelli unici**, rispetto a quanto si sia riusciti a fare fino ad ora. Non si tratta di crearne di nuovi "per legge" (rischiando un adempimento fittizio, come accaduto in passato), ma realizzare un'ampia e complessa riorganizzazione per garantire un maggiore livello di funzionalità degli sportelli esistenti e di conseguenza dell'intero sistema.

In quest'ottica, **i Comuni chiedono che gli sportelli siano riferiti e organizzati rispetto a bacini d'utenza che presentino sufficienti economie di scala**. Dall'esperienza di questi anni, risulta evidente la necessità di attribuire la titolarità della funzione ai Comuni, ma affidare l'esercizio della stessa a quei Comuni che in forma singola o associata raggiungono un adeguato bacino d'utenza, tale da giustificare l'impegno di risorse dedicate. I criteri per l'individuazione e delimitazione di tali ambiti, potranno essere stabili con norme regionali.

Per far ciò occorre, ancora una volta, la collaborazione fattiva di tutti i livelli di governo a partire dall'impegno delle amministrazioni comunali. Infatti, la titolarità delle funzioni autorizzatorie e le prassi gestionali, consolidate nel tempo, come responsabili verso il territorio del funzionamento dello sportello unico, portano i Comuni ad essere in grado di individuare i problemi e le soluzioni che le novità normative impongono, a partire dalla complessa attuazione della direttiva servizi. E sono quelli su cui dovrà necessariamente poggiare gran parte del conseguente sforzo riorganizzativo. Per questa ragione l'azione avviata dal Governo per favorire lo sviluppo del Paese deve trovare il suo baricentro in un Tavolo di concertazione condiviso tra l'Ance e gli altri livelli di governo e fondarsi su un'intesa istituzionale volta ad operare una chiara individuazione dei compiti attribuiti a ciascuno di essi. Al fine di determinare gli obiettivi, le risorse, i tempi e i modi delle azioni da realizzare dovranno essere adottati appositi accordi di programma.

2.2 Il contributo delle tecnologie

Il funzionamento dei Suap e la riduzione dei tempi di risposta e degli oneri per le imprese porta inevitabilmente ad affondare il tema di come le nuove tecnologie possano contribuire al miglioramento dei processi.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione offrono, infatti, strumenti consolidati e soluzioni standard per l'implementazione, in condizioni di sicurezza e di affidabilità, di architetture informatiche orientate ai servizi che integrano i sistemi informativi appartenenti a diverse amministrazioni per consentire a chi eroga un servizio di reperire presso altri, senza richiederle al cittadino, in forma di certificati o di autocertificazioni, le informazioni necessarie allo svolgimento dei propri procedimenti amministrativi.

In tutto il mondo si sono affrontati in questo decennio grandi investimenti per favorire lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione a servizio delle amministrazioni. Nel nostro paese, abbiamo assistito a un forte sostegno finanziario centrale di progetti di innovazione, nati però "dal basso", su proposta delle singole amministrazioni territoriali che, non potendo contare su un quadro di riferimento più ampio ed integrato, hanno portato, nella maggior parte dei casi, a miglioramenti solo locali, senza riuscire mai a consolidare quei cambiamenti di sistema che avrebbero garantito l'interoperabilità tra le banche dati delle amministrazioni. Proprio questo elemento viene considerato "vincente" per abbattere le separazioni che ancora oggi complicano la vita dei cittadini. Purtroppo i progetti di *e-government* realizzati in Italia hanno visto le amministrazioni coinvolte erogare via *Internet* a cittadini e imprese esclusivamente servizi basati sulle informazioni in loro possesso, in relazione ai propri compiti istituzionali.

Oggi, per superare il ritardo nell'avanzamento dell'*e-government*, è necessario **concentrare le energie e le risorse per realizzare alcuni progetti strategici di interesse nazionale e di valenza sistemica**, inquadrati in un piano nazionale, che preveda l'integrazione dei sistemi informativi di più amministrazioni e che metta a disposizione delle amministrazioni gli strumenti finanziari, organizzativi e tecnici necessari ad assicurare l'adeguamento dei loro sistemi informatici nei tempi previsti dal piano nazionale.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (approvato nel 2005) costituisce a tutt'oggi il riferimento principale per dare corso all'innovazione tecnologica nelle amministrazioni locali. Occorre ripartire da quel documento per trovare

elementi che restituiscano nuovo impulso al processo di digitalizzazione della PA.

In particolare, si deve **dare priorità alle parti finalizzate a favorire lo scambio documentale tra amministrazioni e cittadini via web grazie alla firma digitale e all'implementazione di servizi di interoperabilità tra amministrazioni.**

L'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, gestita automaticamente attraverso la rete - la cosiddetta cooperazione applicativa - rappresenta lo strumento fondamentale per realizzare la semplificazione amministrativa e per fornire ai cittadini e alle imprese servizi integrati grazie allo scambio automatico di documenti informatici tra le amministrazioni e all'accessibilità delle basi dati di interesse nazionale.

Con questo obiettivo, **va rilanciata l'operatività del Sistema Pubblico di Connettività.**

In tale contesto, si pone in evidenza l'importanza strategica del ruolo svolto dai Comuni che spesso sono titolari della duplice funzione di nodo di integrazione dei *back office* e dei sistemi di interoperabilità delle pubbliche amministrazioni e *front office* della pubblica amministrazione verso i cittadini, configurandosi come naturale soggetto integratore del sistema pubblico nel suo complesso.

Nella consapevolezza che l'interoperabilità non può prescindere dalla realizzazione di una "ontologia della PA" e che questa si costruisce attraverso un processo graduale e continuo di implementazione di ontologie tematiche o settoriali, coordinate in un sistema unitario, è necessario che il Governo avvii azioni condivise, finalizzate ad elaborare proposte per la definizione di uno standard semantico, che tengano conto dei contenuti e delle richieste di tutti i soggetti che svolgono un ruolo nei processi di servizio: Ministeri, Regioni, Enti locali e loro rappresentanze.

Come spesso accade per i filoni di riforma che si sono avviati in questo decennio, non si parte da zero: esiste un consistente patrimonio di esperienze di successo conseguito grazie agli investimenti dei Governi e alla capacità dei Comuni di cogliere le opportunità per migliorare la propria efficienza ed offrire migliori servizi ai propri cittadini ed imprese. L'ANCI propone di partire da queste esperienze e dagli strumenti messi a disposizione dalle iniziative già avviate, focalizzate alla capillarità dell'offerta di servizi sul territorio, affinché il cittadino o l'impresa di un piccolo Comune possa usufruire delle stesse prestazioni di un residente in una città metropolitana. Strumenti quali i Centri

Servizi Territoriali - CST, potranno essere sfruttati, in collaborazione con i Comuni stessi e con l'ANCI, per il conseguimento di un livello minimo di innovazione e semplificazione omogeneo.

Per dare concreta operatività al SPC, occorre partire dalle grandi anagrafi: delle imprese, della popolazione e del territorio costituiscono le basi informative fondamentali per garantire la circolazione e l'integrazione dei dati e favorire la semplificazione della PA nel suo complesso.

Nello specifico i Comuni sono detentori dei dati anagrafici e dei dati territoriali, che sono funzionali all'erogazione della maggior parte dei servizi di interesse del cittadino e delle imprese.

Di fatto però, considerata la scarsità di mezzi e risorse a disposizione dei 5.800 Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, si rileva ancora una forte criticità dei piccoli enti ad affrontare il processo di messa in rete e condivisione dei dati, a partire già dal dato dell'anagrafe della popolazione.

L'infrastruttura di connessione delle anagrafi INA-SAIA consente da tempo lo scambio e la condivisione delle informazioni tra le anagrafi comunali, il Ministero delle Finanze (agenzia delle Entrate), il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MCTC), l'INPS, l'ISTAT e le Regioni e prevede a breve la connessione di InterForze, Inpdap e Guardia di Finanza.

Nonostante ciò si individuano delle carenze sia sul piano delle funzionalità, che devono consentire l'apertura del sistema a nuovi soggetti del territorio, sia sull'effettivo utilizzo del sistema da parte dei Comuni: solo 6.600 collegati in INA-SAIA di cui il 50% popola il sistema regolarmente

L'estensione del collegamento ad altri enti quali le Municipalizzate e i vari gestori delle Utenze oltre che della sanità, in aggiunta a conseguire uno snellimento della burocrazia e favorire la dematerializzazione delle comunicazioni tra i vari enti, garantisce notevoli vantaggi in termini di semplificazione per i cittadini e le imprese che non dovranno più provvedere alle comunicazioni che saranno trasmesse d'ufficio in via automatica attraverso il sistema.

Per raggiungere la completa integrazione delle anagrafi degli 8.100 Comuni all'interno del sistema INA-SAIA, l'ANCI si propone, individuando opportune modalità di collaborazione con il Governo, di lavorare al graduale miglioramento del sistema per arrivare a coprire il residuale 10% della popolazione residente nei 1.500 Comuni che ancora non hanno provveduto all'attivazione del sistema nonché di avviare delle indagini conoscitive sulle motivazioni che inducono solo

il 50% dei Comuni interconnessi all'effettivo utilizzo, le cui valutazioni porteranno alla modellizzazione di un programma mirato di interventi specifici di supporto.

Nell'operare attraverso forme di assistenza erogate sia a livello centrale che territoriale, l'ANCI è in grado di fornire servizi ai Comuni attraverso le proprie strutture e operando in sinergia con il Governo centrale e con le sue articolazioni territoriali.

La collaborazione già in corso dell'Associazione con il CNIPA per il supporto ai piccoli Comuni aderenti alle Alleanze Locali per l'Innovazione o CST ne conferma i privilegi di interlocuzione che saranno messi a disposizione per l'analisi incrociata delle informazioni per rilevare non solo le reali esigenze dei territori, ma anche per capire le cause alla base dello scarso utilizzo dei servizi e degli strumenti ICT (dati catastali, funzioni di INA-SAIA), anche a fronte di una manifesta volontà politica. Queste indagini saranno il presupposto di azioni di sostegno che ANCI potrà avviare in collaborazione con il Governo per individuare gli *asset* su cui focalizzare degli interventi di supporto specialistico, a seconda delle reali necessità, per non vanificare gli investimenti già effettuati e passare alla fase di operatività.

Se SPC rappresenta la soluzione per l'interoperabilità tra amministrazioni, **la diffusione della banda larga su tutto il territorio** è il suo necessario compendio per superare il digital divide e garantire un corretto sviluppo della relazione tra cittadini, imprese e amministrazione.

In questo ambito, si vuole dare forza alla programmazione condivisa degli interventi da parte di tutti i soggetti coinvolti, includendo quindi anche gli operatori di mercato che hanno giocato in questi anni un ruolo centrale per la costruzione delle infrastrutture e l'implementazione dei servizi. Il punto di partenza di questi interventi deve essere la previsione di Piani regionali sulla banda larga, condivisi e concertati con il sistema delle autonomie locali e basati sulla disponibilità della mappatura delle infrastrutture presenti sul territorio, articolata a livello territoriale (Comune/Frazione - Circostrizione - Centrale) con visibilità della loro qualità e della loro evoluzione nei due anni successivi.

Data la forte intersezione con il sistema di mercato, deve essere data la corretta rilevanza alla sostenibilità economica nella gestione dei servizi di accesso (relativamente alla scalabilità delle infrastrutture, alle condizioni di accesso, servizi di assistenza, ecc.) in modo da favorire la realizzazione di opere che possano essere fruite in maniera duratura e compiuta. Per garantire che tutti i territori, anche i più remoti, non vengano esclusi per logiche di mercato

dagli investimenti infrastrutturali occorre espandere i modelli di intervento prevedendo la possibilità da parte degli enti territoriali di gestire infrastrutture di larga banda, secondo un accordo basato sullo scambio con l'operatore incumbent di "investimenti su rete contro investimenti su servizi" (come già avviene, ad esempio in Regione Piemonte).

Se il back office appare come il "tallone d'Achille" dell'amministrazione digitale, non bisogna dimenticare la relazione con il pubblico. Pur essendo molto migliorata in questi anni, la componente relazionale dei processi di servizio (il front office) merita ancora attenzione. La società è infatti composta da un insieme eterogeneo di soggetti, (come pure il mondo delle imprese) e le modalità a disposizione della collettività per relazionarsi con l'amministrazione, potranno quindi giocare un ruolo, talvolta addirittura determinante, nel far valere i propri diritti o assolvere ai propri doveri. L'uso di una o di un'altra modalità di relazione, attraverso cui l'amministrazione si rivolge ad un particolare soggetto, o ad un particolare "segmento" della società, contribuisce a determinare anche l'efficacia della sua azione. Come già avviene in molti Comuni, **le amministrazioni dovranno quindi prevedere modalità di contatto con l'utenza attraverso una molteplicità di canali**, fisici e virtuali, tali da assicurare la più comoda ed economica fruizione da parte di tutti dei propri servizi.

ASSE 2: RILANCIARE GLI INVESTIMENTI PER AMBIENTE E INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI

Nell'ambito dei processi di Agenda 21, in Italia 132 città hanno sottoscritto nel 1994 la Carta di Aalborg e si sono impegnate a promuovere e ad adottare piani di azione di medio periodo orientati alla sostenibilità e destinati a migliorare il sistema infrastrutturale e i servizi per la collettività. Oggi quelle amministrazioni sono impegnate a ridefinire e ad aggiornare i propri piani di azione operativi, passando da una fase programmatica a una pragmatica e strategica a supporto dello sviluppo sostenibile locale, ovvero traducendo la visione comune di un futuro urbano sostenibile in concreti obiettivi di sostenibilità e in azioni di sviluppo a livello locale.

Questi principi e queste proposte trovano oggi ancora più pragmatismo e strategicità nella nuova programmazione europea 2007-2013, i cui assunti principali riguardano la competitività del territorio e la coesione sociale, ovvero la promozione di interventi di miglioramento del sistema urbano e infrastrutturale e dei servizi per la collettività.

La qualità dell'ambiente urbano è una sfida che impegna tutti – attori pubblici, privati e del terzo settore – perché per qualità dell'ambiente urbano si intende la qualità della città fisica e quella della città sociale, di quella costruita e di quella non costruita, di quella produttiva e di quella solidale. Ma parlare di qualità dell'ambiente urbano in relazione alla Carta di Aalborg significa parlare soprattutto del fatto che il miglioramento delle città passa attraverso l'utilizzazione e la predisposizione di strumenti programmatori condivisi, partecipati e di ampio respiro. Si tratta di promuovere azioni avendo un quadro strategico di riferimento.

E' una sfida alla quale le città oggi sono chiamate, e con esse e i loro amministratori. Riquilibrare le città, restituire loro bellezza, valorizzare il paesaggio e l'ambiente, sono questioni legate alla necessità di promuovere una nuova concezione urbana, non più figlia della pratica espansiva del passato, ma di una più adatta e moderna capacità di azione in grado di modificare e migliorare l'assetto urbanistico, reinterpretando le forme dell'abitare, riutilizzando il territorio già consumato, integrando le funzioni, riquilibrando e modernizzando la mobilità urbana (vero nodo cruciale) in senso sostenibile, seguendo le buone pratiche e gli esempi positivi, italiani e

stranieri, che oggi indicano come sia possibile raggiungere obiettivi di integrazione, modernizzazione e sostenibilità delle nostre città.

Le novità introdotte in questi anni dal punto di vista della gestione urbanistica delle città, con nuove leggi urbanistiche regionali che hanno rivisto in linea generale le modalità di approccio alla pianificazione e programmazione degli interventi (con il piano regolatore generale che in molti casi si è trasformato in un vero e proprio "piano strategico"), con l'introduzione della VAS (valutazione ambientale strategica), delle procedure negoziate, della concertazione e della progettazione partecipata, nonché della perequazione, sono tutti elementi che concorrono a definire un nuovo quadro strategico e programmatico per gli interventi di riqualificazione urbana e di miglioramento qualitativo delle città.

In questo senso, le azioni di investimento (nuove realizzazioni, riqualificazioni, nuovi servizi, nuove opportunità) non devono e non possono essere separate dal contesto e dalla visione complessiva della città e quindi dal suo disegno strategico.

Ma per essere efficaci le azioni di investimento devono poter contare su una dotazione finanziaria che garantisca capacità di intervento e su strumenti operativi che consentano efficienza nella gestione della spesa.

L'occasione della nuova programmazione europea, ma anche il recepimento delle direttive europee, comporta la necessità di una crescita culturale nell'approccio alla realizzazione degli investimenti in opere urbane, in particolare per quanto attiene alle norme sulla concorrenza (un valore positivo per il mercato) e sulle procedure negoziate, in particolare quelle decisionali pubbliche (concertazione) e quelle tecnico-urbanistiche di carattere pubblico-private legate al regime dei suoli (perequazione).

Questo è ciò che chiedono oggi le città per costruire il proprio sviluppo, per recuperare e ridare qualità all'ambiente urbano, restituendo bellezza, valorizzando il paesaggio e l'ambiente, ritrovando il genius loci, utilizzando approcci integrati, allargati, partecipati e condivisi. Ma per essere protagonisti dello sviluppo e veri fautori di una nuova rinascita delle politiche urbane, le città e i Comuni italiani devono essere messi in condizione di operare, con risorse e con strumenti adatti.

L'ANALISI

Se fino al 2004 gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni locali italiane facevano registrare un buon andamento, nel confronto con il resto d'Europa, a partire dal 2004 tale livello di impegno è sceso in modo significativo: secondo dati Istat¹, nel solo 2005 gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni locali si sono ridotti rispetto all'anno precedente del 5% in valori correnti. Nel 2006 la spesa ha fatto registrare un valore ulteriormente in diminuzione, evidenziando come i limiti complessivi di indebitamento imposti dal Patto di Stabilità interno, associati alla crescita della spesa corrente, abbiano inciso fortemente sulla capacità di spesa in conto capitale.

Questa dinamica negativa rappresenta un problema per lo sviluppo locale e per la crescita economica in generale, in particolare per quanto riguarda il miglioramento delle dotazioni infrastrutturali e delle opere urbane nelle città. Il nostro paese, come noto, si trova in uno stato di deficit infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei², e vi è una particolarità tutta italiana nella composizione della spesa in opere del genio civile, in quanto solo il 46% degli investimenti nel 2006 è andato per opere di nuova realizzazione (contro il 67,5% della Francia e l'82,2% della Spagna), e il rimanente 54% è stato destinato ad interventi di manutenzione straordinaria.

1.1 Un confronto con l'Europa

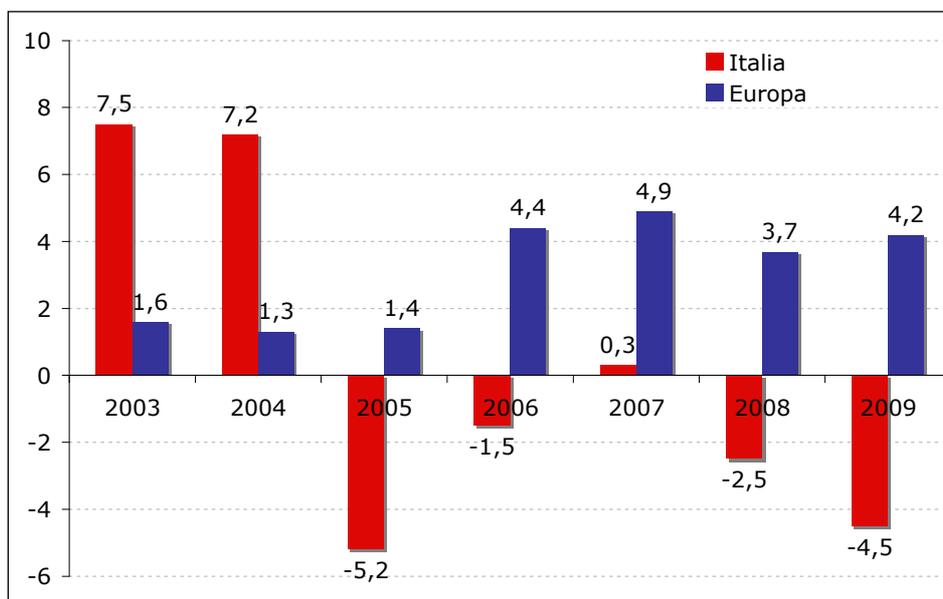
Questi dati complessivi si inseriscono in una dinamica negativa della spesa per investimenti in opere pubbliche in Italia di lungo periodo. Infatti a partire dalla metà degli anni novanta gli investimenti in opere del genio civile hanno avuto un andamento negativo, con una brusca contrazione e una successiva ma lenta crescita fino al 2004. I dati relativi al 2005 e agli anni successivi sono tuttavia tutti di segno negativo, eccetto per il 2007 che evidenzia una situazione di stabilità degli investimenti. Anche le previsioni elaborate a livello europeo dal network Euroconstruct per il 2008 e il 2009

¹ Istat, *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione*, Roma, 7 febbraio 2008.

² Una recente ricerca sulla dotazione infrastrutturale delle maggiori economie mondiali svolta dalla rivista *Project Finance International* ha rilevato che l'Italia si colloca al 14° posto della classifica mondiale. L'osservatorio congiunturale di Unioncamere (maggio 2008) ha previsto un incremento degli investimenti fissi lordi nel 2008 dello 0,8%.

prevedono una diminuzione consistente, in parte dovuta anche al tetto del 2% di spesa relativo al patto di stabilità.

Figura 1 – Variazioni percentuali degli investimenti in opere del genio civile³. Italia ed Europa a confronto (variazioni percentuali sull'anno precedente a prezzi costanti 2006)



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Euroconstruct, 2007

Il confronto tra le dinamiche rilevate a livello nazionale e quelle relative alla media europea dei paesi Euroconstruct⁴ mettono in evidenza un deficit di spesa che costringe il nostro paese ad una minore capacità competitiva nei confronti degli altri paesi europei in termini di opere pubbliche, ovvero infrastrutture e servizi per la popolazione e le imprese.

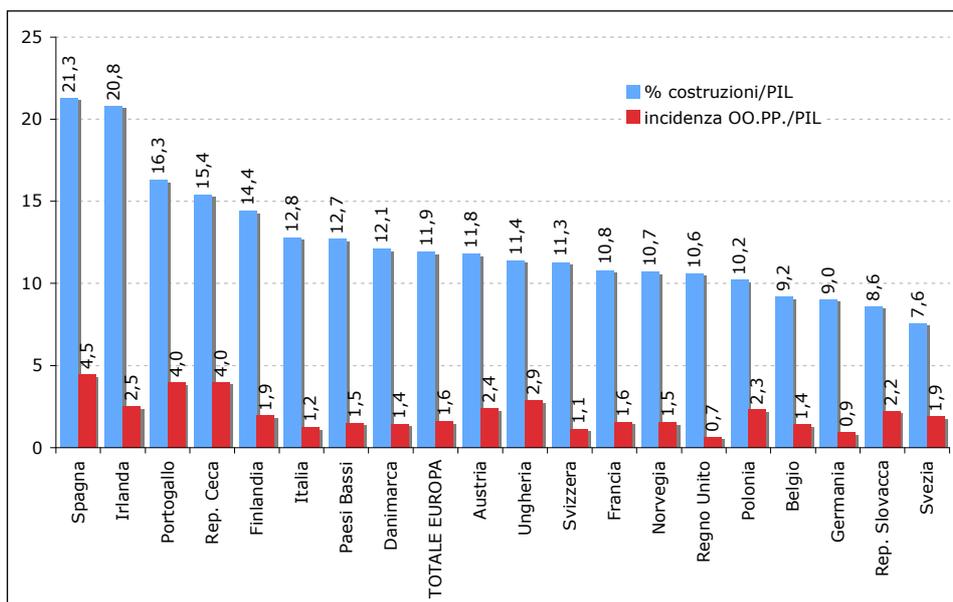
Questa dinamica inoltre si inserisce in un quadro complessivo di investimenti che vede, a fronte di un peso delle costruzioni sul PIL analogo alla media dei paesi europei (12,8% contro l'11,9%), un peso delle sole opere pubbliche di nuova realizzazione del 25% inferiore alla media europea (1,2% di incidenza degli investimenti in OO.PP. di nuova realizzazione sul PIL contro una media europea di 1,6%), ma soprattutto inferiore a quella di quasi tutti i grandi paesi europei.⁵

³ Tutti gli investimenti in infrastrutture esclusa l'edilizia pubblica residenziale.

⁴ Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Danimarca, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Rep. Ceca, Ungheria, Polonia, Rep. Slovacca.

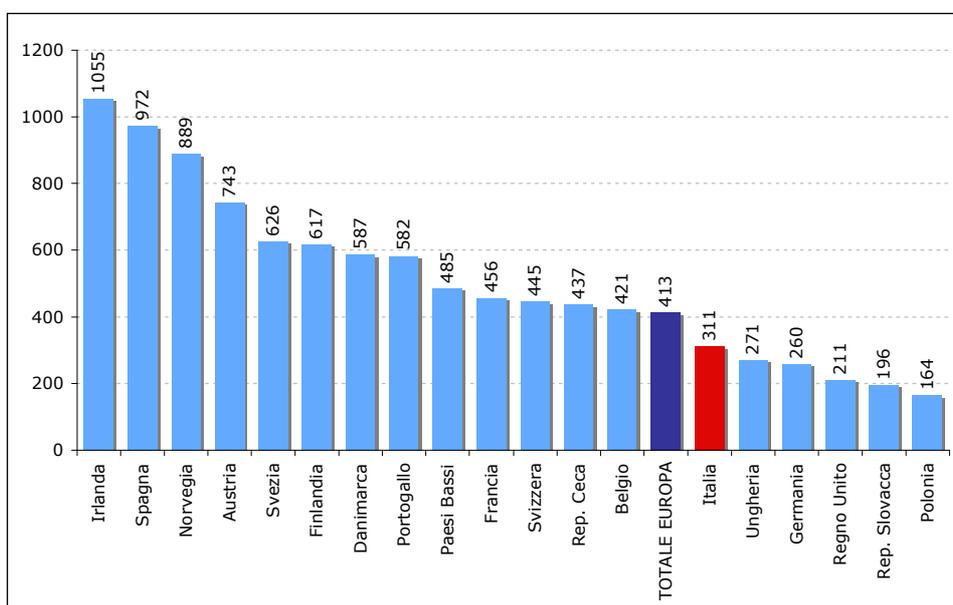
⁵ Ad eccezione della Germania e del Regno Unito, i quali tuttavia hanno una percentuale di investimenti in costruzioni significativamente inferiore a quella media europea.

Figura 2 - Peso percentuale degli investimenti in costruzioni e in opere del genio civile sul PIL (2006)



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Euroconstruct, 2007

Figura 3 - Investimenti procapite in opere del genio civile* (2006)



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Euroconstruct, 2007 (*solo quota di investimenti in nuove opere)

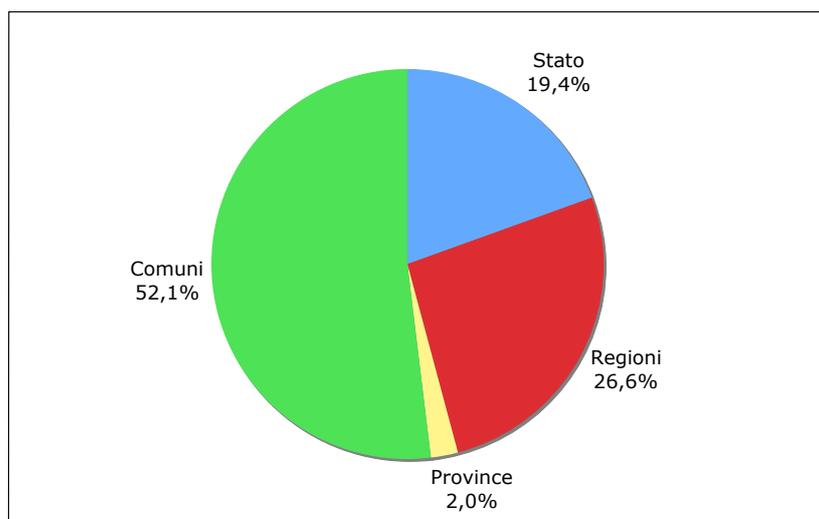
Il posizionamento negativo italiano in termini di investimenti in nuove opere pubbliche è ancora più evidente se si confronta il rapporto di investimenti procapite dei vari paesi con la media europea. Il valore medio europeo è

pari a 413 euro per cittadino, mentre l'Italia presenta un dato inferiore del 25%, pari a 311 euro procapite. Ma vi sono paesi come Spagna, Portogallo, i paesi scandinavi, l'Austria e l'Irlanda che presentano una capacità di spesa doppia, e in alcuni casi più che doppia, rispetto a quella italiana.

1.2 La situazione italiana

L'81% della spesa per investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in Italia, nel periodo 2000/2006, è sostenuta dalle Amministrazioni locali.⁶ Nel 2006 l'incidenza sale addirittura all'84%. I Comuni rappresentano la maggior quota, con il 52,1% della spesa. Con riferimento all'intero settore pubblico allargato la quota di spesa per investimenti in opere pubbliche dei Comuni raggiunge il 30,9% del totale. A tutti i livelli dunque i Comuni sono i soggetti principali della spesa per investimenti a livello nazionale.

Figura 4 – Distribuzione percentuale degli investimenti fissi lordi⁷ delle amministrazioni pubbliche in senso stretto in Italia (2000/2006)

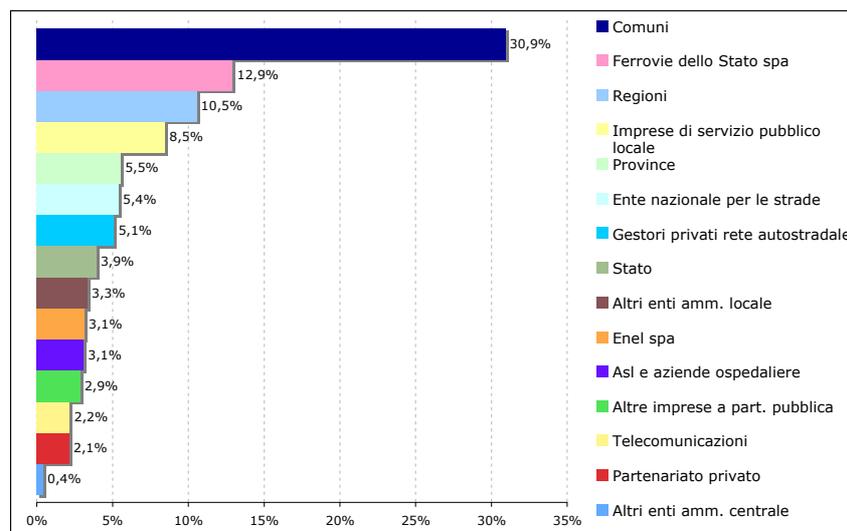


Fonte: Elaborazione su dati Istat

Figura 5 – Distribuzione percentuale degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni del settore pubblico allargato in Italia (2006)

⁶ Istat, *Spesa delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2000-2006*, 26 febbraio 2008

⁷ Gli Investimenti fissi lordi sono costituiti dalle acquisizioni (al netto delle cessioni) di capitale fisso a cui si aggiungono gli incrementi di valore dei beni materiali non realizzati. (Sistema europeo dei conti, Sec 95)



Fonte: Elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Tuttavia la spesa per investimenti per opere (spese in conto capitale) dei Comuni, secondo le più recenti analisi dell'Istat relative ai bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, rappresenta una quota pari al 18,3% del totale delle spese (mentre complessivamente la spesa in conto capitale è pari al 35,3% del totale degli impegni e al 33,9% del totale dei pagamenti).

In particolare, *"gli impegni di spesa corrente ammontano a 46.850 milioni di euro, a fronte di 34.707 milioni di euro di pagamenti in conto competenza; la capacità di spesa è pari al 74,1 per cento, in leggera crescita rispetto all'anno precedente. Nel confronto con il 2005 gli impegni correnti diminuiscono dell'1,8 per cento mentre i pagamenti aumentano dell'1,1 per cento. Gli impegni in conto capitale ammontano a 29.317 milioni di euro mentre i corrispondenti pagamenti di competenza raggiungono gli 11.537 milioni di euro; ne risulta una capacità di spesa del 39,4 per cento (2,4 punti percentuali in meno nel confronto con l'anno precedente). Rispetto al 2005, impegni e pagamenti in conto capitale registrano diminuzioni rispettivamente del 14,0 e del 6,6 per cento."*⁸

I risultati delle analisi sui bilanci dei Comuni del 2006 evidenziano dunque come a fronte di impegni per investimenti pari a 29,3 miliardi di euro, la capacità effettiva di spesa rappresentata dai pagamenti è inferiore e diminuisce complessivamente. La spesa in conto capitale nel 2006 vede impegni per investimenti in opere per 16,6 miliardi di euro e pagamenti pari a 14,5 miliardi di euro. Dunque la spesa effettivamente sostenuta è pari

⁸ Istat, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2006*, 8 maggio 2008

all'87% dell'impegnato.⁹ Per quanto riguarda la spesa corrente, la capacità di spesa sull'impegnato vale invece il 96,5%. La spesa in conto capitale, e in particolare di quella per opere, presenta un valore di attivazione (capacità di spesa) più basso dell'insieme delle voci che compongono il resoconto del bilancio delle Amministrazioni comunali. Ciò evidenzia una carenza di strumenti e procedure tecnico-operative che consentano la velocizzazione e la certezza della realizzazione nei modi e nei tempi previsti.

1.3 La dinamica della spesa per investimenti

Il punto di partenza per analizzare i fenomeni che all'interno del meccanismo decisionale della Pubblica Amministrazione conducono alla formazione degli investimenti è la definizione del quadro attuale delle infrastrutture, l'individuazione delle Amministrazioni deputate a garantire gli investimenti, nonché l'entità e la tipologia di tali investimenti.

Per quanto attiene la dotazione infrastrutturale del Paese, si rilevano profonde differenze lungo il territorio nazionale. L'indicatore sintetico della dotazione infrastrutturale, ad esempio, mostra una dotazione fisica al Nord del 15% superiore alla media nazionale, con picchi del 24% in Lombardia, contro un gap di circa il 12% riscontrato per le regioni del Sud.

La disposizione geografica delle infrastrutture, tuttavia, solo in parte restituisce un'informazione accurata circa le forze sottostanti che le hanno realizzate. Infatti, la concentrazione di risorse in una determinata regione può derivare non solo da una maggiore capacità delle istituzioni locali ad investire in infrastrutture, ma anche da una maggiore domanda di quest'ultime derivante da una maggiore incidenza nel territorio di popolazione o attività economica. Se si valuta la dotazione di alcune infrastrutture, ad esempio, rispetto alla popolazione residente, ci si accorge infatti che in alcune regioni, pur registrandosi la più alta concentrazione di opere, si riscontrano anche i più bassi livelli di dotazione pro-capite. È il caso della Lombardia, del Veneto, ma anche del Lazio, per quanto riguarda ad esempio lo stock di ferrovie e strade in rapporto alla popolazione, che fa emergere una posizione di svantaggio dell'intera parte settentrionale del Paese rispetto alla media nazionale e nei confronti delle altre ripartizioni

⁹ Tale spesa è ripartita negli anni (secondo il criterio di competenza) producendo una capacità effettiva di spesa pari al 10,5% (l'Istat calcola la capacità di spesa come rapporto percentuale tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni).

territoriali, ovvero di una maggiore domanda di infrastrutture proveniente da questi territori.

Questa semplice dicotomia che emerge dall'evidenza empirica suggerisce l'esistenza nel passato di una duplice forza sottostante la formazione di opere pubbliche. Da un lato, la presenza di una domanda del territorio che origina sia dalle capacità delle istituzioni locali sia dalle esigenze strutturali di determinate aree. Dall'altro, l'impegno del governo centrale di assicurare, anche per soddisfare esigenze di consenso politico, un livello di infrastrutturazione il più omogeneo possibile lungo il territorio. È facile, quindi, intuire come il prevalere dell'una o dell'altra forza sia legato al ruolo assegnato alle diverse amministrazioni della Pubblica Amministrazione nella formazione delle infrastrutture.

Da questo punto di vista, una disamina dell'evoluzione della spesa per investimenti, scomposta per livelli di governo e tipologia di opere realizzate, mette in evidenza come, negli anni più recenti, il peso decisionale delle amministrazioni locali, anche in termini quantitativi si sia largamente accresciuto.

Considerando agli investimenti in mezzi di trasporto, fabbricati, strade e opere del genio civile, si evidenzia un ruolo assolutamente predominante e in crescita delle amministrazioni locali, il cui peso, alla fine del 2006, si attestava intorno all'84% della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, in crescita di circa 5 punti percentuali rispetto al 2000.

Tabelle 1

Tabella 1 - Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche

	milioni di euro							in % del totale						
Amministrazioni centrali														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mezzi di trasporto	700	919	1.000	1.386	1.093	1.280	772	80%	83%	85%	88%	86%	86%	80%
Fabbricati (a)	1.239	1.407	1.291	1.429	1.344	1.302	981	11%	12%	10%	10%	9%	9%	7%
Opere stradali	1.712	1.895	1.933	1.549	1.818	2.168	2.360	29%	29%	28%	21%	21%	26%	28%
Altre opere del genio civile (b)	773	602	762	700	751	913	503	14%	11%	12%	12%	12%	16%	9%
Totale investimenti fissi lordi	4.424	4.823	4.986	5.064	5.006	5.663	4.616	19%	19%	18%	18%	16%	19%	16%
Amministrazioni locali														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mezzi di trasporto	156	172	166	163	163	191	194	18%	15%	14%	10%	13%	13%	20%
Fabbricati (a)	9.322	10.156	11.074	11.986	13.375	12.951	13.101	84%	85%	86%	88%	89%	89%	92%
Opere stradali	4.121	4.694	4.920	5.808	6.693	6.032	6.080	71%	71%	72%	79%	79%	74%	72%
Altre opere del genio civile (b)	4.601	5.070	5.418	5.247	5.477	4.851	4.817	86%	89%	88%	88%	88%	84%	91%
Totale investimenti fissi lordi	18.200	20.092	21.578	23.204	25.708	24.025	24.192	79%	79%	79%	81%	83%	80%	84%
Enti previdenziali														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mezzi di trasporto	19	20	17	23	16	10	4	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%
Fabbricati (a)	503	347	574	230	375	357	157	5%	3%	4%	2%	2%	2%	1%
Opere stradali	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Altre opere del genio civile (b)	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totale investimenti fissi lordi	522	367	591	253	391	367	161	2%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
Totale Pubblica Amministrazione														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mezzi di trasporto	875	1.111	1.183	1.572	1.272	1.481	970	4%	4%	4%	6%	4%	5%	3%
Fabbricati (a)	11.064	11.910	12.939	13.645	15.094	14.610	14.239	48%	47%	48%	48%	49%	49%	49%
Opere stradali	5.833	6.589	6.853	7.357	8.511	8.200	8.440	25%	26%	25%	26%	27%	27%	29%
Altre opere del genio civile (b)	5.374	5.672	6.180	5.947	6.228	5.764	5.320	23%	22%	23%	21%	20%	19%	18%
Totale investimenti fissi lordi	23.146	25.282	27.155	28.521	31.105	30.055	28.969	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(a) Include fabbricati residenziali, non residenziali e spese per il trasferimento di proprietà degli immobili

(b) Le altre opere del genio civile includono porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, etc.

Dai dati a disposizione, inoltre, emerge che l'accresciuto peso delle amministrazioni locali è avvenuto in presenza di un andamento complessivo sostanzialmente stazionario della spesa per investimenti in rapporto al PIL, frutto di una stasi in termini assoluti della spesa delle amministrazioni centrali e di una crescita marginale di quelle locali. La storia più recente del finanziamento della spesa per infrastrutture può essere sintetizzata come fase di trasferimento di competenze a parità di risorse. Ad una fase crescente fino al 2004 segue una contrazione indotta dalle esigenze di contenimento complessivo dei saldi della Pubblica Amministrazione, tendenzialmente scaricatosi sulla contrazione della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali.

Figura 6

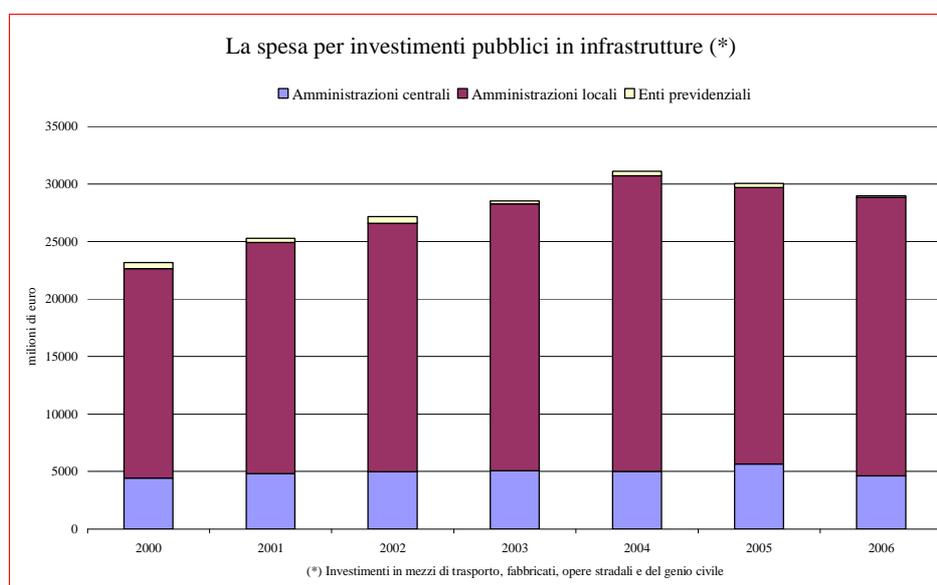
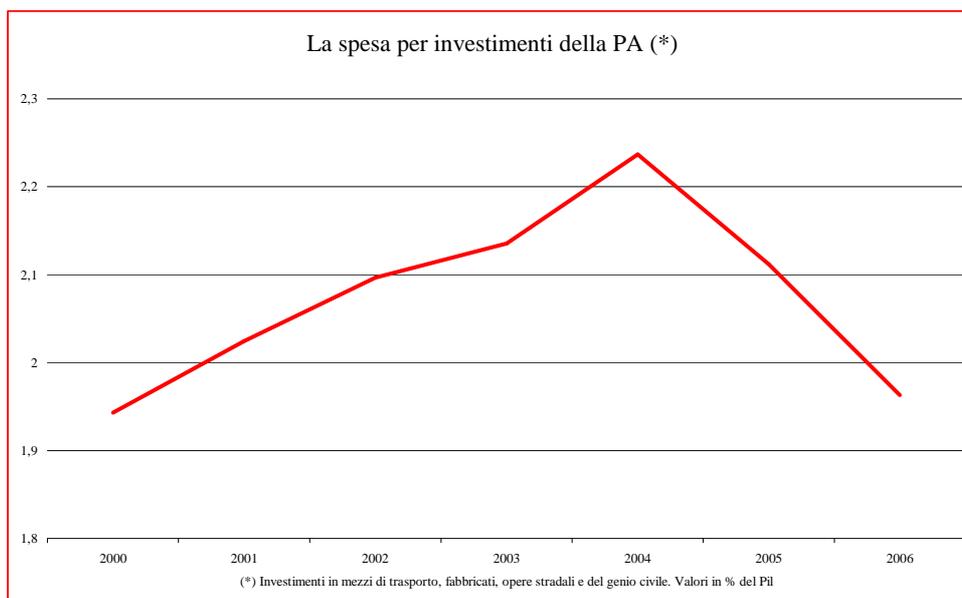


Figura 7



All'interno di questo quadro, i Comuni giocano un ruolo essenziale nella produzione di capitale pubblico. Secondo i dati forniti dall'ISTAT, la spesa complessiva per investimenti in opere effettuata dai Comuni si collocava alla fine del 2005 intorno ai 18,9 miliardi di euro, ben 4,5 miliardi in meno rispetto al 2004, quando la spesa aveva fatto registrare un picco di circa 23,4 miliardi. Anche nel 2006, i dati di contabilità nazionale segnano una stazionarietà della spesa locale, cui probabilmente ha contribuito con un ulteriore arretramento la spesa per investimenti dei Comuni.

Le ragioni alla base dell'indebolimento della capacità di investire da parte dei Comuni vanno ricercate nell'impatto del Patto di Stabilità sulle dinamiche di spesa, nel blocco delle aliquote e nella persistente debole congiuntura economica.

Ciò che conta, però, è constatare come gli esiti di una delle più importanti funzioni della Pubblica Amministrazione siano condizionati dal ruolo dei Comuni e che, quindi, diventa essenziale capire quali sono le determinanti delle scelte decentrate in materia di investimenti pubblici. Per poter valutare le tendenze che sottostanno alla formazione del capitale pubblico, in sostanza, non ci si può limitare a considerare la spesa per investimenti avulsa dal contesto in cui si viene a formare, in quanto sono proprio le caratteristiche del livello di governo a cui è demandata che ne tratteggiano le dinamiche.

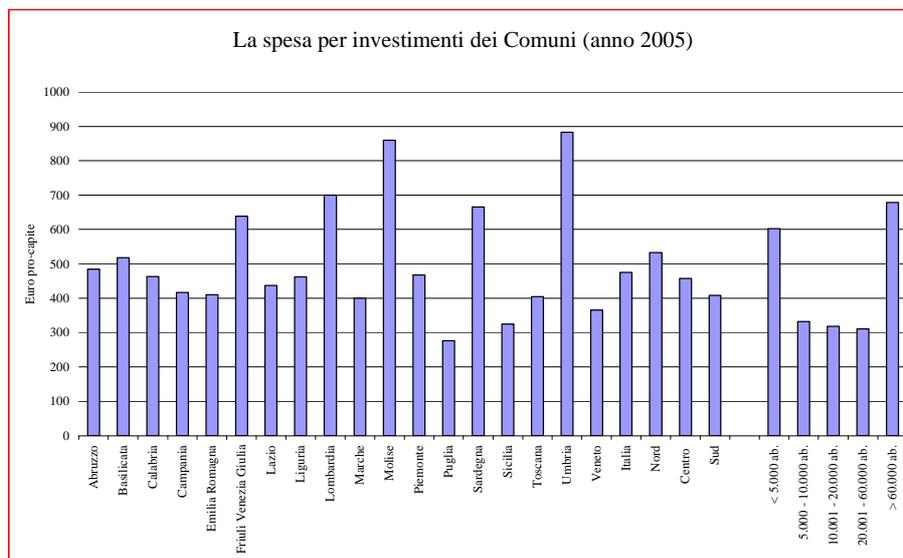
Ovviamente, questo tipo di considerazioni acquisiscono rilevanza nella definizione delle regole fiscali di coordinamento dei livelli di governo, poiché

incidere sulle strutture di bilancio dei Comuni equivale ad influenzare l'andamento degli investimenti pubblici. Come mostrato di seguito, sotto questo aspetto le criticità non mancano una volta che si spinge l'analisi a considerare l'impatto della struttura di bilancio sulla scelta di investimento, gli effetti degli investimenti sullo sviluppo del territorio e la coerenza di questi con le esigenze del territorio.

1.3.1 La spesa per investimenti dei Comuni

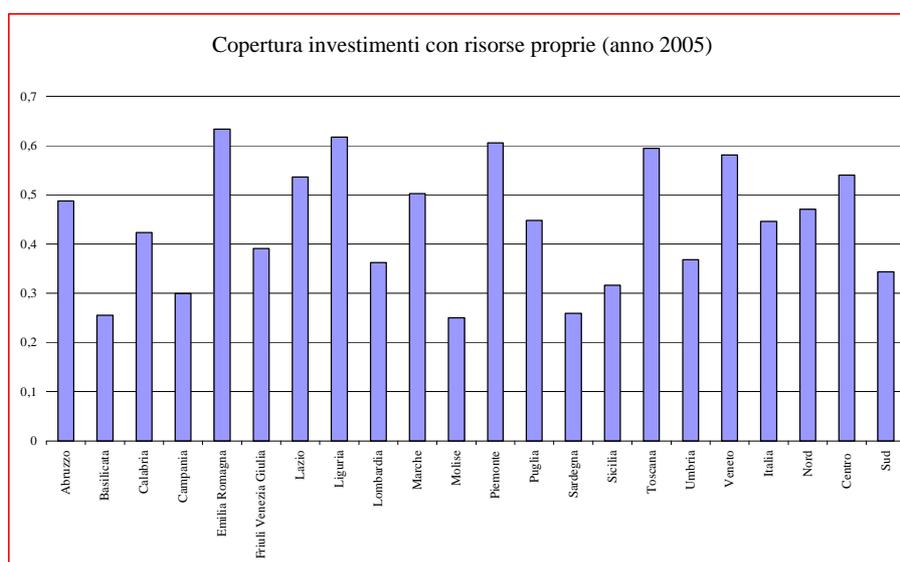
Per descrivere lo scenario di riferimento e le tendenze di fondo della spesa per investimenti dei Comuni si fa riferimento al complesso delle spese in conto capitale circoscritte alle funzioni Viabilità, Ambiente e Amministrazione Generale, maturate nel periodo 2002-2005 e desumibili dai certificati consuntivi di bilancio. La fotografia che se ne ricava mostra una distribuzione della spesa pro-capite in linea sia con le condizioni economiche dei territori, segnata dalla demarcazione Nord-Sud, sia con l'intuizione che assegna una maggiore incidenza alla spesa capitale nei centri molto piccoli, per ragioni di diseconomie di scala, o molto grandi, vista la maggiore esigenza di infrastrutture, specie nel campo della viabilità e dei trasporti. Rispetto a questi fattori, peraltro, si può notare come la spesa pro-capite d'investimento sia meno sperequata tra Nord e Sud rispetto alle condizioni reddituali sottostanti, in virtù dell'esistenza di trasferimenti dal centro più consistenti verso i territori meridionali, e che l'effetto scala si riscontra in alcuni casi anche a livello regionale (Molise e Umbria), con spese pro-capite largamente sopra la media.

Figura 8



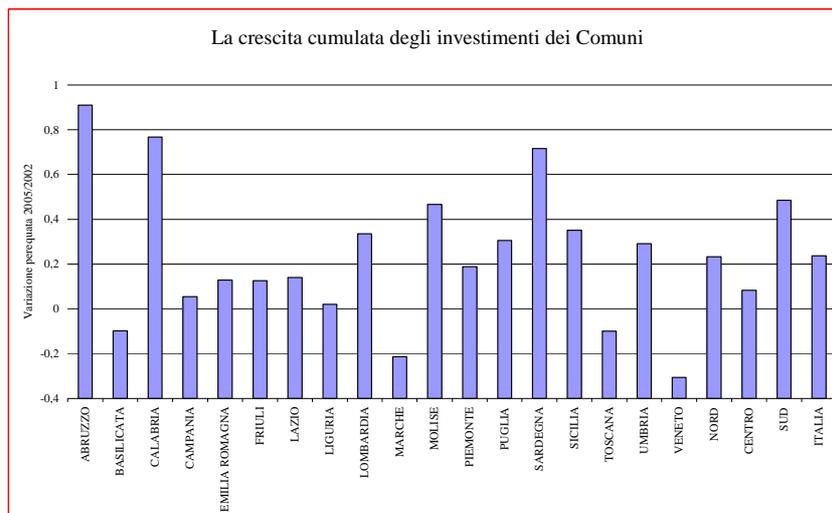
I divari territoriali tornano tuttavia a manifestare la loro effettiva magnitudo una volta passati a considerare il grado di copertura finanziaria degli investimenti attraverso l'utilizzo di risorse proprie. In questo caso, nonostante i Comuni del Mezzogiorno registrino un livello più basso di spesa per investimenti, il differenziale con i Comuni del Nord si allarga, evidenziando complessivamente una sostanziale distanza in termini di capacità di investimento, intesa come combinato disposto di spesa per investimenti e risorse per finanziarla.

Figura 9



Le posizioni tuttavia si ribaltano quando la spesa per investimenti viene valutata in dinamica, essendo i Comuni del Sud a registrare la crescita più sostenuta nel periodo considerato, con un forte recupero soprattutto in Abruzzo, Calabria e Sardegna. Difficile identificare le ragioni di tali movimenti, sia perché caratterizzati da notevole erraticità, sia perché potrebbero sottendere una molteplicità di fattori.

Figura 10



Una possibile interpretazione potrebbe risiedere nel blocco dell'autonomia tributaria, che ha maggiormente penalizzato gli enti settentrionali, o nel ricorso eccessivo al debito, che invece sembra avere caratterizzato il comportamento di molti enti del Sud.

1.4 I Comuni nel dettaglio

1.4.1 La spesa per opere pubbliche dei Comuni

I dati relativi ai bilanci delle amministrazioni comunali individuano ed evidenziano alcuni elementi strategici di capacità e di dinamica della spesa, tuttavia non indicano la composizione della spesa e la ripartizione per tipologie di opere. A tal proposito può essere interessante utilizzare i dati relativi ai bandi di gara delle amministrazioni comunali, che consentono di tracciare un quadro di quanto "prodotto" negli ultimi sei anni (periodo 2002-2007) da parte delle Amministrazioni comunali in termini di gare d'appalto, e dunque in termini di domanda per opere. In particolare i dati consentono di valutare la dinamica della spesa¹⁰ dei Comuni per i seguenti settori di spesa:

- edilizia residenziale (alloggi di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata; alloggi per militari e di altro tipo);

¹⁰ In realtà ovviamente non ci si riferisce alla spesa effettivamente sostenuta, ma agli impegni di spesa relativi ai bandi di gara per appalti di opere pubbliche (costruzione o impianto funzionalmente destinato all'impiego come capitale fisso nella produzione di beni o servizi da parte degli enti della Pubblica Amministrazione). La spesa effettiva ovviamente si può avere solo a consuntivo e varia in funzione dei ribassi e delle varianti in corso d'opera.

- edilizia non residenziale (industriale, spazi fieristici, commerciale, edilizia per lo spettacolo, le manifestazioni culturali e la ricreazione, edilizia ricettiva, scolastica, sanitaria e sociale, amministrativa, per servizi pubblici, militare, patrimonio storico e artistico, edilizia per il culto, parcheggi, impianti sportivi e ricreativi, centri logistici);
- opere del genio civile (stradali, ferroviarie e per il trasporto leggero di massa, aeroportuali, marittime, idrauliche, sistemazioni agrarie e forestali, ecc.)
- interventi di riqualificazione urbana, opere di urbanizzazione, opere d'infrastruttura urbana, impianti di illuminazione pubblica, verde pubblico, arredo urbano

I dati sulla spesa promossa a livello locale dai Comuni per interventi di investimento infrastrutturale sul territorio negli ultimi anni ha oscillato tra 8,5 e 10 miliardi di euro. Per quasi la metà la spesa è orientata a soddisfare le esigenze di ammodernamento delle opere del genio civile (stradali, idrauliche, reti di trasporto leggero, ecc.) e all'infrastrutturazione urbana e al miglioramento qualitativo delle città (in particolare verde urbano, arredo urbano, infrastrutture urbane), un ambito di intervento che negli ultimi anni ha avuto una forte accelerazione. Complessivamente si evidenzia che la capacità attuale di spesa per opere di riqualificazione urbana (che comprende riqualificazione urbana, opere di urbanizzazione, opere d'infrastruttura urbana, impianti di illuminazione pubblica, verde pubblico, arredo urbano) è cresciuta considerevolmente negli ultimi anni, raggiungendo una percentuale pari al 17,5% nel 2007, mentre il dato relativo al 2002 era del 12%, segno della necessità di investire su tali opere destinate ad incrementare la qualità e le dotazioni urbane delle città, alle quali va associata la spesa in opere del genio civile che complessivamente rappresenta dunque il quadro di riferimento infrastrutturale della domanda di opere dei Comuni.

Tabella 2 – Ripartizione della spesa dei Comuni per investimenti in opere pubbliche nel 2007

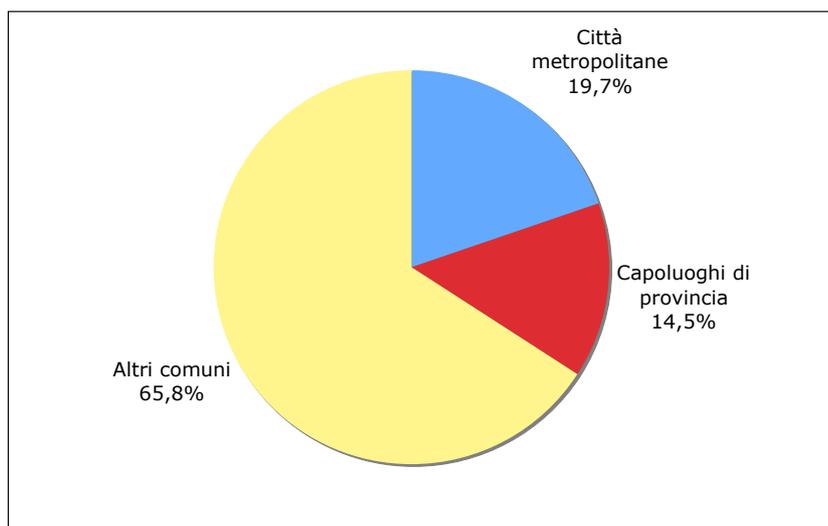
	EURO	%
edilizia residenziale	201.101.724	2,4
edilizia non residenziale	2.976.185.469	35,5
Parcheggi	268.002.517	3,2
impianti sportivi e centri polivalenti	638.189.502	7,6

opere del genio civile (*)	2.835.081.980	33,8
interventi di riqualificazione urbana	1.463.137.773	17,5
Totale	8.381.698.964	100,0

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi
 (*) si tratta di opere di riqualificazione del territorio, di ammodernamento e riqualificazione delle reti infrastrutturali esistenti, di realizzazione di nuove infrastrutture, comprese quelle per la mobilità urbana

Si tratta di un incremento molto consistente, differenziato nelle diverse aggregazioni territoriali, con una velocizzazione in particolare della spesa nelle città metropolitane e nei capoluoghi di provincia, segno della necessità che queste città hanno di intervenire nel tessuto urbano con progetti di riqualificazione urbana e miglioramento delle dotazioni urbane. I dati di investimento ripartiti per tipologie insediative evidenziano in ogni caso che una quota consistente della spesa va riferita ai Comuni non capoluogo. Ciò è l'effetto della particolarità della struttura insediativa italiana e della diffusione sul territorio delle necessità di intervento e di investimento.

Figura 6 – Ripartizione della spesa dei Comuni per tipologia



Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Tabella 3 – Ripartizione della spesa delle città metropolitane per investimenti in opere pubbliche nel 2007

	EURO	%
edilizia residenziale	71.405.608	4,3
edilizia non residenziale	655.861.969	39,6
Parcheggi	49.581.233	3,0
impianti sportivi e centri polivalenti	50.642.284	3,1
opere del genio civile	479.682.421	29,0
interventi di riqualificazione urbana	347.679.986	21,0
Totale	1.654.853.501	100,0

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Tabella 4 – Ripartizione della spesa dei capoluoghi di provincia per investimenti in opere pubbliche nel 2007

	EURO	%
edilizia residenziale	29.745.761	2,4
edilizia non residenziale	477.844.792	39,3
Parcheggi	70.259.404	5,8
impianti sportivi e centri polivalenti	95.805.130	7,9
opere del genio civile	371.374.137	30,6
interventi di riqualificazione urbana	169.433.743	14,0
Totale	1.214.462.967	100,0

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Tabella 5 – Ripartizione della spesa degli altri Comuni per investimenti in opere pubbliche nel 2007

	EURO	%
edilizia residenziale	99.950.354	1,8
edilizia non residenziale	1.842.478.709	33,4
Parcheggi	148.161.880	2,7
impianti sportivi e centri polivalenti	491.742.088	8,9
opere del genio civile	1.984.025.421	36,0
interventi di riqualificazione urbana	946.024.045	17,2
Totale	5.512.382.495	100,0

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Il confronto tra le tipologie di spesa nelle diverse aree evidenzia che nelle grandi città metropolitane la riqualificazione urbana è al centro dell'attenzione delle Amministrazioni comunali, dato che assomma al 21 per cento la percentuale di spesa in questo settore, a fronte del 14 per cento dei capoluoghi e del 17 per cento degli altri Comuni. Nelle città metropolitane sale anche la spesa per investimenti in edilizia residenziale, mentre nei Comuni capoluoghi di provincia si evidenzia un maggior peso delle infrastrutture di servizio alla popolazione e alla mobilità (impianti sportivi e centri polivalenti, parcheggi). Negli altri Comuni emerge come il 36 per cento della spesa per investimenti avviene nelle opere del genio civile, e dunque nei sistemi infrastrutturali delle reti viarie, stradali e di altro tipo, con un notevole peso anche delle strutture dedicate ai servizi ricreativi per la popolazione. I dati inoltre consentono di leggere come si è evoluta la capacità di spesa dei Comuni sia in termini di importi per singola gara, che evidenziano in pratica un raddoppio dell'importo medio per bando, e soprattutto in termini di utilizzazione e promozione delle forme innovative di

intervento, in particolare quelle legate ai partenariati pubblico-privati e alla finanza di progetto nella realizzazione di opere pubbliche a livello comunale.¹¹ La spesa per investimenti in opere pubbliche delle Amministrazioni Comunali mediante procedure di gara in PPP (partenariati pubblico-privati) in questi anni è notevolmente aumentata, passando da 770 milioni di euro nel 2002 a quasi 2 miliardi di euro nel 2007. Questa crescita si accompagna ad una crescita molto più rilevante del numero delle gare, da 270 a 780, il che porta l'importo medio delle gare in PPP da un valore medio per bando pari a 4,9 milioni di euro a valori medi di 3,5-3,6 milioni di euro.

Tabella 6 – Numero totale dei bandi di gara e degli importi per OO.PP. realizzate con partenariati pubblico-privati nei Comuni

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Numero totale bandi di gara	270	400	692	868	662	780
var. %		48,1	73,0	25,4	-23,7	17,8
di cui con importo segnalato	157	258	328	516	438	546
var. %		64,3	27,1	57,3	-15,1	24,7
% con importo segnalato	58,1	64,5	47,4	59,4	66,2	70,0
Importo totale (*)	770	1.252	1.184	2.234	2.858	1.953
var. %		62,5	-5,4	88,6	27,9	-31,6
Importo medio per bando (*)	4,9	4,9	3,6	4,3	6,5	3,6
var. %		-1,1	-25,6	19,9	50,7	-45,2

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi
(*) importi in milioni di euro

¹¹ Si tratta di: gare di concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore; gare di concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante; gare di concessione di servizi; altre gare di Partenariati Pubblico Privati (PPP).

Tabella 7 – Numero di gare di finanza di progetto – Ripartizione per ente appaltante – anno 2007

Ente appaltante	Gare su proposta del promotore		Concessione di costruzione e gestione		Totale gare di finanza di progetto	
	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %	Numero	Comp. %
Amministrazioni dello Stato	1	0,7%	2	1,1%	3	0,9%
Enti Locali	132	93,0%	160	88,4%	292	90,4%
di cui:						
- Regioni	4	2,8%	-	-	4	1,2%
- Province	2	1,4%	5	2,8%	7	2,2%
- Comuni	125	88,0%	143	79,0%	268	83,0%
- Altri Enti Locali	1	0,7%	12	6,6%	13	4,0%
Enti pubblici non economici	7	4,9%	10	5,5%	17	5,3%
di cui:						
- Autorità Portuali	2	1,4%	1	0,6%	3	0,9%
- Università	1	0,7%	3	1,7%	4	1,2%
- Asl-Usl e Ospedali	4	2,8%	6	3,3%	10	3,1%
Altri Enti	2	1,4%	9	5,0%	11	3,4%
Totale	142	100%	181	100%	323	100%

Fonte: elaborazione ANCE su dati Infopieffe (www.infopieffe.it)

Tabella 8 – Valore delle gare di finanza di progetto – Ripartizione per ente appaltante – anno 2007 (importi in milioni di euro)

Ente appaltante	gare su proposta del promotore		concessione di costruzione e gestione		Totale gare di finanza di progetto	
	Importo	Comp. %	Importo	Comp. %	Importo	Comp. %
Amministrazioni dello Stato	77	2,4%	46	4,5%	123	2,9%
Enti Locali	1.306	40,7%	833	82,2%	2.140	50,6%
di cui:						
- Regioni	300	9,4%	-	-	300	7,1%
- Province	10	0,3%	54	5,3%	64	1,5%
- Comuni	983	30,6%	732	72,3%	1.715	40,6%
- Altri Enti Locali	13	0,4%	47	4,7%	60	1,4%
Enti pubblici non economici	884	27,5%	86	8,5%	970	23,0%
di cui:						
- Autorità Portuali	608	18,9%	0	0,0%	608	14,4%
- Università	29	0,9%	5	0,5%	34	0,8%
- Asl-Usl e Ospedali	247	7,7%	82	8,1%	329	7,8%
Altri Enti^(*)	945	29,4%	47	4,7%	992	23,5%
Totale	3.212	100%	1.013	100%	4.225	100%

Fonte: elaborazione ANCE su dati Infopieffe (www.infopieffe.it).

(*) Nella voce "altri enti" appaltanti è inclusa la gara di Infrastrutture Lombarde spa relativa alla gara per la realizzazione dell'autostrada Broni-Pavia-Mortara il cui importo è pari a 932,6 milioni di euro

I Comuni rappresentano l'88% dei bandi e il 30% del valore delle gare di finanza di progetto (percentuale che sale al 43% se si esclude la gara di

Infrastrutture Lombarde spa). Questi valori evidenziano l'importanza dimensionale del mercato e il ricorso a queste modalità realizzative da una sempre maggiore percentuale di amministrazioni pubbliche locali. Tuttavia va segnalato che l'incremento del numero dei bandi supera di molto quello degli importi complessivi, con conseguente diminuzione dell'importo medio per bando. In sostanza si usa di più lo strumento ma per gare di minore dimensione.

Tabella 9 – Il peso del partenariato pubblico-privato negli investimenti in OO.PP. dei Comuni – Tutti i Comuni

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PPP	770.611.235	1.252.290.177	1.184.682.666	2.234.385.289	2.858.078.992	1.953.599.209
TOTALE	7.037.445.586	8.454.950.546	8.511.219.626	10.150.365.571	9.609.107.714	8.381.698.964
% PPP	11,0%	14,8%	13,9%	22,0%	29,7%	23,3%

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Tabella 10 – Il peso del partenariato pubblico-privato negli investimenti in OO.PP. dei Comuni – Città metropolitane

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PPP	128.619.891	551.004.475	246.219.374	463.699.581	240.921.670	398.977.074
TOTALE	1.193.197.298	2.096.556.661	1.574.000.529	2.344.774.514	1.307.652.623	1.654.853.501
% PPP	10,8%	26,3%	15,6%	19,8%	18,4%	24,1%

Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

Tabella 11 – Il peso del partenariato pubblico-privato negli investimenti in OO.PP. dei Comuni – Comuni capoluogo

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PPP	264.759.369	188.849.866	122.739.853	834.962.426	1.286.639.064	258.407.536
TOTALE	1.425.538.278	1.207.679.801	1.200.965.702	2.044.398.880	2.318.629.186	1.214.462.967
% PPP	18,6%	15,6%	10,2%	40,8%	55,5%	21,3%

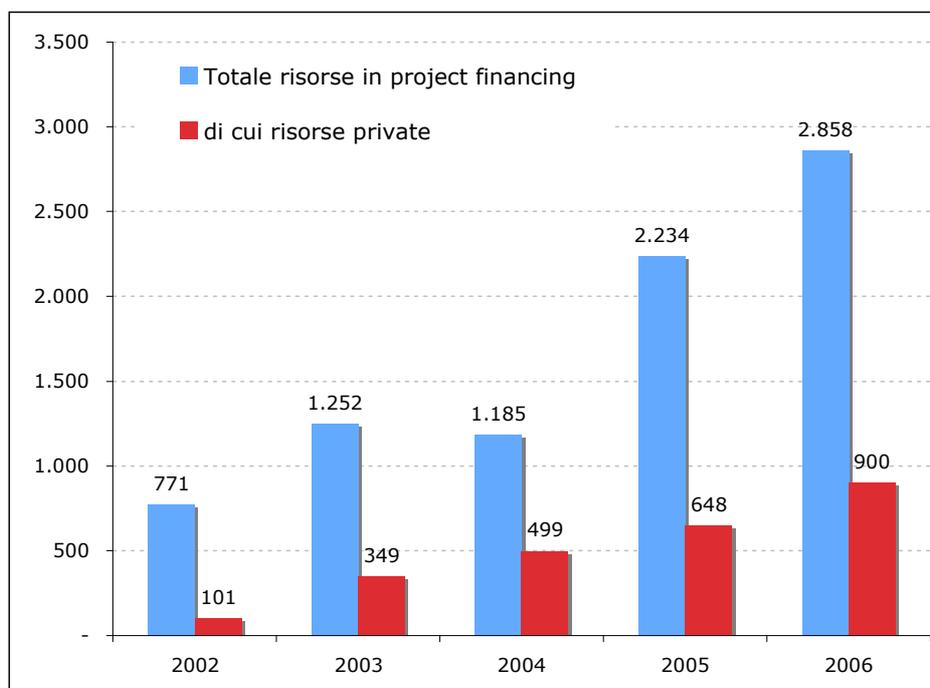
Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

L'estrema variabilità dell'utilizzazione del PPP nei Comuni capoluogo e la bassa percentuale di utilizzo in confronto alle città metropolitane evidenzia da un lato una gestione "straordinaria" della procedura, legata alla realizzazione di particolari opere legate all'incremento specifico di spesa del

2005 e del 2006, mentre da un altro lato dimostra la minore capacità di attivare processi e percorsi di innovazione e integrazione di investimenti privati nella riqualificazione delle città e nella realizzazione delle opere strutturali e infrastrutturali necessarie a raggiungere gli obiettivi posti dalle amministrazioni comunali.

Molto interessante appare il confronto tra risorse complessive impegnate in azioni di finanzia di progetto e risorse private a disposizione dei partenariati pubblico-privati. Il confronto tra i valori 2002-2006 evidenzia una crescita consistente della partecipazione dei capitali privati alla realizzazione delle opere, con un valore complessivo passato dal 13% del 2002 al 31% del 2006.

Figura 7 - Il peso del partenariato pubblico-privato negli investimenti in OO.PP. dei Comuni - Tutti i Comuni



Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi

LA PROPOSTA I – IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE

Più di 100 Paesi hanno avuto negli ultimi anni tassi di crescita superiori al 5%. L'Europa è cresciuta mediamente della metà tenendosi al di sotto della media dei Paesi Ocse. L'Italia è cresciuta la metà dell'Europa. Diversi sono i fattori che frenano la crescita italiana e fra questi decisiva è la carente dotazione di infrastrutture.

Dall'analisi dei dati della RUEF 2008 (Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2008) emerge una contrazione a partire dal 2004 degli investimenti fissi lordi delle pubbliche amministrazioni. In particolare, la spesa per investimenti delle Pubbliche Amministrazioni, dopo essere cresciute dal 2000 al 2004 (del 7,1 per cento in media all'anno), tornano al di sotto del 2,5 per cento del PIL nel 2006. Nel biennio 2006-2007, quasi l'80% della spesa in investimenti fa capo alle Amministrazioni Locali.

Il confronto con gli altri Paesi europei mette in evidenza questo rallentamento e mostra come il nostro Paese si collochi agli ultimi posti per gli investimenti in nuove opere e per l'incidenza degli investimenti in opere pubbliche sul PIL.

L'Italia ha bisogno di investimenti in infrastrutture. Ne ha bisogno la parte del Paese che presenta le migliori performance economiche e che percepisce questo deficit infrastrutturale come il principale fardello per le imprese che devono affrontare la competizione internazionale. Ne hanno bisogno le aree svantaggiate dove gli investimenti infrastrutturali avrebbero una maggiore produttività e contribuirebbero in modo decisivo alla crescita complessiva del Paese.

I Comuni sono i primi investitori nazionali in infrastrutture. Nel periodo 2000-2006 hanno rappresentato il 32% del totale degli investimenti del settore pubblico allargato che sale al 52% se consideriamo le sole pubbliche amministrazioni in senso stretto.

Il calo degli investimenti a partire dal 2004 è determinato in misura decisiva proprio dal rallentamento degli investimenti comunali. Un andamento determinato dalle esigenze di contenimento complessivo dei saldi della pubblica amministrazioni che ha prodotto, nel periodo 2004-2006, un calo della spesa locale per investimenti di 6 miliardi di Euro.

Guardando al periodo 2000-2006 si rileva una complessiva convergenza dei territori per quel che concerne la spesa per investimenti. Anche le nuove regole del patto di stabilità interno infatti – con le spese per gli investimenti all'interno del saldo finanziario - hanno limitato gli investimenti. Per di più penalizzando proprio i Comuni che nel triennio erano stati virtuosi realizzando più opere e infrastrutture. E' stata insomma una convergenza verso il basso: invece di un *catching up* da parte dei territori più arretrati c'è stato un *catching down* che ha fatto arretrare i territori più dinamici.

2.1 Un cambio di passo

Dobbiamo rilanciare gli investimenti in infrastrutture. Lo chiedono le prospettive di sviluppo del Paese e lo chiedono le comunità territoriali. Non solo le opportunità di crescita e sviluppo ma le stesse esigenze di una vita urbana ordinata e sostenibile hanno bisogno di un adeguamento delle dotazioni infrastrutturali.

Occorre un cambio di passo che consenta, pur nelle difficili situazione della finanza pubblica, di investire e realizzare opere pubbliche in modo da rinnovare e aumentare la dotazione di infrastrutture.

Il finanziamento delle opere è oggi prevalentemente affidato a strumenti tradizionali, mutui e crediti, che aumentando progressivamente lo stock di debito del Comune e fanno crescere nel tempo anche i tassi d'interesse applicati dai creditori. E' una pratica che impedisce un coordinamento tra i tempi del finanziamento e i tempi della realizzazione (impegno di spesa, procedura di gara, ecc.) e che quindi determina una spesa per interessi improduttiva.

Non è un caso che la spesa per interessi aumenti in modo più che proporzionale rispetto all'aumento della complessiva spesa per investimenti.

E' una spirale che va interrotta senza rinunciare agli investimenti. I comuni devono mutare le strategie finanziarie, gli strumenti utilizzati, i modelli organizzativi e gestionali, le forme di partenariato con i privati. E devono farlo tutti i comuni non solamente alcune amministrazioni virtuose e innovative. E' un cambio di passo che deve essere innescato, accompagnato e promosso attraverso interventi da regole "intelligenti" di controllo della finanza pubblica e da innovazioni istituzionali di respiro nazionale.

Occorre ampliare l'utilizzazione di strumenti di finanziamento diversi dai mutui. Le innovazioni negli ultimi anni non sono mancate. Oggi sono a

disposizione dei Comuni strumenti alternativi come le emissioni obbligazionarie nella forma dei "partly paid bonds" che permettono una erogazione progressiva dell'emissione coordinata con il piano di investimenti dell'ente. O le aperture di credito, che permettono il pagamento degli interessi sull'importo progressivamente erogato dei Comuni, o ancora, i prestiti flessibili della Cassa depositi e prestiti.

I Comuni stanno pagando una spesa addizionale per interessi generata non solo dalla debole capacità progettuale tecnica, finanziaria e organizzativa ma anche da un'offerta ancora "primitiva" degli istituti di credito che preferiscono muoversi sugli strumenti tradizionali più sicuri e garantiti e più semplici da progettare.

Ma occorre anche "mettere a valore" il patrimonio dei Comuni. Non si tratta solamente di operazioni finalizzate alla dismissione (come le operazioni *sales and lease back* o le cartolarizzazioni) ma soprattutto alla gestione, valorizzazione e sviluppo del patrimonio come nel caso dei fondi immobiliari e delle società immobiliari.

E' infine necessario uscire dai percorsi che vedono l'investimento pubblico come mera contrazione di un debito da ripagare ricorrendo alla fiscalità. Il necessario rilancio degli investimenti richiede un fabbisogno finanziario che non potrà essere soddisfatto se non reperendo risorse aggiuntive a quelle pubbliche.

Si deve aprire una stagione di collaborazione strategica tra pubblico e privato necessaria alla valorizzazione del territorio e alla creazione di benessere e qualità della vita ma anche in grado di creare valore per gli investitori privati.

Su questo piano vanno rilanciando le concessioni di costruzione e gestione, il *project financing*, il leasing in costruendo. Il *project financing* in particolare ha mostrato una crescente capacità di attivare capitali privati ma che è ancora al di sotto delle sue potenzialità. Così come vanno incentivate e diffuse le società pubblico-private e in particolare le società di trasformazione urbana e i contratti di sponsorizzazione.

I Comuni possono e devono fare la loro parte ma questo cambio di passo occorre farlo insieme. Innanzitutto insieme al governo e al parlamento nazionali che devono assumere l'obiettivo di un rilancio di medio-lungo periodo degli investimenti in infrastrutture. Un obiettivo strategico per il

Paese. Ma occorre anche un cambio di passo del sistema finanziario, degli investitori, degli operatori del credito, delle stesse aziende costruttrici.

2.2 Una disciplina organica degli strumenti a disposizione dei Comuni

I Comuni hanno a disposizione una pluralità di strumenti che tuttavia sono stati via via introdotti nell'ordinamento in modo frammentato ed estemporaneo. Ne è nata una legislazione lacunosa, non coordinata, spesso incoerente. Non è immaginabile dare nuovo impulso all'innovazione senza un quadro normativo chiaro che dia certezza sia ai Comuni sia agli operatori finanziari. Occorre mettere gli amministratori in grado di decidere tra le diverse opportunità e consentire agli operatori di valutare con sicurezza la fattibilità delle operazioni finanziarie e societarie.

Non è possibile dare impulso ai partenariati pubblico privato nell'incertezza sulla applicazione del "diritto di prelazione" dei promotori messo in discussione dal decreto legislativo n. 113/07. Occorre trovare una soluzione normativa che pur nel rispetto delle direttive comunitarie permetta un'incentivazione dei soggetti "promotori".

E ancora, non è possibile escludere le Unioni di Comuni dalle agevolazioni fiscali in materia di trasferimento degli immobili alle società di cartolarizzazione in uno scenario che vede nell'incentivazione delle forme associative una delle opportunità per dare maggiore solidità e adeguatezza al sistema del governo locale.

Il rilancio degli investimenti è un obiettivo urgente ma non può essere affrontato con una logica dell'"emergenza".

L'Anci chiede a governo e parlamento un impegno per produrre, in modo rapido ma ordinato, una disciplina coerente di una materia decisiva per il futuro della capacità di investire dei Comuni.

2.3 Una nuova "qualità" dei vincoli del Patto di stabilità interno

Serve anche una modifica decisa delle modalità di applicazione del Patto di stabilità interno. I vincoli all'autonomia gestionale degli enti non ha solo prodotto un calo complessivo degli investimenti ma ha limitato la possibilità di investire da parte degli enti "virtuosi", di quei Comuni che presentano saldi positivi.

Il problema non sono i vincoli ma la loro "qualità". Se vogliamo conseguire risultati di sviluppo e insieme di sana finanza pubblica non possiamo continuare a produrre disposizioni generali rivolte alla totalità dei Comuni italiani. Occorre tener conto di differenze sostanziali.

I Comuni italiani sono differenti non solo per dimensione demografica ma soprattutto per variabili di tipo economico e finanziario. Ci sono Comuni con saldo finanziario positivo o negativo, con differenti indici di indebitamento, con gradi diversi di autonomia finanziaria, con una incidenza variabile delle spese fisse sul bilancio. E diverse sono le dinamiche temporali che presentano dati in miglioramento o in peggioramento.

Le regole del Patto di stabilità interna vanno adeguate attraverso una conoscenza ed un'analisi della reale situazione dei Comuni. E' un'esigenza strategica che richiede un'evoluzione dei rapporti livelli di governo basata sulla "intelligenza" delle norme, e sulla "qualità" dei vincoli. Proponiamo una cabina di regia quale luogo di condivisione dei dati di finanza pubblica, il monitoraggio degli obiettivi di comparto e l'individuazione di indicatori economico-finanziari di virtuosità in grado di legare l'obiettivo assegnato a ciascun Comune al raggiungimento di differenti risultati gestionali.

2.4 Legge obiettivo per le città

Il tema degli investimenti deve anche essere affrontato attraverso piani e programmi strategici che diano respiro agli investimenti.

E' necessaria una Legge obiettivo per le Città che consenta di conseguire l'obiettivo strategico dell'innovazione e della sicurezza dei centri urbani. Occorre varare piani organici di sviluppo del territorio che comprendono infrastrutture pubbliche e private nonché interventi sul patrimonio immobiliare.

Non si tratta solo di una richiesta di intervento finanziario. Quello che va assicurato è un quadro di regole che permettano una gestione rapida e sicura degli interventi.

In caso di opere da realizzare con capitale pubblico, purché nel rispetto della disciplina comunitaria, occorre introdurre alcune deroghe al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che consentano il rispetto dei tempi di realizzazione, la flessibilità di alcuni strumenti giuridici. In caso di opere da realizzare con capitale privato occorre incentivare l'utilizzo dell'istituto del *Project financing*;

Vanno definite procedure più snelle, in sostituzione di quelle previste per il rilascio di concessioni o autorizzazioni di varia natura e che precedono la realizzazione di un'opera (progettazione/localizzazione/V.I.A. – valutazione di impatto ambientale)

Devono essere favorite, attraverso la stipulazioni di appositi accordi/protocolli d'intesa, lo svolgimento di attività di supporto per le Amministrazioni locali, avvalendosi di professionalità interne ad Organismi Istituzionali (Consiglio Superiore dei LLPP; l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, ecc.) per consentire un controllo più capillare sia in fase di programmazione/progettazione, sia in fase di esecuzione dei contratti, soprattutto laddove i Comuni per dimensioni o per ragioni sociali non hanno gli strumenti tecnico/operativi, né le risorse umane per poter agire in modo incisivo.

2.5 Riforma della Cassa Depositi e Prestiti

Emerge chiaramente la necessità che il sistema dei territori possa contare su un'offerta di prodotti finanziari e di modelli amministrativi ed economici che da un lato consentano di valorizzare le caratteristiche dell'ente (finanziarie, economiche, territoriali, patrimoniali, ecc.) e dall'altro di fare in modo che l'avvio di queste attività mantenga in equilibrio i saldi di finanza pubblica o il livello di indebitamento dell'ente.

Questa offerta qualificata e modulata potrebbe essere inserita nella missione della nuova Cassa Depositi e Prestiti accompagnata da strumenti operativi che realizzino sul campo questi piani di intervento.

La Cassa, in questo senso, potrebbe dotarsi di una banca, quale sede operativa per svolgere quelle tipologie di interventi che hanno un elevato valore pubblico, ma anche una connotazione commerciale.

La nuova Cassa, così riformata, potrà dedicarsi all'attuazione pratica sul territorio di tutte le procedure innovative, elevando il grado di elasticità e l'efficienza della spesa per investimenti, diminuendo i costi connessi alle operazioni finanziarie e proponendo altre forme di intervento di partenariato pubblico privato.

A livello locale potranno crearsi delle new.co partecipate anche dalla Cassa e dagli altri attori territoriali che potranno realizzare interventi complessi di riqualificazione, di costruzione di opere per la mobilità o per i servizi.

Interventi chiavi in mano che potranno sollevare il Comune dalle incombenze connesse alla progettazione tecnica, finanziaria ed amministrativa delle opere e delle infrastrutture. I Comuni potranno mettere in gioco l'elevato valore potenziale del patrimonio immobiliare che ne risulterà fortemente valorizzato e non necessariamente cartolarizzato. La scelta della dismissione o della valorizzazione finanziaria infatti non sarà necessaria, ma solo eventuale. Non sarà un presupposto essenziale, ma potrà essere un elemento dell'operazione, a carattere non vincolante (ad esempio utilizzando il patrimonio come conferimento nella new.co).

L'incrocio delle azioni poste in essere dai "protagonisti" del territorio garantirà una razionalizzazione degli interventi e non potrà non produrre una crescita virtuosa sul fronte degli investimenti e un aumento degli effetti positivi sull'intera economia locale e nazionale.

Un valore indiretto di questa operazione sarà dato dall'esternalizzazione del debito pubblico dall'ente territoriale verso le società veicolo ed un alleggerimento dei bilanci pubblici che dovrebbero avere così maggiore elasticità ed essere più coerenti con le regole del Patto di Stabilità.

LA PROPOSTA II: RISPARMIO ENERGETICO, FONTI RINNOVABILI E MOBILITA' SOSTENIBILE

Concrete strategie di sviluppo del nostro Paese, che prevedano la realizzazione di nuove infrastrutture ed il miglioramento di quelle esistenti, e che non solo cerchino il giusto equilibrio tra le esigenze di sviluppo e la tutela dell'ambiente, ma che pongano la questione della centralità dell'ambiente stesso quale nuova occasione di sviluppo in un quadro di sostenibilità economica e sociale. Questo è l'approccio necessario per avviare il confronto con il nuovo Governo.

3.1 L'Italia e gli impegni dell'Europa per Kyoto

Nell'ambito dell'accordo UE di "condivisione degli oneri" nell'attuazione del Protocollo di Kyoto, per il periodo 2008-2012 l'Italia si è impegnata a ridurre in media le proprie emissioni di gas-serra del 6,5% rispetto ai valori del 1990.

Mentre l'Unione Europea ha ridotto del 7,9% le proprie emissioni rispetto al 1990 (nell'Europa a 15 sono scese del 3%), l'Italia le ha viste crescere del 12,1%, soprattutto a causa dell'aumento dei consumi per trasporti (+27%), della produzione di energia elettrica (+16%) e della produzione di riscaldamento per usi civili (+21%)¹².

Il divario di oltre 90 milioni di tonnellate di CO₂ che ci separa dal trend europeo, con un livello di emissioni del 12% superiore rispetto al 1990, costerà all'Italia oltre 4 milioni di euro al giorno: dal 1° gennaio 2008 il debito è di 47,60 € ogni secondo e a fine anno toccherà quasi quota 1,5 miliardi¹³.

A partire dal 6 febbraio 2005 anche all'Italia era consentito l'accumulo e lo scambio di crediti di emissione da negoziare con i Paesi meno inquinanti nell'ambito del Protocollo di Kyoto. Il 18 maggio 2006 tuttavia la Corte di Giustizia della Comunità europea ha condannato l'Italia per il mancato

¹² C.f.r. Rapporto Ambiente Italia 2008.

¹³ C.f.r. <http://www.kyotoclub.org>

recepimento della direttiva 87 del 2003¹⁴ sullo scambio delle quote di emissioni dei gas serra.

3.2 Per lo sviluppo e l'ambiente, ripartire dalle città

Secondo l'agenzia delle azioni Unite UN-Habitat, le città occupano solo il 2% della superficie del pianeta, ma emettono circa l'80% delle emissioni di CO₂. Attualmente vi sono nel mondo 408 città con oltre un milione di abitanti. Secondo uno studio del Tyndall Centre for Climate Change Research la città di Londra, con i suoi 7,4 milioni di abitanti, emette più dell'Irlanda e quanto la Grecia o il Portogallo.

Oggi oltre il 60% della popolazione dell'Unione europea vive in ambiente urbano e si stima che tale quota entro il 2020 raggiungerà l'80%, determinando un progressivo deterioramento dell'ambiente di vita e una crescente pressione sugli ecosistemi¹⁵. Poco meno dell'85% del prodotto interno lordo dell'UE proviene dalle città, che sono responsabili, direttamente e indirettamente di oltre il 50% delle emissioni di gas serra derivanti dall'uso dell'energia nelle attività umane.

L'ANCI e il Coordinamento delle Agende 21 locali stimano che le azioni locali possono partecipare a ridurre le emissioni di gas serra per una quota pari al 15-20% dell'obiettivo nazionale di 100 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti di riduzione, mentre un milione di tonnellate potranno essere evitate con la razionalizzazione della gestione energetica del patrimonio pubblico.

Se nelle città si concentra il consumo di energia (tra le principali cause di emissioni di CO₂) è proprio a partire dalle città che bisogna ripensare le nuove strategie di sviluppo dell'intero Paese tenendo al centro politiche per la sostenibilità basate su tre pilastri:

- Risparmio energetico
- Fonti energetiche alternative
- Politiche per la mobilità

E' necessario innanzitutto che ogni azione risulti inserita in un quadro di programmazione, all'interno di un **Piano Energetico Nazionale** di riordino

¹⁴ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

¹⁵ C.f.r. Comm. Europea, "LIBRO VERDE - Verso una nuova cultura della mobilità urbana" - COM(2007) 551.

organico delle politiche energetiche, che risponda alle sfide di oggi – l'ultimo risale al 1988 -, con cui il Governo centrale riprenda le sue funzioni di indirizzo e fornisca le linee guida per le regioni, per le attività di programmazione a livello locale.

3.3 Risparmio energetico

Il solo settore dell'edilizia è responsabile per il 30-35% delle emissioni in atmosfera e le abitazioni esistenti disperdono energia per il riscaldamento e necessitano di impianti energivori per il raffrescamento estivo. Partire da un uso consapevole dell'energia per un Paese che importa oltre l'80% dei combustibili necessari al proprio fabbisogno energetico non può che essere il principale obiettivo da raggiungere nell'ambito di un vero e proprio Piano Energetico Nazionale.

Per raggiungere gli obiettivi fissati dalla direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, che prevede la riduzione del 10% dei consumi entro il 2016, è necessario innanzitutto porre rimedio all'attuale quadro frammentato delle norme di recepimento nazionali, cui si aggiunge l'ulteriore articolazione normativa legata alla attribuzione di competenze in materia di governo del territorio e dell'energia alle Regioni, che certamente non facilita una coerente azione di livello nazionale. Questo problema, tra l'altro, non interessa solo le questioni legate all'energia ma anche, ad esempio, la gestione dei **rifiuti** (sovrapposizione di competenze tra regioni, province e Comuni) per il quale si dovranno ridefinire ulteriori interventi correttivi al Codice dell'Ambiente.

A partire dalla legge Finanziaria del 2007 sono state introdotte importanti novità per agevolare la strada del risparmio energetico, come l'innalzamento dal 36 al 55% della detrazione fiscale per interventi che consentono di ridurre le dispersioni termiche, per l'installazione di pannelli solari e per la sostituzione di vecchie caldaie con nuove ad alta efficienza, così come per l'utilizzo di particolari laterizi ad alto isolamento termico e vetri a bassa emissività termica. Gli interventi conosciuti come "Conto energia" sono stati rivolti direttamente ai cittadini e alle imprese puntando sull'agevolazione fiscale quale strumento di immediata attuazione. Il Conto energia non ha coinvolto quindi il settore pubblico a partire dall'edilizia sociale e dal patrimonio immobiliare di proprietà di Regioni e Comuni.

Parallelamente è stato previsto un piano per le regioni per interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici che non ha prodotto ad oggi nessun significativo risultato.

E' necessario superare l'attuale impostazione per giungere ad un quadro di programmazione unitario ponendo obiettivi nel breve e medio periodo e distinguendo tra interventi regolatori e interventi diretti, e per questi ultimi agire con più convinzione sul patrimonio immobiliare pubblico. Se, infatti, l'obbligo di efficientamento energetico degli edifici di enti pubblici è un obiettivo raggiungibile nei prossimi anni - sebbene la norma sia ancora in attesa di pubblicazione - è altrettanto vero che difficilmente potrà essere inserito tra le priorità delle amministrazioni locali se rimane in assenza di specifici interventi.

L'esigenza di andare nella direzione del risparmio energetico riguarda anche la spesa che i Comuni sopportano ad esempio sull'illuminazione pubblica. Secondo i dati in nostro possesso¹⁶, il costo dell'energia per l'illuminazione pubblica in Kwh, ha subito tra il 2005 e il 2006 una crescita pressoché esponenziale. Si è, infatti, passati da 0,0778 €/kWh a settembre 2005 a 0,0994 €/kWh nel terzo trimestre 2006 con un incremento dei costi del 28.4% in un solo anno. Al tasso di crescita dell'illuminazione attuale (media del 5% annuo per le sole nuove installazioni) nei prossimi 11 anni ogni Comune italiano spenderà il doppio per la propria bolletta solo sull'illuminazione pubblica comunale, con la previsione dell'aumento della bolletta elettrica pari al 100%.

E' quindi soprattutto importante in questo momento permettere ai Comuni di liberare risorse nella direzione del risparmio energetico, attraverso un piano concreto di interventi, che comprenda, ad esempio, l'esclusione dal patto di stabilità degli investimenti finalizzati a tutte le politiche di contenimento dei consumi energetici e di sviluppo delle energie rinnovabili.

In questo contesto è fondamentale permettere agli Enti Locali di esercitare una *governance* sul risparmio energetico e sul raggiungimento degli obiettivi di Kyoto e di quelli fissati dalla Commissione Europea attuando una "concertazione tra i diversi livelli di governo" che preveda incentivi reali, cui possano accedere i territori, con strumenti nuovi superando i tradizionali "interventi dall'alto" tra cui ad esempio le procedure per l'ingresso nel mercato delle emissioni e nel mercato della certificazione energetica e la possibilità di accedere a titoli energetici dedicati alla pubblica amministrazione. I Comuni sono pronti ad assumersi anche l'obbligo dell'efficientamento energetico quale indice di virtuosità dell'ente locale magari prevedendo un periodo sperimentale di tra anni entro cui

¹⁶ Fonte: Enel Distribuzione.

raggiungere gli obiettivi concordati all'interno di un quadro programmatico nazionale

3.3.1 Fonti energetiche alternative

La domanda energetica dell'Europa fra il 1997 e il 2005 è aumentata di 117 milioni di tonnellate di petrolio equivalenti (Mtep), crescita coperta per oltre 20 Mtep da fonti energetiche rinnovabili (FER). La dipendenza da importazioni energetiche dall'estero ha superato il 50%: questo il quadro descritto da uno studio di Nomisma Energia per GSE presentato ad aprile 2007. Sebbene risulti che l'Italia sia il quarto produttore di elettricità da fonti energetiche rinnovabili nell'UE a 25, con 52 TWh nel 2006, il Paese è ancora lontano dagli obiettivi posti dalla Direttiva 2001/77/CE, recepita con il decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387, che prevede che la quota percentuale di energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili entro il 2010 dovrà essere elevata al 25% del totale di energia elettrica prodotta. Infatti, in Italia il consumo di energia da fonti rinnovabili secondo l'Agenzia internazionale per l'Energia (IEA) risulta essere solo il 5,2% (il GSE stima il dato nel 15,4%, ma in quest'ultimo è incluso il 12,05% di energia da fonte idroelettrica e solo la restante parte è data dalla somma di geotermico ed eolico).

I Comuni sono consapevoli della sfida che attende il Paese. Prova ne è il Patto dei sindaci lanciato a Bruxelles il 30 gennaio 2008 e siglato anche dalle città italiane. L'accordo rappresenta l'impegno delle città in materia di riduzione delle emissioni e di promozione delle energie rinnovabili. Le città si impegnano a sviluppare dal livello urbano interventi concreti che aiutino l'Unione Europea a cogliere l'ambizioso obiettivo di riduzione del 20% delle emissioni nocive entro il 2020 (obiettivo "20-20-20").

Le proposte dei Comuni per facilitare il raggiungimento degli obiettivi di contenimento energetico, creando le giuste e utili sinergie tra settore pubblico e privato e fra i diversi livelli di governo del territorio, a partire dalla diffusione del Patto europeo dei Sindaci per l'energia, comprendono:

- l'accesso per gli Enti locali al mercato dell'Emission Trading (individuazione di strumenti normativi e regolamentari per facilitare l'ingresso dei Comuni nel mercato dei certificati bianchi, verdi e blu ed entrare così nei meccanismi di compravendita delle quote di CO₂);

- la condivisione dei Piani Energetici Ambientali Regionali con velocità e uniformità nell'assegnazione delle risorse previste dai fondi regionali
- partnership pubblico-privato per la realizzazione di interventi infrastrutturali

3.3.2 Politiche per la mobilità – qualità dell'aria e risparmio energetico

In Europa il settore trasporti è responsabile del 26% dei consumi finali di energia e del 24% delle emissioni di CO₂. In questo ambito il traffico urbano genera il 40% delle emissioni di CO₂ e il 70% delle altre emissioni inquinanti prodotte complessivamente dagli autoveicoli. L'uso di energia e le emissioni continuano a crescere ad un tasso del 2% annuo¹⁷.

L'Agenzia Europea dell'Ambiente nel Rapporto presentato a marzo 2008¹⁸ afferma che circa il 12% delle emissioni di CO₂ nell'UE è dovuto al consumo di carburante da parte delle autovetture e che se i trasporti, e i trasporti stradali in particolare, avessero seguito l'andamento osservato in altri settori economici, saremmo stati i primi, a livello internazionale, a raggiungere già da alcuni anni gli obiettivi fissati per l'Europa dal Protocollo di Kyoto in materia di emissioni di gas a effetto serra.

Attualmente l'Italia è il secondo Paese europeo per numero di autovetture per abitante e nelle aree urbane gran parte della domanda di mobilità viene soddisfatta attraverso l'uso del mezzo privato (più dell'80 % degli spostamenti). Il peso dei trasporti in termini di consumi finali di energia in Italia è passato dal 16% del 1971 a valori sempre superiori al 30% dopo il 2000¹⁹.

Una politica sostenibile dei trasporti incide positivamente rispetto alla dipendenza da fonti energetiche non rinnovabili, alla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché agli effetti sulla salute da inquinamento atmosferico delle emissioni dei veicoli. Gli interventi su mobilità e trasporti si ritiene siano da realizzare nell'ambito di un contesto più ampio di Politiche per la Qualità dell'Aria, da inserire in un Piano strategico di medio-lungo periodo. Si ritiene anche indispensabile intervenire quanto prima

¹⁷ C.f.r.: "Trasporto urbano sostenibile, Proposta del Parlamento Ue" (Risoluzione PE 11.3.2008).

¹⁸ "Climate for a transport change TERM 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union" - EEA Report No 1/2008.

¹⁹ C.f.r. G.Cattani, L. Di Matteo in "La qualità dell'aria in Italia: dati, problemi, prospettive", Apat, 2006).

aggiornando la normativa di settore, soprattutto per quanto concerne la responsabilità dei Sindaci, gli interventi sul parco veicolare pubblico e le limitazioni all'uso di veicoli inquinanti, oltre che con interventi straordinari per finanziare il TPL con regole stringenti sui limiti emissivo dei nuovi veicoli. In Italia nella scorsa legislatura è stato avviato presso la Presidenza del Consiglio il tavolo tecnico interistituzionale sul TPL per la riforma del D.lgs. 422/97, che ha prodotto un documento finale con la Proposta per la Riforma del Settore. Si chiede al nuovo Governo di riprendere le attività di programmazione sul settore del TPL a partire dai contenuti del documento, anticipando quelli più urgenti anche attraverso specifici dispositivi di legge. In questo ambito si segnalano fra gli obiettivi prioritari per i Comuni:

- Fornire una risposta immediata ai cittadini riconoscendo ai Sindaci delle grandi aree urbane poteri speciali sul traffico;
- Porre obiettivi ambientali espliciti nelle politiche dei trasporti, in termini di riduzione delle emissioni inquinanti e di riduzione del rumore
- Coordinare a livello centrale, all'interno di un sistema integrato, i diversi interventi di finanziamento per la mobilità nelle città; evitando politiche settoriali per gli investimenti, e favorendo politiche coordinate anche a livello locale, in un quadro di finanziamenti nazionale ed europeo,
- Attuare il principio di sussidiarietà nello sviluppo di azioni per il rinnovamento e lo sviluppo del trasporto collettivo, per la promozione delle alternative all'uso dell'auto di proprietà, per nuove forme di logistica urbana, che prevedano innovazioni tecnologiche-organizzative e applicazioni dell'infomobilità;
- La pianificazione delle politiche per la mobilità urbana di tipo verticale (tra le diverse dimensioni territoriali interessate, in un'ottica di pianificazione da area vasta), di tipo orizzontale "esterno" (tra i diversi strumenti settoriali della programmazione territoriale urbanistici, ambientali, per lo sviluppo economico ecc.) ed "interno" (tra le diverse misure che sostanziano una politica complessiva per la mobilità urbana in uno specifico contesto).

3.4 Patto tra Governo, Regioni e Comuni

Rispetto alle scelte operative, l'ANCI intende proporre al Governo un Patto con i Comuni, per coniugare lo sviluppo e la crescita economica e il contenimento dei consumi energetici.

L'obiettivo è il riconoscimento del loro ruolo imprescindibile dei Comuni all'interno del processo programmatico e decisionale nel disegno di una complessiva ed efficace politica energetica nazionale coinvolgendo ovviamente le regioni. Un lavoro comune per stabilire linee di indirizzo strategiche e confini delle responsabilità per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi dell'UE in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e aumento della quota di energie rinnovabili.²⁰

L'ANCI propone quindi un approccio locale che potrà essere attuato anche attraverso una Legge Obiettivo per le città individuando aree prioritarie di intervento, incentivi e disincentivi, e definendo strumenti e modalità per i Sindaci utili a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità prefissati.

Lo strumento del *Patto con i Comuni* da proporre al Governo, "L'Italia per Kyoto", dovrà prevedere un ventaglio di proposte cui i territori potranno aderire per contribuire, ciascuno per la sua parte, agli obiettivi concertati a livello nazionale. Si tratta di una nuova proposta di lavoro in base alla quale ciascun territorio potrà rendersi protagonista con azioni locali in un disegno più complessivo necessario a rispettare gli impegni assunti dall'Italia in sede europea ed internazionale e al tempo stesso di beneficiare delle agevolazioni previste a livello territoriale.

3.4.1 Le compensazioni ambientali e la mediazione dei conflitti ambientali

Per la realizzazione degli interventi, e in particolare per le infrastrutture energetiche, sarà opportuno prevedere un ruolo diverso dell'Ente locale - anche con apposite Linee guida - rilanciando la fase di concertazione territoriale, a partire dalla fase a monte del procedimento autorizzatorio dell'opera da realizzare, durante la quale saranno espliciti i riferimenti a compensazioni ambientali che potranno essere finanziate ad esempio

²⁰ Il c.d. Pacchetto "20-20-20" - Climate Action, con cui l'Europa si impegna unilateralmente a ridurre le proprie emissioni di CO₂ del 20% entro il 2020, aumentando nel contempo del 20% il livello di efficienza energetica e del 20% la quota di utilizzo delle fonti di energia rinnovabile sul totale del mix energetico.

destinando una parte delle somme versate per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale anche per sostenere misure di coinvolgimento delle comunità locali e di comunicazione sul territorio.

Le compensazioni ambientali dovrebbero essere previste per legge per la realizzazione di tutte le opere. Saranno questi strumenti utili a facilitare la realizzazione degli interventi, per i quali si dovrebbero in via preventiva identificare, descrivere e misurare gli **elementi caratterizzanti** (ambientali, paesaggistici, socio-economici), valutare quindi gli **impatti indotti** dai progetti di trasformazione del territorio, e di conseguenza le possibili **azioni di mitigazione e compensazione** in funzione delle fragilità rilevate. La promozione dell'ambiente andrà attivamente perseguita in maniera trasversale in tutti i principali settori, dalla mobilità sostenibile (sulla quale è stato predisposto un pacchetto di azioni specifiche), all'architettura eco-compatibile, all'utilizzo delle nuove tecnologie finalizzate al risparmio energetico.

Per la realizzazione di opere e interventi infrastrutturali in campo energetico e ambientale (es. impianti eolici , centrali biomasse, ecc.) emergono spesso conflitti con le popolazioni interessate connesse alla c.d. "Sindrome NIMBY". Anci, anche attraverso le sue articolazioni territoriali e le relazioni dirette con le amministrazioni locali, ritiene di offrire il proprio impegno per una coerente ed adeguata gestione di tali situazioni di contrapposizione anche attraverso la promozione e la diffusione di un approccio codificato nel dialogo con le comunità locali. L'Anci, in quanto rappresentanza dei Comuni italiani, può svolgere un ruolo positivo nella mediazione dei conflitti ambientali anche attraverso azioni sul territorio a supporto dei diversi Enti coinvolti nella realizzazione dei progetti e l'individuazione di idonei strumenti.

3.4.2 Semplificazione amministrativa

E' necessario armonizzare il complesso delle procedure autorizzatorie che riguardano l'efficientamento energetico e la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili puntando su una decisa semplificazione degli iter. A tale scopo, sulla base di una rilevazione sul territorio delle diverse procedure amministrative applicate, sarà opportuno predisporre modelli semplificati da assumere come riferimento insieme ai soggetti pubblici e privati coinvolti nei procedimenti autorizzativi.

3.4.3 Monitoraggio degli interventi e Network delle migliori pratiche

L'Europa individua la sostenibilità come l'orizzonte e il principio ispiratore di tutte le azioni delle autorità a tutti i livelli di governo, per regolare e valutare le scelte e gli interventi da realizzare. **Manca ancora però una definizione puntuale del concetto di sostenibilità**, che è per sua natura complesso e che può essere interpretato nei modi più diversi portando di fatto ad una sua non efficace applicazione. Per monitorare e verificare l'effettiva applicazione dei principi di sostenibilità, vi è la necessità di utilizzare strumenti e sistemi conoscitivi di misurazione con **un sistema di indicatori ambientali**, ma anche socio-economici e istituzionali nell'ambito di un **sistema di contabilità ambientale, quale strumento di governo**. A tal fine si potrà partire dalla **valorizzazione del sistema di monitoraggio già in essere** ed estenderlo alla progettazione delle migliori pratiche realizzate dalle Città.

Nel quadro del Patto dei sindaci europei per l'energia con cui le città si impegnano ad andare oltre gli obiettivi fissati per l'UE al 2020, l'Anci si impegna a coordinare un network delle migliori pratiche dei Comuni italiani, così da consentire una circolarità di idee e progetti a favore dei Comuni. Le esperienze di questi anni maturate dalle città possono costituire un **laboratorio permanente** all'interno del quale amministratori e tecnici comunali potranno attingere idee ed esperienze.

3.4.4 Conferenza nazionale sull'energia e l'ambiente

L'Anci propone di prevedere un momento di sintesi annuale delle politiche e delle azioni attuate e da attuarsi per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo utile a fare il punto della situazione ed a tracciare i percorsi coerenti ai diversi livelli di governo nazionale, regionale e locale.

ASSE 3: TURISMO E MADE IN ITALY: UN NUOVO PARADIGMA PER ESSERE COMPETITIVI

Il turismo in Europa continua a crescere grazie al gruppo dei nuovi paesi che stanno investendo massicciamente sia in termini di strutture che di marketing per attirare investimenti e turisti. L'Italia arranca un po', secondo gli ultimi dati del WTO, e subisce la concorrenza dei competitor tradizionali, come la Francia ma anche di realtà dinamiche quali la Spagna (che punta su un'offerta simile centrata sul mix della qualità della vita, sole e mare, storia e bellezze monumentali) e rispetto ad un turismo più balneare della Grecia, della Turchia, della Slovenia, ecc.

L'Eurostat mette in evidenza come sia aumentata la concorrenza all'interno dell'Europa e come alcuni paesi puntino decisamente non solo sullo sviluppo turistico, ma anche su un modello sole-mare-cultura e paesaggio, che fino a un decennio fa era caratteristico dell'Italia.

A livello mondiale il turismo continua la sua inesorabile crescita, gli arrivi internazionali nell'ultimo anno sono aumentati del 6,1%. Si registrano quali fattori espansivi a livello globale:

- il perseverare di una crescita dell'economia mondiale grazie allo sviluppo dei paesi delle economie emergenti
- la continua diminuzione delle tariffe aeree
- un uso più efficiente dei canali distributivi: consolidamento di Internet *booking* e di *low cost*.

Rappresentano delle minacce per il settore turistico internazionale ad oggi il caro-petrolio, la crisi del credito, la volatilità dei cambi, l'inflazione e i tassi d'interesse in tensione, lo *slowdown* dell'economia USA, i disastri naturali, le malattie ed il terrorismo.

Si registra, al livello internazionale, una crescita del turismo *high-qualitative* auto organizzato oltre che un forte orientamento verso i paesi emergenti.

L'Italia, secondo un'indagine presso un campione di *tour operator* internazionali, è la meta più ambita del turismo mondiale, tuttavia, come ben sottolineato dall'indagine del Fondo Monetario Internazionale la sua capacità di rispondere in maniera efficiente alle esigenze della domanda e, pertanto, di essere competitiva sul mercato, viene valutata inferiore a quella

della Grecia, della Spagna e del Portogallo. La posizione in fondo alla classifica del nostro paese viene motivata dalla prestigiosa organizzazione internazionale in ragione della bassa qualità dei servizi turistici, della frammentazione dell'offerta, della chiusura verso mercati internazionali e di un ridotto dimensionamento del comparto dell'offerta turistica.

Nel 2006 l'Italia è stata il paese più richiesto dalla clientela dei principali tour operator europei, con l'80,4% delle preferenze, distanziando Spagna e Francia di quasi il doppio. Inoltre, ha rappresentato in media il 43,5% dei viaggi venduti dai *tour operator*, una quota in aumento costante rispetto al 2003, quando rappresentava "solo" il 35%. Accade spesso però che le dichiarazioni di interesse da parte di turisti europei non si traducano in viaggio; il motivo sta in parte in un naturale tasso di abbandono, ossia quelle persone che chiedono informazioni ma poi non vanno in vacanza, ma in parte forse sta nella difficoltà del sistema turistico italiano di offrire soluzioni convincenti e competitive per questi turisti interessati.

I Paesi più richiesti presso i *tour operator* europei (%) nel 2006 sono:

Tabella1: Graduatoria dei paesi più richiesti					
		2006	2005	2004	2003
1°	Italia	80,4	88,8	96,3	83,1
2°	Spagna	38,9	42,7	39,7	48,1
3°	Francia	36,1	39,1	39,4	44,2
4°	Germania	15,3	16,9	12,8	28,2
5°	Grecia	14,6	16,3	16,6	22,4

Fonte: Isnart – Unioncamere , Indagine sul turismo organizzato europeo, luglio 2006

A dispetto dell'interesse dei turisti europei, sempre secondo i tour operator, l'Italia ha perso quote di mercato superiori alle perdite registrate da Francia e Spagna. Allo stesso tempo, nuovi Paesi (Croazia, Egitto, Paesi dell'Est, Portogallo) si sono imposti sul mercato turistico.

Dal 2001 a oggi sono andati persi nel nostro Paese ben oltre 4 milioni di turisti stranieri e la Spagna, nel 2005, facendo registrare più di un quinto (21,4%) delle presenze straniere rilevate in UE negli esercizi ricettivi, si è collocata nettamente al primo posto tra i paesi europei, seguita a distanza dall'Italia (15,4%) e dalla Francia (11,2%).

Si presenta, dunque, con evidenza la necessità di sfruttare il buon *appeal* del nostro Paese, potenziando la sua immagine rispetto a quei prodotti turistici ancora deboli e a quelle aree del paese poco conosciute e di agire a livello di sistema per migliorare la qualità media dei servizi turistici e potenziare l'offerta di servizi di *edutainment* ed *entertainment*. Mercati emergenti quali la Cina, l'India, la Russia sono molto interessati al *Made in Italy*, vogliono avere la possibilità di conoscere più o meno rapidamente la destinazione e portarsi a casa uno o più prodotti che rappresentino l'Italia.

In Italia, in un quadro generale, si consolida il recupero di flussi nella maggior parte delle regioni, mentre le criticità permangono soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

Alcune dinamiche comuni sono la qualificazione delle aree balneari; la persistente difficoltà del turismo montano tradizionale; la solidità/crescita del turismo culturale tradizionale; le ottime performance per il "turismo del territorio".

Si conferma, da un lato, la tendenza alla diminuzione della permanenza media, dall'altro, il rapporto spesso inverso tra dinamica della permanenza e della spesa media. Ovvero ad una vacanza più breve corrisponde una spesa media pro-capite giornaliera più alta.

Il 2007 ha visto un crescita della polarizzazione della ricchezza prodotta dal turismo a vantaggio di cinque regioni (Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana e Veneto) che detengono il 67,5% della spesa turistica ed il 66% del valore aggiunto complessivo, pari rispettivamente nel 2006 al 64,3% e al 63%.

Accanto all'offerta culturale è lo shopping che interessa molti nuovi mercati, affascinati dalla moda e dal design italiano. Ma spesso manca una logica di integrazione fra flussi turistici, espressione di una domanda potenziale, e punti vendita qualificati. La numerosità degli operatori che sono chiamati in campo è tale da far sì che spesso nessuno se la senta di affrontare la partita e abbandoni il campo ancor prima di iniziare. L'attenzione ai mercati emergenti attraverso nuove strategie e prodotti diventa ancor più

importante alla luce del calo dei flussi turistici tradizionali, specie quelli relativi al mercato tedesco, che ha fatto registrare, nell'arco di cinque anni fino al 2005 (tra il 2005 e il 2006 si è registrato, invece, un leggero recupero), una diminuzione dei turisti da circa 15 milioni a poco più di 10 milioni, anche se la Germania rimane ancora la nazione più presente in Italia.

La vera novità nei trend turistici da e per il nostro Paese è rappresentata oggi dal cambiamento di flussi, tipologie e segmenti di domanda.

In termini di motivazione/destinazione, va segnalato l'allargarsi del fenomeno legato al turismo che integra cultura e territorio e che sembra favorire anche i segmenti più tradizionali, in particolare il lacuale.

Rispetto alla domanda internazionale, il turismo balneare, dopo il recupero del 2006, si mantiene stabile, con un incremento della spesa pro capite giornaliera reale, per la prima volta dopo parecchi anni.

Il segmento culturale rafforza ulteriormente il proprio ruolo economico aumentando il proprio peso sulla spesa totale di un altro punto percentuale, dopo i 6 guadagnati nel 2006, arrivando a una quota del 54%. Cresce anche il "turismo del paesaggio e della cultura" di 2 punti percentuali, che presumibilmente incorpora anche il segmento enogastronomico e montano.

Secondo un'indagine DOXA (Indagine presentata alla IX conferenza Ciset-Banca d'Italia sul Turismo internazionale) nel corso del 2007 sono stati fatti in Italia, da residenti all'estero, 44 milioni di viaggi con pernottamenti.

Oltre due quinti di questi viaggi hanno avuto come destinazione principale o esclusiva sei città: tre città dell'Italia Settentrionale (Milano, Torino e Venezia) e tre città dell'Italia Centrale e Meridionale (Roma, Firenze e Napoli).

La concentrazione dei viaggi dei visitatori in alcune grandi città è molto forte: quasi il 42% degli arrivi in Italia, hanno come principale destinazione sei città in cui vivono attualmente meno del 15% degli italiani.

Prevalgono le motivazioni culturali per il 70% dei visitatori a Venezia e Firenze, il 61% a Roma, il 34% a Napoli, il 25% a Milano, il 22% a Torino e il 33% per i viaggi in Italia nel complesso.

A livello nazionale, per tutti i viaggiatori intervistati, i dati rilevati nel 2007 confermano per gli aspetti essenziali i valori ottenuti negli anni precedenti

con l'indagine sui viaggi internazionali. Seguendo l'analisi delle principali motivazioni:

- viene dato un voto medio complessivo piuttosto elevato sull'esperienza fatta nei viaggi in Italia (8,3 su 10), voto che è molto vicino a quello ottenuto con lo stesso metodo, negli anni precedenti

- sull'esperienza fatta nelle sei città, viene dato un voto complessivo, per tutti gli aspetti considerati, leggermente inferiore (8,1 invece di 8,3), rispetto a quello espresso da tutti gli intervistati per i viaggi fatti in Italia. Questo dato conferma i risultati di altre ricerche. Nei centri piccoli e medi, alcuni problemi sono minori (problemi di traffico, di sicurezza, di costi degli alberghi e dei ristoranti) e per molti aspetti l'accoglienza ricevuta nei centri piccoli e medi può essere migliore rispetto ai grandi centri urbani

- considerando separatamente nove elementi di valutazione, si ottengono i livelli di soddisfazione più alti per quattro aspetti: 8,7, in media, per l'interesse dei luoghi visitati, cioè per le città ed i beni artistici e culturali, 8,5 per i pasti, 8,5 anche per i paesaggi e la natura (vicino alle città visitate) e 8,3 per l'accoglienza. Sono stati dati invece giudizi intermedi, ma nel complesso positivi, per la sicurezza (8,2), per le possibilità di shopping (8,0), cioè per la qualità e la varietà dei prodotti offerti nei negozi, ed anche per gli alberghi e le altre possibilità di alloggio (8,0).

Il livello di soddisfazione più basso è stato rilevato per i servizi turistici e le informazioni fornite ai turisti (7,7 in media) ed anche per il costo della vita (voto medio di 6,3).

Se si analizzano i livelli medi di soddisfazione per l'esperienza fatta in Italia, secondo le motivazioni principali del viaggio, si osserva che i giudizi medi degli intervistati che hanno viaggiato per turismo (voto medio di 8,4) e, in particolare, con motivazioni culturali (voto medio di 8,4) e per altri motivi personali, spesso per visitare parenti ed amici (ancora con un voto medio di 8,4) sono molto simili.

Per quanto riguarda in particolare il binomio turismo-cultura, nella cui offerta turistica il nostro Paese si posiziona tra i primi sul mercato europeo, tra il 1970 e il 1991, in Europa, il turismo culturale è cresciuto del 100%, dal '91 al 2000 è cresciuto in media del 3,5% e si può codificare in due classi di turisti: coloro che vivono l'arte a complemento della vacanza e coloro che scelgono una destinazione per visitarne il patrimonio artistico.

Dal 2000 in poi, i confini del turismo culturale non sono più così netti perché si è modificato l'atteggiamento verso la vacanza e si viaggia per conoscere e fare esperienza; diventa, pertanto, difficile collocare in categorie strette il turista culturale ed è talmente diffuso l'interesse verso la componente culturale che, su un campione di 1.000 italiani, il 77% ritiene che un momento importante della vacanza sia la visita ai centri storici, monumenti, musei e la partecipazione a manifestazioni culturali.

Ma l'interesse a verificare cosa si intende per turista culturale deriva da due ordini di considerazioni: serve circoscrivere il turista culturale per poterlo fotografare e misurare; solo se si comprendono preferenze e comportamenti del turista culturale si hanno le informazioni necessarie per indirizzare la spesa culturale affinché la cultura costituisca un'attrattiva turistica.

Il Touring Club conferma il dato positivo sul turismo culturale attribuendo allo stesso un valore quasi pari ad un quarto del turismo complessivo e riconoscendo una crescita di ben 7 punti percentuali a partire dal 1990.

L'ANALISI

1.1 Nuove tendenze e nuovi comportamenti della domanda turistica interna

Il turista italiano spesso viaggia da solo o in coppia, soggiorna in case private o in alloggi di categoria medio alta. Soprattutto si dedica alla scoperta delle bellezze artistiche con calma, approfondendo la visita, senza l'ansia di vedere tutto in un unico viaggio ma con l'idea di potervi tornare tranquillamente.

A ciò contribuisce l'aumento di *short breaks*, ponti festivi e weekend, forme di vacanza che diventano ogni anno più familiari, ma sempre più di "breve raggio" rispetto alla propria residenza. Infatti, da fonte Atlas risulta che una quota rilevante (più del 33%) dei turisti culturali provengono dalle aree limitrofe.

I turisti culturali sono per oltre il 40% giovani, anche se i visitatori "puri" sono in molte occasioni appartenenti alle fasce sopra i 55 anni, e hanno, in generale, un titolo di studio elevato.

Il turista culturale è diventato, nel tempo, un turista più maturo. Sceglie con cura i luoghi da visitare e si documenta attraverso internet, apprezzando

molto quelle offerte che hanno saputo innovarsi anche a livello informativo. Dalle rilevazioni dell'Isnart, infatti, emerge che, se nella scelta della destinazione ha un ruolo molto rilevante il passaparola o una precedente esperienza personale (e ciò a conferma che il turista culturale spesso torna negli stessi luoghi), internet si afferma comunque come fonte informativa eccellente per il prodotto culturale e ha una sua rilevanza anche come strumento di commercializzazione.

La soddisfazione che si può provare nel fruire del patrimonio culturale cresce al crescere del grado di informazione e preparazione che si ha sul tema ed è, pertanto, interesse di chi gestisce "la cultura" e la destinazione usare la rete e i dispositivi anche tecnologici per accrescere il grado di conoscenza del potenziale turista.

Nella fruizione, il turista culturale sceglie volentieri biglietti integrati e card trasporti/musei (20,6%) e utilizza le audioguide (8,7%). Partecipa, inoltre, agli eventi musicali, teatrali, cinematografici e folcloristici, piuttosto che visitare solo chiese, monumenti e musei. Ama scoprire i luoghi attraverso le sue testimonianze storiche ed artistiche, ma cerca anche un'atmosfera autentica e il contatto e l'interazione con le persone del luogo, per capirne le origini, le abitudini, anche attraverso ciò che di buono la loro cultura enogastronomica offre. Il turismo culturale è poi forse il più micro-segmentato: tantissime le nicchie che oggi si stanno sviluppando con grandi potenzialità, come ad esempio il turismo ecomuseale o industriale o il cineturismo.

Il pubblico che visita un museo, un'area archeologica o un'esposizione, per ragioni di studio o di lavoro, è un segmento "di nicchia", caratterizzato da un livello di istruzione medio-alto, già culturalmente preparato alla fruizione ed esperto delle collezioni o del patrimonio che va a visitare e che, pertanto, non solo è alla ricerca di un confronto diretto con il bene, ma si muove all'interno della risorsa in maniera consapevole e mirata.

Ciò che in definitiva interessa oggi al turista culturale è la possibilità di un consumo attivo e della personalizzazione della vacanza: non si accontenta più del consumo passivo ma è in cerca di opportunità di interazione e partecipazione, apprezza la sperimentazione e l'innovazione, organizza da sé la propria vacanza ricercando esperienze alternative ai grandi circuiti di massa e il contatto con la gente locale.

Si tratta di destinazioni, infatti, che soddisfano tutti quegli elementi che, nel rapporto *City Tourism & Culture*, sono individuati come gli elementi di

novità nella descrizione dei trend della domanda di turismo culturale, quali: un grande interesse, accanto agli aspetti più tradizionalmente storico-artistici, per la cultura materiale (gastronomia, tematismi, aspetti paesaggistici); un accresciuto interesse per i centri minori e i borghi; la ricerca di una esperienza memorabile e unica, oltre che un soggiorno di relax e svago lontano dalle proprie attività abituali; una sempre maggiore attenzione per gli eventi, oltre che per le attrazioni "fisse" (Fonte Fondazione Rosselli).

Poichè il turismo culturale estero si declina, a livello internazionale, in un alto numero di sottosegmenti, che vanno dall'*heritage tourism* al *rural tourism*, è necessario che l'Italia, per soddisfare le esigenze dei turisti stranieri, si muova verso una "moltiplicazione" delle opportunità di vacanza e verso una ricerca di personalizzazione, anche in relazione a tipi di comportamento e fruizione culturale diversi tra loro, che mutano al mutare dei mercati di provenienza e il loro livello di "maturità" o evoluzione turistica.

Inoltre, secondo gli studi di ATLAS, non tutti i visitatori dei siti culturali europei sono in realtà motivati dalla cultura. E' circa il 29% a dichiarare che la loro vacanza è culturale. Molti (40%) lo definiscono un "city break" (ovviamente con visite a musei, ecc.) o un "*touring holiday*" (28%); l'elemento che li accomuna è il desiderio di fare un'esperienza ricca di conoscenze e suggestioni sul territorio, ma si afferma un tendenza verso forme di turismo sempre più composite e multi-prodotto.

Qualsiasi sia il segmento turistico preso in considerazione, emerge con chiarezza che mare, sport, scoperta della tradizione enogastronomica locale, ricerca del benessere, escursioni naturali o culturali ecc. si intrecciano e creano mille modi diversi di fare vacanza. Oggi, più che di turismo, è necessario parlare di diversi turismi.

I vari prodotti turistici identificano tantissimi mercati differenti che di frequente hanno una propria autonomia, ma sempre più spesso si intersecano. Vi sono oggi prodotti turistici maturi e altri che si affermano assecondando specifiche esigenze di una domanda più ricca ed articolata e, anche all'interno di un medesimo tradizionale segmento, si sono sviluppati e continuano a svilupparsi diverse modalità di fruizione. Siamo di fronte ad una microsegmentazione della domanda la cui risposta non può che essere sempre più flessibilità, maggiore capacità per gli operatori e per le

destinazioni stesse di ripensarsi ed adattarsi, innovarsi ed evolversi nella direzione di una personalizzazione dell'offerta sempre più spinta.

Il turista sempre più spesso è in controtendenza rispetto alla domanda di omologazione tradizionalmente propria dei turismi di massa e invece cerca nuove e autentiche "identità"; desidera soprattutto che la sua vacanza (breve o lunga) sia una "*Total Leisure Experience*", in grado di soddisfare la principale motivazione del viaggio (culturale, naturale, voglia di avventura, enogastronomia, benessere ecc.), sia di fondere questa con le altre opportunità fornite dal territorio e, ulteriormente, raggiungere un appagamento complessivo nell'uso del proprio tempo libero (ricettività, ristorazione, prodotti, tipici, ecc.).

Il turista è attento non solo alle nuove destinazioni ma anche alla diversificazione della gamma di prodotti turistici. In ciò manifesta una qualità dei consumi che tiene conto sia delle mode che dei prezzi, dei contenuti e dei significati.

E' aumentata, dunque, la capacità di valutazione di prodotti turistici, degli alberghi, dei ristoranti, delle destinazioni. Gli italiani sono ormai lontani dall'immaginario del "turista da spennare" e sanno comparare e valutare l'ospitalità, alla ricerca del miglior rapporto qualità-prezzo. Inoltre, l'aver cominciato a scegliere anche periodi diversi da quelli a ridosso del ferragosto fa presumere che l'italiano stia diventando un turista più maturo, meno arrendevole di fronte ai "ricatti" dell'offerta e all'ospitalità di qualità scadente nel mese del pienone.

Il turista è sempre meno legato ai pacchetti "all inclusive" e più orientato allo shopping di componenti, all'arbitraggio di segmenti per qualità-prezzo, anche attraverso il ricorso al web. Emerge in misura significativa un comportamento di acquisto del tipo "fai da te", scegliendo e componendo, prima e durante il viaggio, il paniere dei microprodotti e servizi adatti a soddisfare l'appagamento della *Total Leisure Experience*. In misura minore rispetto al passato si rivolge alle agenzie di viaggio, soprattutto per l'acquisto di pacchetti.

La domanda turistica degli italiani si sta evolvendo e alle mutate esigenze è il sistema di offerta che deve dare concreta risposta per non perdere clienti che attratti da un rapporto qualità prezzo migliore sono sempre pronti ad abbandonare le tradizionali località di villeggiatura per località del mediterraneo più convenienti, o a preferire per gli short break le capitali

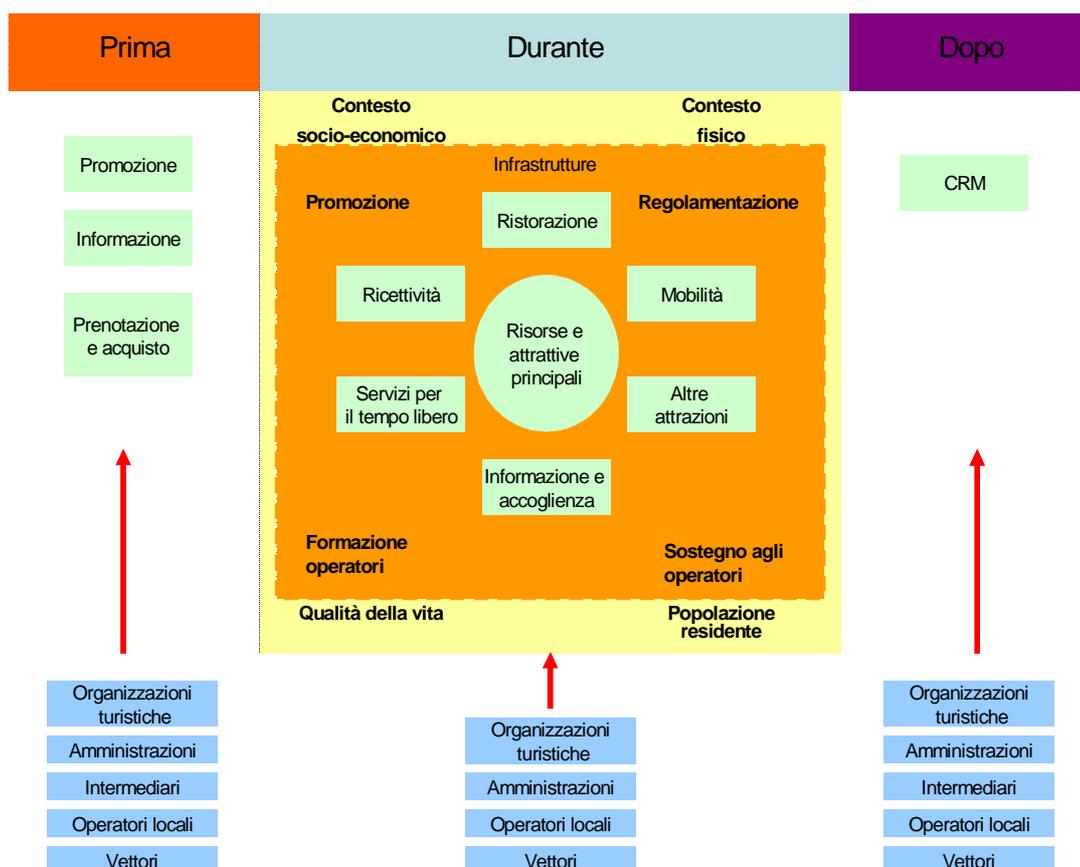
europee alle bellissime città italiane. E non serve declamare l'elenco delle bellezze italiane quando i prezzi e i servizi offerti sono fuori mercato.

1.2 L'offerta sui territori italiani

L'Italia è ricca di risorse culturali, paesaggistiche, naturali più o meno omogeneamente distribuite sul territorio, a cui non corrisponde un sistema di offerta turistica altrettanto omogeneamente sviluppato nelle diverse zone. Guardando al sistema turistico nazionale emerge, infatti, una situazione con realtà più avanzate e competitive e situazioni in cui è difficile parlare di sistema.

Peraltro, l'uso del termine "settore" applicato al turismo non rende giustizia alla complessità che vi è dietro, in termini di tipologie di operatori coinvolti, di legami che intercorrono fra i diversi soggetti e di influenze dell'azione degli uni sugli altri.

FIGURA 1 - IL SISTEMA DI OFFERTA DELLA DESTINAZIONE TURISTICA



FONTE: FONDAZIONE ROSSELLI

Tabella 1 - Il sistema turistico italiano in numeri

Voce	Numero	Anno	Voce	Numero	Anno
Superficie territoriale	301.334	2004	Alberghi	(4.606)	38.989 2006
Litorale (km)	7.375	2003	Agriturismi	(10.759)	13.378 2006
di cui Costa balneabile (kmq)	5.017	2003	Affittacamere, residence, B&B	(2.345)	12.526 2006
Superficie forestale (kmq)	68.564	2003	Campeggi ed aree attrezzate	(541)	2.790 2006
Superficie aree protette (kmq)	29.119	2003	Rifugi di montagna	(74)	960 2006
Comuni	8101	2005	Villaggi turistici	(238)	759 2006
Comunità Montane	356	2005	Ostelli per la gioventù	(74)	391 2006
Riserve naturali (statali e regionali)	481	2003	Imprese di ristorazione	(48.261)	154.880 2006
Parchi Nazionali	22	2003	Bar, caffè e gelaterie	(67.197)	222.298 2006
Aree e Riserve Naturali Marine	20	2003	Agenzie di viaggio e TO	(1.314)	17.222 2006
Altre riserve e aree regionali o statali	249	2003	Centri congressuali		2649 2005
Rete autostradale (km)	6.532	2004	Istituti statali di antichità ed arte: N°		437 2004
Altra rete stradale	168.820	2004	Visitatori (paganti e non; in migliaia)		23.901 2004
Rete ferroviaria (km)	19.472	2004	Introiti (in migliaia di Euro)		90.055 2004
Aeroporti	98	2004	Stabilimenti balneari	(1.211)	7.864 2006
Impianti di risalita (Funivie)	2.281	2005	Località termali		185 2004
Porti	156	2004	Aziende termali e benessere termale		392 2004
Posti barca	128.042	2005	Parchi tematici		155 2004
Popolazione residente	58.462.35	2004	Campi da golf		230 2005
Stranieri residenti	2.402.157	2004	Feste e sagre popolari		7.034 2003
Addetti diretti attivati da consumi turistici	1.541.000	2004	Feste religiose		5.046 2003
Addetti indiretti attivati da consumi turistici	758.000	2004	Mercati e fiere		5.824 2003
			Pro Loco		5.047 2005
			Uffici di Informazione Turistica		1.134 2005

Fonte: Mercury, XV Rapporto annuale del turismo

L'offerta è pertanto differenziata e sono tutti gli elementi descritti che concorrono alla qualificazione dell'offerta percepita nel suo complesso. Un elemento di fragilità del nostro comparto di offerta turistica è rappresentato dalla dimensione media delle strutture turistiche italiane, in particolare quelle alberghiere. La presenza diffusa di piccoli gruppi familiari e di gestioni individuali ha, dunque, comportato nel tempo una scarsa reazione alle innovazioni e al progresso tecnologico, che oggi significa scarsa flessibilità e capacità della struttura di cogliere i cambiamenti di mercato.

Un aspetto fondamentale di cui si tiene poco conto è che la domanda turistica rifiuta sempre più i pacchetti standardizzati e, se è vero che l'offerta non può articolarsi sulla base della domanda individuale, una mediazione fra questi due estremi è assolutamente necessaria, ovvero è auspicabile una sorta di "personalizzazione della standardizzazione".

Pertanto l'esperienza del viaggio o della vacanza e la soddisfazione che ne deriva si costruiscono attraverso la fruizione di una moltitudine di servizi differenti. Fra questi vi sono quelli che possono essere considerati "primari" ovvero indispensabili perché una località possa essere fruita dal punto di vista turistico (ricettività, ristorazione, trasporti) e che qualsiasi turista considera scontati, poiché necessari per la soddisfazione delle sue esigenze basilari.

Ma accanto ai primi vi sono servizi che, pur non svolgendo un ruolo diretto per l'attrazione della domanda, contribuiscono in modo rilevante al successo della destinazione.

Si tratta di tutte quelle attività e servizi che agevolano e/o arricchiscono la visita di una località, come, ad esempio, l'informazione in loco, la segnaletica, le visite guidate, e soprattutto i trasporti locali, che sono erogati per soddisfare esigenze di turisti e residenti, ma anche servizi legati al tempo libero, che, pur non pensati per il turista e utilizzati ordinariamente dai residenti, incontrano anche le esigenze dei visitatori. L'importanza di questi servizi non risiede solamente nel peso che hanno nel determinare la soddisfazione complessiva del turista, ma anche nel contributo rilevante che possono dare alla generazione di valore aggiunto e ricadute sul territorio.

La tipologia dei servizi complementari che devono essere predisposti è spesso collegata al motivo primario della visita, alla tipologia di turismo e alla specializzazione della destinazione, così come varia anche il peso di ciascun servizio all'interno della fruizione della vacanza complessivamente intesa: ad esempio, nel caso di turismo sportivo è importante che siano disponibili in loco maneggi, campi sportivi all'aperto e al chiuso, servizi di assistenza medica, e, nel caso del turismo enogastronomico, una particolare enfasi deve essere posta nei servizi di commercializzazione delle produzioni tipiche locali.

Tuttavia, alcuni servizi, pur complementari alla visita, devono essere disponibili in qualsiasi località turistica ed assicurati con standard qualitativi in linea con le esigenze di una domanda evoluta ed internazionale.

In primo luogo, è fondamentale l'erogazione di informazioni turistiche, soprattutto con riferimento al turismo non organizzato, sia in fase di programmazione e organizzazione della vacanza, sia in fase di fruizione.

Fondamentale è, dunque, che una destinazione turistica predisponga un'adeguata e completa informazione attraverso molti canali di comunicazione, offerta attraverso le guide, i cataloghi dei *tour operator*, le riviste di settore, i punti di informazione turistica e soprattutto le nuove tecnologie informatiche.

Da questo punto di vista, l'offerta informativa italiana è molto parcellizzata e composta di numerosi siti istituzionali e nazionali, regionali, locali, pubblici e privati: ciò che manca principalmente è un punto di accesso informativo unico al nostro Paese, che metta a sistema e razionalizzi l'offerta informativa.

Una volta giunto a destinazione il turista ha, inoltre, necessità di avere informazioni chiare e tempestive su ulteriori luoghi da visitare, sui trasporti da utilizzare, su dove pernottare e mangiare, su eventi e manifestazioni cui può partecipare ecc.

Anche l'informazione erogata in loco soffre della sovrapposizione di interventi e della polverizzazione delle iniziative e, in molti contesti, della mancanza di coordinamento fra i soggetti che erogano informazioni al turista. Questa situazione è il frutto di un'evoluzione legislativa che, con la Legge quadro sul turismo 135/2001, ha interamente rivisto l'organizzazione delle attività pubbliche di informazione e accoglienza. Le indicazioni della Legge quadro, però, sono state recepite in maniera differente dalle regioni (sono attualmente si contano sul territorio nazionale più di 1.100 strutture deputate all'informazione ed all'accoglienza del turista) e le leggi di organizzazione turistica regionale hanno previsto anche diversi iter per la promozione, l'istituzione, il riconoscimento e la gestione degli uffici informazione. La mancanza di standardizzazione e di coordinamento si riflette naturalmente sugli elementi che determinano la qualità del servizio di informazione e accoglienza, ovvero: ubicazione e facilità di accesso, competenza, cortesia e conoscenza di lingue straniere da parte del personale addetto; disponibilità, varietà ed esaustività delle informazioni erogate e del materiale informativo.

Da un'indagine condotta nel 2006 da StudioTREND emerge poi la difficoltà degli uffici informazione di rapportarsi alle aggregazioni di operatori turistici e le principali associazioni di categoria presenti sul territorio, ma anche con

le Pro Loco. L'integrazione dei servizi informativi con le altri componenti dell'offerta non è, dunque, ancora riconosciuta come strategica ai fini della competitività della destinazione.

Anche la segnaletica ha un ruolo molto importante nel permettere al turista di raggiungere le attrattive e di muoversi sul territorio. L'attuale sistema di segnaletica presenta in genere problemi di carenza e disomogeneità, che rischiano di dare una immagine di scarsa qualità turistica al visitatore e sono, in questi termini, un elemento di penalizzazione dell'offerta. È sicuramente complesso e difficile ideare una segnaletica unica a livello nazionale, ma, almeno a livello regionale, sarebbe opportuno realizzare un sistema omogeneo, che permetta di trasmettere un'immagine unitaria del territorio, dei luoghi e dei servizi offerti al turista. Un progetto di segnaletica pensato per offrire un servizio di qualità al turista dovrebbe prevedere una vasta tipologia di elementi quali: segnali principali, da installare lungo la viabilità primaria, segnali di inizio e termine dei centri urbani, segnaletica direzionale per percorsi e punti di attrazione turistica, segnaletica all'ingresso dei siti culturali e delle altre attrazioni, segnaletica illustrativa dei principali monumenti, cartelli di inizio itinerari e descrizione degli stessi, segnaletica relativa alle strutture ricettive e segnaletica relativa ai punti di informazione turistica. La criticità, tuttavia, si riscontra, ancora una volta, nella difficoltà di mettere a sistema i diversi enti pubblici (regioni, province, Comuni e Comunità montane), oltre che i privati, nel rispetto di indicazioni unitarie.

Per una destinazione turistica è, inoltre, di vitale importanza la possibilità di avvalersi di una rete integrata di operatori turistici, in grado di organizzare e gestire i diversi elementi dell'offerta ed integrare tutti i servizi complementari alla visita: l'accoglienza nei nodi di arrivo, le visite guidate, i trasporti turistici, il noleggio di auto e altri mezzi di trasporto individuale, i servizi professionali offerti da guide e accompagnatori turistici, le attività sportive, le attrattive culturali, ecc. Anche laddove le attrattive, siano esse culturali o naturali ecc., sono uniche, la gamma e la varietà di attività collaterali possono influenzare la scelta della destinazione.

L'immagine ad oggi non è sufficientemente gestita dalle amministrazioni pubbliche, in un modello di coordinamento con gli attori dell'offerta locale. Il potenziale turista all'estero immagina l'Italia sulla base degli infiniti messaggi che recepisce dalle notizie, dagli spot, dai film, dal passaparola, dai prodotti Made in Italy, dai siti web, dai libri e dalla sua esperienza.

L'immagine di un posto è la rappresentazione di quel luogo, presente nella mente del potenziale turista e consiste in "un insieme di credenze, idee, informazioni più o meno mediate che il pubblico ha su un luogo" . Il soggetto costruisce la sua immagine della destinazione spesso basandosi su simboli visivi (come siti archeologici, opere artistiche e architettoniche, monumenti, musei, aree naturali, ecc.) o su *flagship projects* (come grandi eventi) molti noti, come, ad esempio, il Palio di Siena, che per residenti e visitatori identificano i valori di quel territorio. L'immagine, quindi, condiziona le scelte di acquisto, agendo su aspettative e qualità attesa. La destinazione, attraverso un'attenta gestione dell'immagine, orienta la domanda differenziando la sua offerta e veicolando un messaggio di efficacia del sistema turistico locale rispetto ai desiderata del potenziale visitatore.

La lettura dell'Italia all'estero è molto legata alla cultura, al *made in Italy* e all'enogastronomia, ma in un'accezione statica, ovvero come dotazione di "risorse presenti sul territorio", piuttosto che come capacità di essere innovativi e di individuare in tutti i settori prodotti efficaci con un *design* raffinato.

È un'immagine di un'Italia museo, ricca di artefatti bellissimi da osservare e anche di saperi rilegati ad alcuni comparti marginali, che però poco aiuta l'industria turistica e ancor di meno quella manifatturiera.

1.3 La promozione

"Turismo: l'Italia investe poco", questo il messaggio che recentemente, in occasione della presentazione degli ultimi dati del WTTC, richiamava l'attenzione nei titoli delle testate nazionali. Non è vero che l'Italia investe poco, non in promozione almeno. La verità è che l'Italia ha spesso investito in modo poco efficace. La Spagna ha stimato un budget promozionale 2007 pari a circa 310 milioni di euro (con un aumento pari al 20%), di cui 15,5 milioni di euro destinati a Tourespaña, il suo sito *web*, forse di poco superiore al budget dell'Italia se si vanno a sommare le quote investite dall'intero comparto pubblico (Stato, Regioni ed Enti locali).

La spesa destinata alla promozione nelle regioni è negli anni cresciuta fino ad assestarsi su valori che vanno da circa 3 milioni di euro all'anno del Piemonte e Liguria, fino a superare budget di 70 milioni di euro come nel caso della Campania.

Non è un errore, dunque, dire che l'Italia, nel suo complesso, investe tanto in promozione, ma, a causa dell'elevata frammentazione della spesa e delle iniziative, spesso la sua efficacia è ridotta se messa a confronto con le azioni dei suoi *competitor*.

La parcellizzazione degli investimenti incide tanto sulla qualità della comunicazione, quanto sulla sua capacità di penetrazione sui mercati internazionali, attraverso una ridotta capacità di acquisto di spazi media.

Si tratta di far emergere un'altra Italia, fatta di piccole e medie imprese che sono state in grado di coniugare arte, design, materiali innovativi e tecnologie per costruire prodotti all'avanguardia, piuttosto che enti culturali che permettono al visitatore di arricchire il loro bagaglio culturale ed emotivo, facendo esperienza, o agricoltori che hanno saputo innovare e valorizzare le tradizioni del territorio dando vita a produzioni uniche.

Oggi, le istituzioni a livello centrale si muovono su più fronti per adeguarsi al contesto europeo e cominciare a promuovere con coerenza nel mondo il marchio Italia, anche al fine di creare le condizioni per una più proficua collaborazione commerciale fra Italia e Paesi esteri (accordi, intese ecc.).

In particolare, si è cominciato a fare una politica di brand e, consolidando la grande e varia vocazione turistica del nostro Paese, l'ENIT ha lanciato la campagna promozionale straordinaria 2006, che ha voluto puntare su tre elementi fondamentali della nostra offerta turistica: il *Made in Italy*, l'*italian life style*, la qualità dell'ospitalità.

Il *concept* definito dall'ENIT riguarda principalmente lo sviluppo di alcuni prodotti (cultura, mare, congressi, terme, parchi, oasi, ambiente, montagna, laghi) da promuovere su diversi mercati, alcuni definiti da recuperare (Germania, Austria, Svizzera), altri da consolidare (USA, Canada, Francia, UK, Belgio, Lussemburgo, Olanda), ed altri infine considerati emergenti (Cina, Federazione Russa, Polonia).

Accanto alla promozione del brand Italia si è assistito, negli ultimi anni, ad un proliferare di marchi, riferiti a territori più o meno ampi, che in maniera autonoma hanno tentato di raggiungere i mercati internazionali, non sempre con buoni risultati: ogni singola località che ha visto nel turismo la possibilità di una crescita economica, ogni operatore con capacità di investimento anche minima, si è promosso a livello nazionale e internazionale, comunicando dell'Italia la parte di ricchezza o di servizio che rappresenta.

Un'analisi della natura dei messaggi e delle informazioni veicolate all'estero attraverso il web da soggetti pubblici e privati, che operano nel turismo, dipinge una realtà ricca di sfumature, se si inserisce la parola "*Italy o tourism in Italy*" in google, subito appare il sito dell'ENIT, seguito da alcune iniziative private di tour operator che promuovono la penisola, piuttosto che dai siti delle guide come Lonely Planet. Ma poi ricercando informazioni più approfondite sulle singole destinazioni, il turista si deve inoltrare in un bosco fitto di siti, spesso non aggiornati e solo in lingua italiana. Con un po' di pazienza si verifica che l'Italia ha due cuori verdi, di cui uno è l'Umbria e l'altro il Molise, per poi scoprire ancora che è ricchissima di "terre da amare", "terre che raccontano", "regioni che non ti aspetti", "terre tra terra e cielo", "terre emozionanti", "regioni alla luce del sole" o "regioni con tutta l'Italia dentro". Ci sono, oltre ai cuori verdi almeno altri 18 *concept* o marchi regionali, 108 provinciali senza considerare tutto il resto.

Accanto alle forme più tradizionali di promozione si stanno affermando quelle che vengono definite delle forme creative che includono film, fiction e quant'altro. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di *film commission*, in buona parte create per esportare fuori dai confini locali l'immagine del territorio, attraverso uno strumento che meglio di altri è in grado di affascinare lo spettatore, fino a condurlo alla scelta di quella destinazione quale meta delle sue vacanze.

Sono ormai divenuti famosi la Sicilia del Commissario Montalbano, ricca di monumenti e tradizioni culturali, o il Castello di Rivombrosa ad Agliè (To) dimora dell'omonima Elisa televisiva, che ha creato l'attrattiva turistica di un luogo fino a quel momento poco conosciuto e altrettanto poco visitato. E come non menzionare il boom turistico dei sassi di Matera, tra i quali Mel Gibson ha ambientato la sua versione cinematografica della Passione di Cristo o la Viterbo medievale del Maresciallo Rocca o ancora la Toscana e l'Umbria delle popolari fiction Don Matteo e Carabinieri?

Ma proprio l'uso della cultura nelle sue diverse declinazioni forse rappresenta oggi lo strumento più efficace per portare in Italia e nel resto del mondo l'immagine del Bel Paese. Difatti mostre d'arte italiane portate all'estero, come "Caravaggio, una mostra impossibile", riscuotono un enorme successo tanto da stimolare la curiosità dei visitatori verso quei luoghi che hanno nutrito e ispirato il genio degli artisti.

Ma accanto all'esposizione si tratta di mettere in moto un sistema che rappresenti l'offerta turistica e offra al potenziale visitatore tutti gli strumenti per conoscere, prenotare ed acquistare la vacanza.

1.4 Il ruolo delle Amministrazioni nello sviluppo del prodotto turistico *made in Italy*

L'importanza del ruolo giocato dalle Amministrazioni si ripercuote in tutti gli strumenti e i servizi di tutela, gestione e valorizzazione dei patrimoni culturali, artistici, paesaggistici che rappresentano un valore di grande rilievo per il Paese e che, se opportunamente utilizzati, possono diventare risorse strategiche per lo sviluppo economico. L'amministrazione ad ogni livello può concorrere al miglioramento del sistema di offerta, a partire dal vantaggio competitivo che può creare per le imprese che vi lavorano, dalla qualità dei servizi e delle utenze (creando maggior efficienza), alla semplificazione dei rapporti con il sistema amministrativo.

Partendo dal presupposto che il territorio è un sistema complesso alla cui determinazione concorre tutta la collettività locale, il soggetto pubblico assume un ruolo fondamentale in più momenti, di cui ha esclusiva responsabilità di indirizzo e di azione. Diverse sono le competenze pubbliche che incidono sullo sviluppo di un territorio e vanno dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, al Ministero delle Attività Produttive e al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, le cui decisioni influenzano la tutela e la gestione delle risorse locali, ma poi in particolare sono le Regioni, le Province, e i Comuni, le cui responsabilità sono sempre più autonome, dirette e articolate, che influiscono maggiormente sulla competitività turistica dei sistemi locali. In questo quadro complesso i Comuni, in particolare, si fanno portatori degli interessi locali presso tutti gli altri soggetti statali e locali, e svolgono il ruolo dell'attore principale nella costruzione del "prodotto territorio", la dove è sempre più richiesto come forma di fruizione turistica, "il turismo territoriale", particolarmente nella tutela, gestione e valorizzazione delle sue componenti materiali e immateriali, funzioni essenziali per realizzare un modello di sviluppo sostenibile.

Costruire un sistema-territorio ben accessibile e facilmente fruibile ai residenti e a chi solo temporaneamente ne fa uso è un percorso continuo fatto di tappe, dove di particolare importanza è la gestione in chiave di qualità del sistema di erogazione di alcune tipologie di servizi collegati alla tutela del suolo, della vivibilità urbana e della tutela ambientale

(smaltimento dei rifiuti, reti fognarie, ambiente e inquinamento, gestione idrica e servizi per l'agricoltura, ecc); o resi ai cittadini, residenti e non residenti, ed ai turisti che permettono di fruire dei luoghi fuori e dentro le città e nelle aree rurali (TPL, illuminazione, tempo libero e servizi culturali, imprese turistiche, commercio e servizi alle imprese coinvolte a vario titolo nella filiera di produzione e commercializzazione delle tipicità locali); e ancora i servizi amministrativi resi alle imprese turistiche, culturali e agroalimentari, che lamentano ritardi burocratici e costi aggiuntivi dettati da tempi lunghi e procedure complesse, e chiedono alle Regioni e agli EE.LL. procedure informatiche, unificazione dei tempi tecnici per le istruttorie, tempi di controllo e concessioni di finanziamenti più rapidi.

Compito delle Amministrazioni locali è la creazione di servizi di prossimità, la gestione delle politiche e del paesaggio cui si accompagnano azioni di incentivazione dei mercati agroalimentari, di produzione di varietà tipiche e autoctone, di creazione di economie territoriali sostenibili che concorrono a costruire il prodotto turistico tipico del territorio amministrato.

In generale un sistema turistico locale può definirsi ospitale quando la capacità per un Comune di organizzare servizi per il cittadino equivale a farlo anche per i turisti e, dunque, se gli stessi cittadini possono contare su una buona qualità della vita e sono "ben serviti", a maggior ragione potranno esserlo i non residenti del territorio.

Per tale motivo il ruolo del Comune o delle diverse forme associative tra Comuni diviene importante a cominciare dalla possibilità di mantenere un elevato standard qualitativo dei servizi residenziali del territorio che sono condizione necessaria per lo sviluppo e la valorizzazione del luogo.

Per poter essere completamente fruibile dal turista, che sempre più si sente e si aspetta di essere accolto come "residente temporaneo" di un luogo, non è più possibile pensare all'offerta come l'insieme degli alberghi e alla domanda come il numero di presenze: elementi come "servizi e ambiente", "tempo libero", "affari e lavoro" e "ordine pubblico" rientrano a pieno titolo nell'offerta turistica, oltre ad essere indicatori precisi della qualità della vita degli abitanti, cittadini di un territorio.

Un piccolo Comune d'arte, ad esempio, può divenire un sistema turistico ospitale quando è in grado di proporre al visitatore non soltanto l'elenco dei principali monumenti e musei, ma anche una ricettività vicina alle sue aspettative, luoghi dove consumare o acquistare prodotti tipici, occasioni per trascorrere il tempo libero e conoscere gli aspetti naturalistici e

paesaggistici, fare esperienza seguendo i propri bisogni di personalizzazione di viaggio.

Così, i territori comunali a forte valenza culturale diventano sistemi ospitali quando le amministrazioni sono in grado di coordinare i trasporti locali con la fruizione ottimale della città e delle sue attrattive e permettono al visitatore di soddisfare agevolmente le diverse esigenze che possono essere legate ad un soggiorno (cambiare la valuta, acquistare medicinali, trovare luoghi di svago per figli, ecc.).

Il ruolo delle Amministrazioni locali si gioca, in particolare, sul coordinamento delle diverse parti dell'offerta turistica al fine di favorire un sistema di produzione e commercializzazione che sia integrato e che quindi risponda più coerentemente ai bisogni delle domande dei diversi target (cittadini, turisti, imprese).

Inoltre, l'Amministrazione ha un ruolo primario nei processi di valorizzazione del brand territoriale: possiede la regia e le informazioni per la valorizzazione delle risorse locali, ed è in grado di governare l'insieme degli attributi intrinseci/immateriali del sistema locale per costruire le politiche di marketing adeguate. Per riposizionare in modo strategico il territorio e pervenire alla creazione di un brand locale, il sistema pubblico locale contribuisce alla identificazione del prodotto di qualità locale, nelle sue parti primarie (es. bene alimentare tipico) ed accessorie (es. valori tradizionali, caratteristiche di produzione e del territorio che spesso gli dà il nome) che si intendono promuovere ed al confezionamento e distribuzione del patrimonio di identità locali.

In tema di esportazione del modello di sviluppo Made in Italy, si segnala un importante progetto avviato dall'ANCI in materia di cooperazione allo sviluppo denominato "*Plateforme Permanente pour la Cooperation entre les Autorités locales de la Méditerranée*", finalizzato alla creazione di una rete tra i vari modelli e moduli politico-istituzionali-organizzativi comunali e quelli delle istituzioni territoriali del Sud del Mediterraneo.

Ogni Comune infatti ha da segnalare una specificità, un problema risolto, una *best practice*: dalle loro storie e tradizioni civili e culturali, ai modelli di organizzazione della partecipazione, dalla gestione del commercio a quella dell'urbanistica, dalla gestione del personale alla formazione ed alle pari opportunità, dalla polizia locale alla politica delle unioni. In altri termini è il territorio integralmente inteso che si presenta attraverso il proprio Comune.

Le esperienze dei territori da mettere in campo sono tante: dall'agricoltura (sistema di irrigazione, utilizzo di terreni incolti, produzione di primizie per i mercati europei, interventi in materia di distribuzione etc.) all'industria (la stessa idea di piccola azienda familiare e le possibilità di rete per queste piccole realtà) all'artigianato (vera fonte di lavoro anche per le nuove generazioni e di creatività) ai servizi (da quelli pubblici che sono una delle specificità italiane a quelli alle imprese ed alla persona, dalla sanità, al trasporto pubblico locale o alla tutela del territorio).

Il modello di relazioni e di rapporti istituzionali italiano può costituire un esempio alle altre realtà locali e governative dei Paesi del Sud del Mediterraneo nel cammino verso la costruzione di una efficiente democrazia.

LA PROPOSTA

2.1 Premessa

Il turismo ed il *made in Italy*, ovvero tutta quella produzione artigianale e industriale frutto dei saperi tipici della penisola e che eccelle nella competizione commerciale internazionale, sono legati da un minimo comune denominatore: il territorio nelle sue molteplici dimensioni.

Il turista internazionale viene in Italia, anche, perché vuole ritrovare gli elementi che influiscono sulla creazione dei prodotti con il brand *made in Italy*, e spende in shopping il 21% del reddito destinato alla vacanza.

La conoscenza del paese da parte del turista ne influenza le scelte in termini di consumi, infatti, una volta rientrato nella sua località di residenza il turista sarà più sensibile all'offerta di beni provenienti dall'Italia e in particolare dai luoghi da lui visitati. Allo stesso tempo, l'offerta di prodotti italiani, frutto del design e della tradizione alimentare italiana, veicolano una certa immagine del paese che può stimolare una domanda turistica.

Tutte le indagini, quantitative e qualitative, sul tema hanno messo in evidenza come negli ultimi anni sia cresciuto presso il turista internazionale l'interesse verso un modello di vita italiano, caratterizzato da un'attenzione alla cultura, alla qualità alimentare, al paesaggio, ecc. non è facile isolare il ruolo di ciascuna componente rispetto alla costruzione di questa immagine, ed è pertanto evidente, che per promuovere il turismo di deve innanzitutto lavorare sul sistema Italia.

È il modello *dell'italian life style* che si è affermato nel mondo, grazie alla cultura e ai prodotti italiani, ad attirare turisti e a rendere desiderabili i nostri beni dall'agroalimentare, alla moda, al design, alla lirica e così via. Ma proprio per questo non conta più solo la dotazione di patrimonio culturale, che pure è importante, piuttosto che gli eventi quanto la capacità del territorio di creare valore per il turista finale.

L'Italia per accrescere la sua capacità competitiva a livello internazionale deve offrire al turista la possibilità di vivere delle esperienze sul territorio, attraverso un ricco sistema di servizi turistici, che possono essere "assemblati" in maniera modulare dal turista comodamente da casa e/o dal suo dispositivo mobile, o dall'agenzia di viaggi e/o tour operator con costi bassi dal loro pc. Pubblica Amministrazione e operatori privati devono lavorare insieme per trasformare il turismo in Italia in un industria moderna

e competitiva. Ciò comporta per le amministrazioni un governo ordinario del territorio più efficiente che garantisca la qualità dei servizi locali e l'accessibilità a tutte le destinazioni turistiche di cui il bel paese si compone, per gli operatori (albergatori, ristoratori, imprese culturali, imprese di trasporto, ecc.) un passo in avanti per rendere le imprese più capaci di erogare servizi innovativi e con standard di qualità crescenti. Il sistema nel suo complesso deve puntare all'eccellenza così come accade per il *made in Italy*, l'Italia può e deve diventare leader nell'industria turistica.

La nuova frontiera del turismo è il turismo esperenziale, ma per poter offrire al turista e/o all'operatore la possibilità di costruire un'esperienza di viaggio personalizzata sulle esigenze specifiche è necessario intervenire:

1. sulla varietà, flessibilità e qualità dei servizi offerti;
2. sul sistema di informazione e promozione dell'offerta turistica;
3. sul sistema di prenotazione, vendita e post consumo.

Proprio per le caratteristiche intrinseche del settore turistico, il cui sviluppo dipende anche da una gestione ordinaria del territorio efficace, è necessario trovare dei meccanismi premianti che aiutino quelle amministrazioni, che accompagnano un programma di investimenti ad una gestione del territorio improntata ai principi del miglioramento della qualità dei servizi locali, a quelli di salvaguardia dell'ambiente, ecc. A tal fine si può fare riferimento ad indicatori già usati nella letteratura e nella pratica, che hanno il merito di valutare una destinazione turistica nel suo complesso.

Anche con riferimento al settore privato serve prevedere dei meccanismi che siano in grado di premiare le imprese che fanno qualità, introducendo dei criteri di selezione che tengono conto delle performance di servizio delle stesse. Per migliorare la competitività dell'offerta turistica serve introdurre una cultura della qualità e, quindi, collegare il sistema degli incentivi ad indicatori inerenti alle politiche di servizio e di prezzo delle aziende, ovvero si tratta di favorire le aziende che sono in grado di accrescere il valore per l'utente finale migliorando continuamente il rapporto qualità/prezzo.

Risulta a tal fine indispensabile procedere progressivamente all'abbattimento dell'IVA turistica per arrivare nel 2010 a tassi più in linea con quelli dei nostri diretti competitors. In Italia infatti l'Iva sul turismo è fissata al 10% per ristoranti e strutture ricettive ed al 20% per tutte le altre tipologie, rispetto al 7% della Spagna ed al 5,5% della Francia nel primo caso e del 10% nel secondo.

Decidere su cosa intervenire e con quali priorità è difficile a causa della varietà di operatori pubblici e privati coinvolti, a vario titolo, nella definizione dell'offerta turistica. Si tratta di condividere quindi un'analisi che, partendo dagli attuali gap dell'offerta turistica italiana, possa formulare indicazioni programmatiche per la crescita sostenibile del turismo in Italia.

Per l'ANCI, i binomi chiave che esprimono il senso degli interventi da mettere in campo sono: accessibilità e integrazione; innovazione e qualità. Questi, letti in maniera trasversale, impattano sull'intero sistema turistico accrescendone la competitività ed il valore finale per il cliente turista.

2.1.1 Accessibilità e integrazione

Nel settore turistico la competitività dipende dalla capacità di una località di rendere facilmente accessibili al turista risorse e servizi di cui dispone. Il turista costruisce la sua vacanza ben prima di partire e, stimolato da molteplici sollecitazioni, sceglie le mete e le caratteristiche del suo viaggio. L'immagine del paese condiziona le scelte turistiche e l'individuazione delle località da visitare. La possibilità di accedere con semplicità alle informazioni turistiche per programmare il viaggio, aiuta il potenziale turista a scegliere le destinazioni.

Integrare, ad esempio, le iniziative culturali, le produzioni tipiche e la promozione dei servizi turistici è un primo passo. Le grandi mostre, gli itinerari tematici, il teatro e la lirica, il cinema e le fiction, o altri ambiti produttivi dell'industria culturale, comunicano l'immagine complessiva del nostro paese, la ricchezza delle sue culture regionali e locali. Per questo è necessario creare legami organizzativi forti e sinergie infraterritoriali per rendere leggibile e quindi accessibile la ricchezza complessiva della nostra offerta turistica.

Quando il turista giunge a destinazione, deve potersi muovere liberamente e con semplicità in un territorio servito e ospitale. Per questo, anche in ambito turistico, emerge con forza il tema della qualità dei servizi locali, di mobilità e ambientali innanzitutto.

La soddisfazione del turista cresce insieme alla spesa turistica, laddove questa si coniuga ad un miglioramento della qualità dei servizi offerti. La qualità nel settore turistico interessa e coinvolge pubblico e privato: le imprese devono adottare politiche efficaci per garantire standard di qualità adeguati, mentre il settore pubblico deve mettere in piedi un sistema di

monitoraggio continuo della qualità offerta e percepita, veicolando un'immagine del sistema Italia come un paese che fa della qualità la base della propria cultura dell'ospitalità.

2.1.2. Innovazione e qualità

Il turismo è uno dei settori in cui la sfida si gioca nella capacità di coniugare innovazione tecnologica, qualificazione delle produzioni e dei servizi e competenza delle risorse umane mobilitate. L'innovazione non si stimola solo con la creazione di siti web, quanto piuttosto mettendo a sistema la costellazione di microimprese che operano nei diversi sistemi locali turistici, affinché esse si aprano ad un uso più intensivo delle ICT. In Italia, la piccola dimensione delle imprese turistiche italiane, associata alla stagionalità dei flussi, fa sì che a prevalere in tale settore siano le forme occupazionali precarie a bassa qualifica. Inoltre, la spesa pubblica investita nel turismo è polverizzata e poco finalizzata. Per intervenire organicamente su tutta la catena del valore turistico è, dunque, necessario che le politiche pubbliche, a livello centrale e locale, siano allo stesso tempo, politiche di qualità, innovative, incentivanti, selettive.

Politiche che intervengano anche per migliorare la qualità complessiva di un territorio, che scaturisce prima di tutto da una maggiore efficacia dei servizi rivolti a cittadini ed operatori, oltre che ai turisti.

Iniziative, dunque, che, siano capaci di migliorare le capacità di governo del territorio, tramite l'integrazione tra i vari attori del settore e la cooperazione tra i diversi livelli di governo e gli stessi operatori. Serve un'azione diffusa di valorizzazione e accompagnamento delle progettualità, specialmente in riferimento all'impiego dei nuovi Fondi Strutturali e al Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

L'ANCI ritiene che nell'immediato futuro molte città italiane possano entrare a far parte dei territori europei ad alta densità di innovazione e ad alta concentrazione di saperi. A tal fine, è urgente la definizione di efficaci politiche di sviluppo, individuando i territori in cui è possibile promuovere, sperimentare e rafforzare nuovi scenari in cui le P.A. locali, gli attori socio-economici e le comunità, lavorino insieme nella ricerca di vantaggi competitivi.

Per questo l'ANCI ritiene urgente l'avvio di una strategia di sistema, una *governance* e una politica nazionale per lo sviluppo che coinvolga pienamente la rete delle autonomie locali italiane.

2.2 Linee programmatiche

In termini programmatici se le parole d'ordine sono integrazione, accessibilità, innovazione e qualità, serve individuare delle linee guida che possano condurre l'azione pubblica verso l'adozione di politiche volte ad accrescere la competitività del sistema turistico-culturale italiano.

Promuovere e sostenere la crescita della qualità dell'offerta turistica

Il sistema di offerta turistica deve migliorare la qualità dei servizi offerti per poter soddisfare i bisogni di un turista nazionale e internazionale, che è ben informato ed è capace di valutare consapevolmente quanto gli viene offerto. Per fare ciò gli strumenti a disposizione sono gli incentivi e la formazione. Tali leve devono essere orientate a creare:

- varietà dei servizi sostenendo quelle aziende che offrono formule innovative e che sono capaci di differenziare la loro offerta;
- flessibilità dell'offerta aiutando le imprese ad offrire servizi non solo in alta stagione ma in altri periodi dell'anno attraverso l'adozione di formule di prodotto e di prezzo coerente con le nuove tendenze del mercato;
- qualità erogata finanziando quelle aziende che fanno qualità e che propongono investimenti tesi a migliorare il servizio attraverso l'uso delle nuove tecnologie o per mezzo di risorse umane più qualificate.

Politiche comuni di valorizzazione del patrimonio del territorio possono anche prevedere della certificazione di qualità dei territori, per :

- creare e veicolare un'immagine forte;
- comunicare in maniera semplice con il visitatore, che riconosce nel marchio una garanzia di qualità;
- promuovere la qualità, in una logica di crescita sostenibile e orientata alla tutela dei nostri territori;
- controllare e monitorare la qualità dei servizi turistici.

E' opportuno pensare ad un grande progetto che metta in piedi un sistema di controllo della qualità turistica che sia in grado di informare e dare

garanzie al turista finale in merito allo standard di qualità erogato. Si rende necessario un unico progetto perché, al di là degli sforzi di singole aree o di consorzi di operatori che si adoperano per la creazione di nuovi marchi o la gestione di marchi esistenti, solo un marchio su scala nazionale può assolvere alla funzione di informazione e certificazione per il turista e/o operatore. Infatti gli sforzi necessari a far sì che un marchio funzioni sono importanti tanto nella fase di realizzazione, quanto nella gestione e nella comunicazione.

Il sistema di qualità messo in piedi deve offrire agli operatori la possibilità di migliorare costantemente il servizio offerto ai loro utenti; e agli utenti la possibilità di valutare la qualità dei servizi offerti dall'area mediante il concetto di community e di scambio di esperienze.

In quest'ottica si inserisce la proposta dell'Anci di promuovere una **Carta della qualità dell'offerta turistica del territorio** che partendo dalle esperienze di eccellenza realizzate dai Comuni italiani possa individuare specifici indicatori in grado di misurare il grado di accoglienza delle diverse realtà.

Il turista infatti è sempre più alla ricerca di posti caratterizzati dal buon vivere, in cui il concetto di accoglienza sia esteso in maniera trasversale dagli operatori turistici a tutta la comunità locale ivi incluse le dotazioni strutturali e infrastrutturali del territorio.

Gli indicatori e le misure dell'accoglienza si sono pertanto evolute con il passare degli anni includendo ambiti tradizionalmente non contemplati, come la pianificazione urbanistica, i trasporti urbani ed extraurbani, i servizi pubblici locali.

La finalità di questa Carta è richiamare l'attenzione sulla relazione - spesso data per scontata - fra turisti, industria turistica e comunità d'accoglienza. Perché la qualità non è fatta soltanto di stelle o di rapporto prezzi/servizi, ma anche di rapporti ecologicamente e umanamente corretti.

Ridurre al minimo gli aspetti negativi degli impatti sociali, culturali e ambientali prodotti dai flussi turistici, è oggi il principio fondamentale del buon turismo, cioè di quel turismo che salva le destinazioni da un modello consumistico, del tipo usa e getta, dannoso per il suo stesso futuro.

L'intento dei sottoscrittori sarà quello di coinvolgere nell'opera di attuazione di tali principi fondamentali il turista, gli operatori turistici e soprattutto le amministrazioni e le comunità di accoglienza.

Amministrazioni ed enti locali (Regioni, Province, Comuni, enti di promozione turistica), imprenditoria turistica, rappresentanti delle comunità locali, singoli cittadini, associazioni a vario titolo impegnate nello sviluppo sostenibile del territorio saranno accomunati da obiettivi comuni, quali:

- pianificare lo sviluppo locale e quindi esprimersi in merito al flusso di turismo. In particolare, si dota di strumenti di monitoraggio e controllo degli impatti imputabili al turismo e di pianificazione e gestione delle attività turistiche;
- adoperarsi affinché la conservazione dei beni naturali e culturali sia prioritaria nelle politiche di sviluppo turistico;
- progettare strutture ricettive in stile con la cultura locale e rispettose dell'ambiente;
- promuovere ed incentivare l'adeguamento ambientale delle strutture esistenti – anche attraverso l'utilizzo di certificazioni e marchi ambientali;
- eliminare o riconvertire le strutture realizzate in spregio alle normative esistenti e/o dannose per l'ambiente);
- offrire adeguata accoglienza al "residente temporaneo";
- fornire periodicamente occasioni di formazione agli operatori turistici locali
- incentivare lo sviluppo di forme di turismo responsabile e a basso impatto ambientale.

Il tutto al fine di conseguire l'equivalenza tra qualità erogata e qualità percepita.

Arricchire, potenziare e migliorare i servizi di entertainment ed edutainment al turista anche attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale con il contributo dei soggetti privati

Per assicurare la crescita del settore, che in sintesi si può tradurre in un incremento del PIL da quest'ultimo generato, se da un lato occorre lavorare sul numero degli arrivi dall'altro si tratta di intervenire sulla spesa media per turista. È, inoltre, evidente che il perseguimento di questo secondo obiettivo contribuisce anche al conseguimento del primo, dal momento che più occasioni di spesa si vanno a creare sul territorio più la destinazione diventa attraente agli occhi del turista finale.

Per innalzare la spesa media è necessario creare le condizioni per far sì che il turista abbia motivo di spendere. Si tratta di facilitare la nascita di un'offerta di nuovi servizi per il tempo libero che aiutino il turista a fruire delle risorse naturali e culturali del territorio. Le aspettative del turista sono oggi orientate verso una riduzione della spesa di trasporto e di alloggio, a vantaggio della spesa in ristorazione di qualità, servizi educativi e per lo svago, e shopping in prodotti tipici e/o in prodotti esclusivi per il design made in Italy.

Si deve poi lavorare sul miglioramento dell'accessibilità alle identità territoriali promuovendo la nascita di punti vendita di prodotti tipici, piuttosto che di prodotti esclusivi, in luoghi che hanno un posizionamento strategico rispetto ai percorsi di visita del turista (stazioni, hub di arrivo e partenza, musei, siti archeologici, centri storici) e allo stesso tempo favorire quegli investimenti che vogliono creare la cultura sul territorio della promozione del prodotto locale di qualità. (ad es. il ristorante che usa solo i prodotti locali e che li rende disponibili al cliente finale, piuttosto che il bar che diventa un punto dove ritrovare elementi della tradizione locale, ecc.) Questo tipo di iniziative va a rafforzare uno degli elementi che la maggior parte dei turisti nazionali ed internazionali apprezza enormemente ovvero l'enogastronomia *made in Italy*.

Dal lato delle amministrazioni serve attivare delle politiche di partnership con i privati per una più completa valorizzazione del patrimonio culturale sia attraverso la creazione di servizi culturali all'interno dei beni monumentali, ma anche mediante lo sviluppo di servizi tecnologici che divulgano la cultura in Italia e all'estero. I musei e gli spazi della cultura devono acquistare un nuovo vitalismo, essere luoghi di aggregazione, specialmente, per i più giovani. Solo in questo modo potranno contribuire allo sviluppo del territorio.

È necessario quindi favorire lo sviluppo di un'offerta di servizi di edutainment per la fruizione delle risorse culturali e di quelle naturali. I viaggi sentimentali, piuttosto che le aperture notturne dei siti archeologici con l'attivazione di percorsi di luci e suoni, la creazione di "percorsi avventura attrezzati" all'interno dei boschi, o la creazione di lungomare attrezzati con percorsi di gioco per i bambini e di percorsi atletici per gli adulti, servono a migliorare l'attrattività delle destinazioni.

Con riferimento ai beni culturali, l'aumento della spesa è proporzionale all'aumento della fruibilità dei beni. I visitatori sono sempre più abituati a

interagire con i contenuti culturali e sempre di meno a restare solo spettatori, e questo cambiamento nella domanda obbliga agli operatori a seguire un trend di consumo sempre più legato all'utilizzo delle nuove tecnologie per la fruizione del patrimonio culturale.

Potenziare l'uso delle nuove tecnologie nella promozione, commercializzazione, vendita del prodotto turistico e gestione del post consumo

Le nuove tecnologie hanno e stanno profondamente modificando il mercato turistico, cresce continuamente il numero dei viaggiatori che acquistano sulla rete il loro viaggio e, conseguentemente, si moltiplicano i siti di operatori che cercano di accedere a questa domanda potenziale. Ci sono pochi tour operator on line, che hanno assunto dimensioni assai rilevanti, perché offrono al turista la possibilità di risparmiare tempo e, spesso, anche soldi per l'acquisto del trasporto e dell'alloggio.

Più del 50% dei turisti europei si serve della rete per scegliere la destinazione e va alla ricerca di suggestioni che gli consentano di immaginare la vacanza.

Sono poi i dispositivi mobili gli strumenti su cui oggi il mercato si orienta per aiutare il turista nella visita in loco, e nascono le guide scaricabili on line, i giochi virtuali per visitare una città o un luogo, programmi che permettono al turista di scattare foto da riversare su una pagina web mentre ancora sta in vacanza in tempo reale, programmi per monitorare la soddisfazione legata ai singoli servizi acquistati.

È, allora, necessario prevedere incentivi per le imprese che vogliono adottare sistemi di *booking* e vendita on line, *travel planner*, sistemi di *customer satisfaction*, piuttosto che sistemi che facilitino il dialogo fra le aziende e i grandi tour operator on line.

Serve favorire la nascita sulla rete di soluzioni integrate di promozione e vendita di prodotti tipici e di servizi turistici in senso stretto, di servizi per il tempo libero, di servizi di trasporto e di servizi culturali. Questo perché il turista tende a privilegiare quei siti che rispondono in maniera completa alle sue esigenze, e successivamente quando terminata la vacanza ritorna a casa, con piacere acquista quei prodotti che gli permettono di rivivere la vacanza e di poterla condividere con gli amici.

Vale anche in questo caso applicare una politica selettiva di finanziamento che premia progetti innovativi e/o progetti che favoriscono l'integrazione fra diverse categorie di operatori e l'adozione di tecnologie flessibili e multicanale. Si devono favorire quegli investimenti in tecnologie che portano ad una riorganizzazione dell'azienda e favoriscono innovazioni di prodotto e/o di processo che portano all'erogazione di servizi più efficienti per il turista finale e/o ad economie di costo.

Razionalizzare e rendere più efficace il sistema di informazione e promozione dell'offerta turistica

Nella scelta della destinazione e poi nell'organizzazione della vacanza giocano un ruolo cruciale le politiche di comunicazione adottate. I risultati della precedente programmazione mettono in evidenza come la gestione della promozione in maniera troppo frammentata porti ad un'inefficienza della spesa rispetto ad obiettivi di diffusione della conoscenza della ricchezza e varietà della destinazione Italia presso diversi target di riferimento. Da un lato la frammentazione della spesa fa lievitare i costi degli spazi media e si traduce, a parità di investimento, in una visibilità minore, dall'altro lato troppi messaggi indeboliscono la forza della comunicazione e l'immagine che il potenziale turista percepisce non sempre corrisponde ai desiderata di chi gestisce la destinazione.

Serve quindi ricondurre al centro il tema della promozione attraverso una strategia che vada nella direzione del modello adottato dai principali competitor internazionali come Spagna e Francia. Va anche considerata la peculiarità dell'Italia che trova nel suo patrimonio culturale il suo punto di forza e pertanto andrebbe immaginato un soggetto unico che veicola all'estero il *made in Italy*, fatto di cultura, turismo, enogastronomia, design, ecc.

Potenziare il sistema delle infrastrutture

La scelta di una destinazione è strettamente collegata alla sua accessibilità dall'esterno e alla sua mobilità all'interno, intervenire sul sistema delle infrastrutture è indispensabile per poter rendere più moderna e competitiva l'industria turistica italiana. Si devono fare più aeroporti e potenziare quelli esistenti con più rotte. Si deve migliorare la mobilità interna ai territori e i

servizi ferroviari per rendere facilmente accessibile tutto il territorio nazionale.

Migliorare la governance turistica

Un'azione importante va svolta sulle amministrazioni per migliorare le loro competenze di *destination management*, lo sviluppo del settore è inevitabilmente legato alla capacità degli enti locali di governare il territorio in chiave turistica, pertanto un ulteriore sforzo va compiuto nel creare e/o potenziare tali skill professionali.

Si tratta di far sì che il turismo e la cultura non siano considerati dei semplici comparti dell'economia, ma che al contrario diventino centrali nella programmazione e gestione dei territori e oggetto di politiche trasversali. Per procedere in questo cammino occorre una politica del turismo forte, integrata

e coordinata tra tutti i livelli istituzionali. In particolare non è più rinviabile l'aggiornamento della legislazione nazionale sul turismo (legge 135 del 2001) ed il coordinamento delle norme nazionali con quelle regionali emanate a seguito della riforma del Titolo V della costituzione. A questo aspetto si lega anche il problema della governance del turismo, emerso già da qualche tempo e che risulta penalizzante per l'intero comparto.

Per questo l'ANCI ritiene urgente l'avvio di una strategia di sistema, una *governance* e una nuova politica nazionale per il turismo che coinvolga pienamente la rete delle autonomie locali italiane.

In particolare l'ANCI concorda con la proposta delle Regioni di sottoscrivere un **Patto tra Governo, imprese, Regioni ed Enti locali per contribuire allo sviluppo dell'industria turistica italiana.**

E' necessario formulare un programma condiviso, con la partecipazione dei protagonisti pubblici e privati del settore, con interventi concreti nella programmazione economica a livello centrale e locale, attuando la sussidiarietà in maniera verticale tra le istituzioni e orizzontale tra pubblico e privato.

L'Anci propone di dare avvio al nuovo modello di partecipazione degli Enti locali partendo ad esempio dal coinvolgimento dei rappresentanti delle autonomie locali nella fase di attuazione del Programma Operativo Interregionale (POIN) 2007-2013 denominato "Attrattori culturali, naturali e

turismo" e nell'organizzazione dei grandi eventi di carattere nazionale ed internazionale che interesseranno il nostro Paese nel breve periodo, quali l'Expo 2015, i giochi del Mediterraneo del 2009, le celebrazioni per i 150 anni dell'unità d'Italia. Queste occasioni potranno rappresentare l'opportunità di avanzare con un approccio integrato e di sistema le proposte e le iniziative realizzate dai Comuni.

Sostenere le città ad alta intensità turistica

Non si può negare d'altra parte che il turismo di massa, quand'anche economicamente produttivo per le economie locali, possa diventare in alcuni casi problematico, una vera e propria forma di inquinamento umano per i luoghi a cui si rivolge. Il fenomeno è particolarmente rilevante nelle città d'arte o in altri centri minori come Pompei, Assisi, Piazza Armerina o San Giovanni Rotondo, per fare degli esempi, dove la ricettività delle strutture urbanistiche è messa a dura prova dall'afflusso di migliaia di visitatori, soprattutto giornalieri, concentrati in un pochi kmq di superficie.

Le ricadute di questi afflussi incontrollati sono particolarmente negative per la parte di popolazione residente non direttamente beneficiaria dell'economia: l'aumento dei prezzi degli immobili e dei servizi pubblici (in particolare dei bar e ristoranti), la rumorosità, il traffico e l'inquinamento veicolare (sia a causa dei veicoli privati che dei grandi pullman) possono produrre un complessivo e crescente peggioramento della qualità della vita urbana dei centri interessati.

Si potrebbe prevedere la possibilità per i Comuni di partecipare, per il potenziamento dei servizi connessi all'offerta turistica al gettito di alcuni tributi nazionali come l'IVA.

Il nostro Paese è primo per numero di siti iscritti nella lista del **patrimonio Unesco**: 41 in tutto e ai 41 "grandi attrattori", insigniti del prestigioso riconoscimento internazionale, il Paese deve destinare risorse adeguate per dare prova della propria capacità di tutelare, conservare e gestire in modo esemplare il patrimonio culturale dell'umanità. Occorre un aggiornamento continuo dei "piani di gestione" ed una verifica costante del carico sostenibile di presenze turistiche.

Dal punto di vista promozionale bisogna inoltre promuovere intese e accordi con i maggiori *tour operators*, italiani ed esteri, allo scopo di favorire lo

sviluppo del turismo culturale su tutta la rete delle città d'arte del nostro Paese per evitare un eccessivo sovraffollamento solo in alcuni luoghi.

Favorire la destagionalizzazione turistica

Il turismo ha necessità di puntare con grande decisione verso la più ampia destagionalizzazione possibile. Nel periodo estivo, soprattutto luglio e agosto, annualmente si verifica l'ingolfamento della rete stradale ed autostradale, l'affollamento inverosimile delle spiagge e delle principali mete del turismo cosiddetto tradizionale.

In queste condizioni, ossia quando la domanda è troppo elevata, troppo spesso la qualità percepita della vacanza e del soggiorno crolla vertiginosamente.

Occorre pertanto coltivare turismi per così dire "alternativi", praticabili tutto l'anno, che consentano una significativa destagionalizzazione ed un aumento della qualità percepita della vacanza

Tra le "nicchie" di turismo più note da potenziare o da avviare, tra cui il turismo enogastronomico, rurale, sportivo (sub, mountain bike, cicloturismo, ecc.), congressuale, l'ANCI ha deciso di puntare sul Turismo sociale e da più di un anno oramai, di comune accordo con la FITUS (Federazione Italiana Turismo Sociale) è impegnata a realizzare un sistema di **Buoni Vacanze**, analogo a quello esistente in altri Paesi europei.