

# **SESSIONE 1**

## **"I COMUNI PER IL RINNOVAMENTO DELLA REPUBBLICA. LE RIFORME CHE SERVONO"**

**Conferenza Programmatica ANCI**

---

**Roma, 26 giugno 2008**

- **1.** Un nuovo assetto ordinamentale dei Comuni: funzioni, poteri, organizzazione, raccordi.

Proposta di Disegno di legge delega per il riordino istituzionale dei Comuni, per l'istituzione della Città metropolitana e per la disciplina di Roma Capitale.

**Pag. 2**

- **2.** Una nuova sede di concertazione per le istanze centrali ed autonomistiche.

Proposta di Disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina del Consiglio della Repubblica.

**Pag. 27**

- **3.** Autonomia, responsabilità ed efficienza per una finanza pubblica al servizio del benessere del cittadino e dello sviluppo dei territori.

Proposta di Disegno di legge delega in materia di autonomia e federalismo fiscale.

**Pag. 41**

## **1. PRESENTAZIONE:**

### **UN NUOVO ASSETTO ORDINAMENTALE DEI COMUNI: FUNZIONI, POTERI, ORGANIZZAZIONE, RACCORDI**

Il presente articolato è finalizzato a dare alcuni indirizzi puntuali su temi vitali per i Comuni, nonché orientamenti generali, per avviare un percorso di riforme che assicuri il rinnovamento e la modernizzazione del nostro sistema istituzionale ed amministrativo.

E' necessario innanzitutto dare adeguata traduzione normativa al dato di realtà secondo cui i Comuni non sono tutti eguali sul piano dei compiti, poteri, strumenti, assetti organizzativi, risorse. Nel nostro Paese il complesso mondo dei Comuni è connotato da forti differenze dimensionali, funzionali, strutturali e culturali. Infatti, la qualità e la quantità di politiche pubbliche che i Comuni realizzano concretamente, varia sensibilmente a seconda della loro ampiezza, così come varia la domanda di servizi, di attività di sostegno, di forme attive di presenza, anche in ambiti un tempo lontani dalla tradizione municipale, avanzata nei confronti di questi enti dai cittadini e dalla società.

E', quindi, ormai indispensabile dare traduzione e razionalizzazione normativa ad un sistema che è andato già strutturandosi ed adattandosi alla realtà in modo poliedrico.

Si tratta dunque di realizzare un modello istituzionale, che dia concreta attuazione al quadro costituzionale ed alle indicazioni in esso contenute in materia di differenziazione degli enti e di adeguatezza nell'esercizio delle relative funzioni, nonché di prevedere regole di organizzazione e di funzionamento, flessibili

e differenziate, che tengano conto delle caratteristiche e delle esigenze dei territori.

Le specifiche indicazioni contenute nella presente proposta riguardano:

1. Le linee essenziali di un rinnovato assetto ordinamentale dei Comuni basato:

a) su un sistema differenziato di competenze, di poteri, di autonomia normativa, di regole finanziarie;

b) su un forte e netto impulso alla gestione associata di funzioni infracomunali attraverso l'individuazione di un unico ente a base associativa, secondo il modello delle Unioni di Comuni, configurato quale soggetto generale, plurifunzionale ed unitario, che vincola la legge statale e la legge regionale di settore e comporta il definitivo superamento di tutte le forme associative oggi esistenti.

2. L'individuazione di un processo di riordino istituzionale e amministrativo, coerente col nuovo quadro istituzionale relativo ai Comuni e caratterizzato da un ulteriore decentramento di competenze agli enti territoriali da parte del legislatore. Un riordino, connotato anche dalla contestuale riduzione e semplificazione degli apparati statali e regionali che in precedenza svolgevano le funzioni ora trasferite agli enti locali. E' chiaro lo scopo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze ed apparati e di spostare concretamente ed effettivamente la parte prevalente dell'amministrazione su Comuni e Città metropolitane, anche in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione affermati dalla Carta costituzionale.

3. L'istituzione delle Città metropolitane sulla base di una disciplina organica e semplificata, riguardante la procedura di delimitazione territoriale dell'area, i rapporti fra gli enti, la distribuzione delle funzioni, la valorizzazione dell'autonomia statutaria e regolamentare. In particolare, si prevede il conferimento alle Città metropolitane di poteri normativi assai ampi e penetranti non solo in tema di organizzazione, ma anche relativamente alle modalità di esercizio delle funzioni assegnate. Si ritiene inoltre opportuno proporre che per talune materie, strettamente connesse alle esigenze specifiche dei territori metropolitani, possano essere riconosciuti alle Città metropolitane poteri regolamentari, ben definiti, di tipo "derogatorio" sia dei regolamenti statali, che di quelli regionali. Si può pensare, inoltre, a forme innovative di "delegificazione", in taluni casi basate anche su atti di carattere pattizio. Queste nuove forme di delegificazione potrebbero poggiare:

a) su un'applicazione ampia, ma intrinsecamente corretta, dei principi di sussidiarietà e differenziazione, quali principi che possono operare anche sul piano del sistema delle fonti, secondo la regola della competenza;

b) su una lettura estensiva del riconoscimento costituzionale della potestà regolamentare locale, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione. Una lettura che, ancorché estensiva, appare del tutto coerente col sistema costituzionale, che manifestamente individua la Città metropolitana quale "istituzione di governo" di quel *luogo tipico dell'innovazione contemporanea* che è oggi l'area metropolitana e che, in quanto ente che esprime in sé il senso dell'innovazione istituzionale, può

caratterizzarsi per uno *status* più complesso e nuovo rispetto a quello del Comune.

Del resto, l'esigenza di attribuire ai grandi agglomerati urbani governati dalle Città metropolitane, gli strumenti per governare realtà complesse per territorio, per popolazione, per spessore delle problematiche e delle dinamiche che in essi si svolgono, è ormai nota e ampiamente sviluppata e riconosciuta.

Si tratta infatti di corrispondere a esigenze ben note a chi governa ed a chi vive e opera in quei territori e, soprattutto, si tratta di dare una risposta adeguata a una domanda di governo vitale per l'intero Paese e per la sua stessa capacità di sviluppo.

In una parola: ampliare i poteri regolamentari delle Città metropolitane e gli strumenti di governo ad essa assegnati, fino ai limiti estremi consentiti dall'attuale quadro costituzionale, significa concretamente corrispondere ad una domanda di governo dei territori metropolitani che attiene, nella stessa misura, sia al benessere delle comunità che vivono in quei territori, che al benessere dell'intera comunità nazionale.

Si aggiunge che la proposta contiene due ipotesi di istituzione della Città metropolitana: una prima proposta (IPOTESI A) che riformula, con la finalità di una maggiore semplificazione procedurale, proposte già discusse; una seconda proposta (IPOTESI B) che configura l'istituzione della Città metropolitana come un esito obbligato, delineando un procedimento che cerca di valorizzare al massimo l'autonomia dei Comuni ed in specie quella del Comune capoluogo con l'esigenza di garantire attraverso la

legge statale una conclusione certa nell'an e nel quando del processo istitutivo.

4. La previsione di una Sede di coordinamento, che accompagni e presieda l'elaborazione dei decreti legislativi e l'attuazione dell'intero intervento normativo, è resa necessaria dalla grande rilevanza degli oggetti indicati nel processo di riforma. Siamo in presenza, infatti, della legge di attuazione della revisione costituzionale del 2001 che tracci una Forma di Stato improntata ad una forte e vitale cooperazione interistituzionale. Pertanto, appare condizione indispensabile che gli interventi normativi siano il frutto di un lavoro condiviso e partecipato da tutte le Istituzioni della Repubblica.
  
5. Nell'ambito del processo di attuazione costituzionale una collocazione specifica e una particolare attenzione richiede il grande tema di Roma capitale. Le indicazioni contenute nel testo sono tese a rafforzare lo *status* del Comune di Roma in quanto istituzione sulla quale gravitano un complesso di oneri, oltre che di onori, derivanti dall'essere la Capitale della Repubblica, la sede dello Stato Città del Vaticano e della Chiesa cattolica, oltrechè di rappresentanze istituzionali del Paese ed estere.

Si tratta pertanto di dare sostanza diversa, in considerazione della sua assoluta specificità, all'istituzione di governo della Città di Roma, conferendole un plus quantitativo e qualitativo di funzioni, di facoltà e di poteri.

La ragione ispiratrice della disposizione proposta sull'attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale assume

come base una lettura estensiva della previsione costituzionale, sostanziando l'idea di un *unicum* nel panorama istituzionale italiano.

**PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER IL RIORDINO ISTITUZIONALE DEI  
COMUNI E PER L'ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA E PER LA  
DISCIPLINA DI ROMA CAPITALE**

**ARTICOLO 1**

*(Delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e di concerto con i Ministri interessati, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, di cui ai commi tre e quattro, uno o più decreti legislativi diretti a:
  - a) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
  - b) disciplinare, anche prevedendo forme associative e di cooperazione, il complesso di istituti relativi all'organizzazione e al funzionamento dei Comuni e delle Città metropolitane.
  
2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281; i decreti legislativi sono adottati dopo

l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane in modo da prevedere la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica e del rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione;
- b) considerare nella determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di economicità, efficienza e semplificazione;
- c) definire in modo organico nelle diverse materie le funzioni fondamentali come funzioni specifiche e puntuali;
- d) applicare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, classificando le tipologie di funzioni fondamentali a seconda delle classi demografiche dei Comuni, anche al fine di

garantire una dimensione adeguata al loro esercizio, stabilendo altresì i casi in cui le funzioni fondamentali debbano essere necessariamente esercitate in forma associata;

- e) prevedere forme di incentivazione, anche finanziaria, al fine di sostenere l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni;
- f) attenersi ai principi di razionalizzazione, contenimento dei costi, eliminazione delle sovrapposizioni e delle duplicazioni di funzioni e di competenze;
- g) garantire un miglioramento della capacità di accesso del cittadino alle prestazioni dei Comuni e delle Città metropolitane, in termini di efficienza, semplificazione delle procedure, nonché di innalzamento della qualità dei servizi;
- h) prevedere, per l'adempimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, strumenti di integrazione e di leale collaborazione fra i diversi livelli di governo locale, individuando, se necessario, specifiche forme di consultazione e di raccordo fra Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera b), il Governo si ispira ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) rivedere e razionalizzare le disposizioni normative vigenti in materia di ordinamento degli enti locali,

adeguandole al quadro costituzionale vigente, e ai principi di semplificazione, di razionalizzazione e di contenimento dei costi, di efficienza dell'azione amministrativa e dell'attività degli organi;

- b)** valorizzare l'autonomia statutaria e la potestà regolamentare dei Comuni e delle Città metropolitane, prevedendo anche ambiti di esercizio e livelli di autonomia differenziati a seconda della classe dimensionale dei Comuni, e fra Comuni e Città metropolitane, in attuazione degli articoli 114, terzo comma della Costituzione, e 117, sesto comma;
- c)** ampliare il potere di auto-organizzazione dei Comuni e delle Città metropolitane;
- d)** prevedere una disciplina differenziata per le Città metropolitane al fine di agevolare l'azione di governo e di assicurare l'ottimale esercizio delle funzioni metropolitane, ampliandone la potestà regolamentare e riconoscendo ai relativi regolamenti, in attuazione dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, la facoltà di derogare la normativa statale e regionale in talune materie tassativamente individuate;
- e)** prevedere la possibilità che sulla base di accordi promossi da uno o più livelli di governo in presenza di determinati presupposti e secondo specifiche modalità, si possa assegnare competenze normative e amministrative;
- f)** prevedere la possibilità che sulla base di accordi fra diversi livelli istituzionali di possano esercitare in

modo stabile, anche attraverso modalità congiunte, funzioni complesse specificamente individuate;

- g)** prevedere, sulla base del modello delle Unioni di Comuni, un unico ente a base associativa obbligatoria, per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni, al fine di evitare sovrapposizioni fra enti nello svolgimento delle proprie competenze e garantire il contenimento dei costi;
- h)** dettare una disciplina differenziata per i Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, anche al fine di agevolarne l'azione di governo con misure di semplificazione strutturali, procedurali ed organizzative correlate alle minori dotazioni di risorse strumentali;
- i)** prevedere che il Comune e la Città metropolitana abbiano i seguenti organi di governo:
  - 1. una assemblea elettiva, composta da un numero di membri tale da contemperare il rispetto del principio della rappresentanza democratica in rapporto alla dimensione demografica dell'ente con quello del contenimento della spesa pubblica;
  - 2. un organo monocratico con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza sul funzionamento degli uffici e dei servizi, nonché sull'espletamento dei funzioni di competenza statale attribuendo poteri di ordinanza e di regolazione;

3. un organo collegiale esecutivo, nominato dall'organo monocratico, avente competenza generale sull'adozione degli atti non riservati ad altri organi;

**j)** prevedere un sistema di elezione degli organi dei Comuni e delle Città metropolitane che consenta la formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze;

**k)** disciplinare il regime di candidabilità e i requisiti di eleggibilità ed incompatibilità, anche uniformandoli a quelli prescritti per gli organi degli altri livelli di governo;

**l)** rivedere, nell'ambito dei principi in materia di organizzazione e di rapporto di lavoro e di impiego, la disciplina relativa agli organi di vertice dell'amministrazione;

**m)** ridefinire un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativi;

**n)** disciplinare i presupposti sostanziali e procedurali dell'esercizio di poteri sostitutivi in caso di omissione o ritardo da parte dei Comuni e delle Città metropolitane di atti obbligatori per legge, prevedendone l'esercizio da parte del Governo, apprestando congrue garanzie procedurali, in adesione al principio di leale collaborazione, anche nel rispetto della potestà normativa dei Comuni e delle Città metropolitane.

**5.** Qualora la titolarità delle funzioni fondamentali spetti ad un ente diverso da quello che le esercita al momento

dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali, di concerto con i Ministri interessati, previa intesa in Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è corredato dalla relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma.

6. Per la definizione degli schemi di decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi di cui alla presente legge è istituita presso la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, con decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro degli Affari regionali, un Comitato composto pariteticamente da rappresentanti delle amministrazioni e delle autonomie territoriali. Spetta altresì a tale Comitato la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge.
7. Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

## ARTICOLO 2

*(Delega al Governo per il conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni in attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione).*

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate in attuazione dell'articolo 1 della presente legge, il Governo è delegato ad adottare, in conformità ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, su proposta dei Ministri dell'Interno e per gli Affari regionali, di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato e da altri enti pubblici statali che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono essere attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni. In particolare dovranno essere individuate:

- a) le funzioni amministrative da conferire ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni, nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;
- b) le funzioni amministrative da conferire alle Regioni nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, ai fini del loro successivo conferimento ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) conferire al livello comunale tutte le funzioni, tranne quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio ad un livello diverso;
  - b) garantire una adeguata riorganizzazione degli apparati dell'amministrazione statale, diretta, indiretta e strumentale, al fine di semplificarne l'assetto, di razionalizzare i costi.
  
3. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni amministrative conferite è subordinata alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative effettuata con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali, di concerto con i Ministri interessati, previa intesa in Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è corredato dalla relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie,umane, strumentali ed organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle relative funzioni. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma.

### ARTICOLO 3

*(Disposizioni per l'attuazione da parte delle Regioni della legislazione statale di individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione e per la razionalizzazione o soppressione delle relative strutture amministrative)*

1. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, le Regioni, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, stabiliscono l'ambito dimensionale territoriale necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali che, in base ai decreti delegati di cui all'articolo 1, devono essere esercitate in forma associata dai Comuni secondo le modalità stabilite, ai sensi dell'articolo 1.
2. Qualora le Regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad individuare per ciascuna Regione gli ambiti territoriali di cui al comma precedente, sulla base del principio di efficienza, di efficacia e di semplificazione delle funzioni fondamentali assegnate alle Unioni di Comuni. I decreti delegati adottati si applicano in via suppletiva sino all'entrata in vigore delle leggi regionali.
3. Le Regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore delle leggi che individuano gli ambiti dimensionali, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali e provvedono all'accorpamento o alla soppressione di enti ed apparati, che siano titolari o esercenti funzioni attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province, mantenendo

solo quelli strettamente necessari all'adempimento delle funzioni che richiedano un unitario esercizio a livello regionale.

4. Nel rispetto del principio di leale collaborazione e al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, qualora le Regioni individuino, nelle materie di loro competenza, funzioni amministrative da assegnare ai Comuni con il vincolo di esercitarle in forma associata fanno riferimento agli ambiti territoriali da esse stesse individuati ai sensi del secondo comma e alla forma associativa disciplinata dalla legge statale ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

#### ARTICOLO 4

*(Istituzione delle Città metropolitane)*

##### IPOTESI A

1. Nelle aree metropolitane in cui sono compresi i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli sono istituite le Città metropolitane.
2. Al fine di definire l'ambito territoriale e le modalità organizzative di ciascuna Città metropolitana, l'iniziativa spetta al Comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei Comuni della Provincia o delle Province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più Province congiuntamente ad un numero di Comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della Provincia o delle Province proponenti. La proposta deve contenere la perimetrazione dell'area metropolitana e un progetto di statuto della

Città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della Regione.

3. Sulla proposta di cui al comma 1 è indetto un referendum fra i cittadini dell'area compresa nella Città metropolitana; la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validi.
4. Il Governo è delegato ad adottare, entro 180 giorni dalla data di svolgimento del referendum di cui al comma 3, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e di concerto con i Ministri interessati, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi contenuti nel presente articolo, singoli decreti legislativi diretti ad approvare e a dare attuazione alle proposte di Città metropolitane, definite ai sensi dei commi due e tre, stabilendo, ove necessario, le ulteriori modalità organizzative e individuando le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del territorio.
5. Sui decreti legislativi, di cui al comma 1, è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi.
6. Nell'esercizio della delega di cui al comma 4 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) prevedere l'articolazione del territorio della Città metropolitana in Comuni e del Comune capoluogo in Municipi;

- b)** assicurare che nel territorio della Città metropolitana venga meno la Provincia, ridefinendo le circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;
- c)** attribuire alla Città metropolitana tutte le funzioni della preesistente Provincia, assegnando inoltre le funzioni fondamentali della Città metropolitana, come individuate in base alla presente legge delega, e individuando, in applicazione del principio di differenziazione ed adeguatezza, le funzioni fondamentali dei Comuni, che necessitino di essere esercitate a livello metropolitano;
- d)** regolare i rapporti relativi alla successione della Città metropolitana alla Provincia;
- e)** assicurare poteri normativi e regolamentari che consentano un differenziato assetto organizzativo;
- f)** definire le modalità di elezione degli organi di governo della Città metropolitana, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente Comune capoluogo, nonché stabilire le modalità e i termini di indizione delle elezioni per la prima costituzione degli organi.

**7.** Lo Statuto della Città metropolitana è adottato in via definitiva nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo. Esso definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i Comuni compresi nella Città metropolitana al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di

governo, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità della gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili.

#### IPOTESI B

##### *(Istituzione delle Città metropolitane)*

1. Sono istituite le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, e contestualmente sono soppresse, in base a quanto previsto dai commi successivi, le rispettive Province.
2. Gli organi di governo delle Province soppresse, ai sensi del comma 1, sono prorogati sino all'insediamento degli organi di governo delle Città metropolitane di cui al comma 2 e all'insediamento dei nuovi organi provinciali in seguito alla revisione delle circoscrizioni provinciali ai sensi dei decreti legislativi di cui al comma sei. L'elezione degli organi della Città metropolitana avviene alla scadenza degli organi del Comune capoluogo. Se la scadenza è prima dell'esito della procedura di cui ai commi successivi, gli organi di governo del Comune capoluogo sono prorogati sino all'insediamento degli organi della Città metropolitana.
3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, i Sindaci dei Comuni Capoluogo delle Province di cui al comma 1, provvedono, sentito il Consiglio comunale, a formulare una proposta avente ad oggetto la

delimitazione dell'area e le modalità organizzative di ciascuna Città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della Regione.

4. I Sindaci nel formulare la proposta di cui al comma precedente dovranno obbligatoriamente prevedere che la Città metropolitana sia articolata in Comuni e il Comune Capoluogo in Municipi; prevedere l'attribuzione alla Città metropolitana delle funzioni provinciali, nonché delle funzioni fondamentali dei Comuni che, sulla base del principio di differenziazione ed adeguatezza, richiedano di essere esercitate a livello metropolitano; definire le modalità con le quali debbano essere regolati i rapporti relativi alla successione della Città metropolitana alla Provincia.
  
5. Entro i successivi trenta giorni la proposta è sottoposta all'approvazione di un' assemblea composta dai Sindaci dei Comuni ricompresi nell'ambito territoriale della Provincia soppressa, nonché dai Sindaci di altri Comuni che siano uniti da interessi territoriali e socio-economici con il Comune capoluogo. L'assemblea dei Sindaci si pronuncia sulla proposta a maggioranza dei voti validi, fermo restando che ogni Sindaco esprime un numero di voti determinato sulla base del rapporto che sussiste fra la popolazione residente nel Comune e il numero complessivo della popolazione residente nell'area indicata. Qualora la proposta sia approvata, i Sindaci dei Comuni della Provincia soppressa i cui territori non rientrano nell'area della Città metropolitana presenti all'Assemblea, provvedono con le medesime modalità e con deliberazione separata a indicare a quali delle circoscrizioni provinciali esistenti ritengono che il territorio dei loro Comuni debba essere accorpato, ai

sensi dell'art. 133 Cost. Qualora sulla proposta non si raggiunga il quorum prescritto, il territorio della Città metropolitana coincide con il territorio della Provincia soppressa.

6. Entro i successivi sei mesi, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti ad approvare e dare attuazione alle proposte di Città metropolitana adottate dalle assemblee dei Sindaci, ivi comprese quelle che siano state respinte e per le quali si applica quanto stabilito nel precedente comma; a rivedere, ove necessario e in conformità alla delibera adottata dai Comuni non ricompresi nel territorio della Città metropolitana adottata ai sensi del comma precedente, le circoscrizioni provinciali ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione; a indire le elezioni degli organi elettivi delle Città metropolitane e delle Province che in seguito alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali abbiano subito mutamenti di territorio.
7. Nell'esercizio della delega di cui al comma sei, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) assicurare che le proposte deliberate dalle assemblee dei Sindaci individuino la articolazione del territorio metropolitano secondo modalità coerenti con la Costituzione e l'ordinamento repubblicano;
  - b) valutare la compatibilità con l'ordinamento costituzionale delle regole per la successione dei rapporti fra Città metropolitana e Provincia;

- c) definire le funzioni della Città metropolitana e i relativi poteri, anche al fine di assicurare il rispetto delle caratteristiche specifiche di ciascun territorio, in attuazione del principio di differenziazione.
8. Sui decreti legislativi è acquisito, entro trenta giorni, il parere delle Regioni interessate e delle Commissioni parlamentari competenti.

#### ARTICOLO 5

*(Roma Capitale)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e di concerto con i Ministri interessati, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, di cui al comma tre, uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.
2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.
3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) mantenere le attuali funzioni e prevedere ulteriori funzioni essenziali in relazione al ruolo di Roma quale capitale della Repubblica;
- b) prevedere una disciplina finalizzata ad assicurare l'esercizio ottimale delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri, nonché adeguata ad armonizzare il perseguimento degli interessi della comunità locale con le prerogative e gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma;
- c) prevedere specifiche competenze finalizzate a garantire la sicurezza pubblica, anche mediante accordi ed intese con il Ministero dell'Interno;
- d) garantire le competenze e risorse adeguate ad assicurare la massima efficacia ed efficienza dei servizi urbani, anche con riguardo alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, nonché alla implementazione dei servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanza estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche con riguardo alla Città del Vaticano;
- e) prevedere che alla Capitale siano assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate, secondo l'articolo 119 della Costituzione e tenendo conto delle specificità e delle

funzioni esercitate nel ruolo di Capitale della Repubblica;

- f)** dettare una disciplina del potere regolamentare di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, idonea a consentire adeguata autonomia normativa ed organizzativa nelle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di Capitale.

## **2. PRESENTAZIONE:**

### **UNA NUOVA SEDE DI CONCERTAZIONE PER LE ISTANZE CENTRALI ED AUTONOMISTICHE**

Il sistema delle Conferenze ha rappresentato la principale sede di raccordo istituzionale fra i livelli di governo territoriale e lo Stato. Dopo e grazie alla riforma del '97 esso ha conosciuto la massima espansione ed operatività, assumendo un ruolo significativo nel governo dei processi di decentramento, snodo fondamentale per garantire corrette relazioni istituzionali.

La riforma costituzionale del 2001, ed ancor prima il processo di federalismo amministrativo ed istituzionale, hanno determinato le condizioni perché lo stesso modello di concertazione istituzionale, sin qui praticato, cominciasse a mostrare gradualmente profili di inadeguatezza e non rispondenza ad un assetto istituzionale in cambiamento.

Certamente, di grande rilevanza sarebbe e sarebbe stata la previsione di una disciplina costituzionale riguardante sede e modalità di raccordo fra i soggetti costitutivi dell'ordinamento repubblicano. Tale lacuna, e contestualmente la mancata istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali, hanno deteriorato lo stato dei rapporti istituzionali ed evidenziato la parziale obsolescenza del sistema delle Conferenze, spesso incapace ad assumere il ruolo di luogo di confronto utile e costruttivo fra i livelli di governo, necessario per il buon funzionamento del quadro costituzionale, per il dialogo sulle questioni generali e cruciali per lo sviluppo dei territori e per la risoluzione dei problemi del Paese.

Pertanto, con la presente proposta si vuole dare un contributo che aiuti il nostro sistema istituzionale a trovare un equilibrio stabile, capace di assecondare un'evoluzione verso un sistema di raccordo e di integrazione delle politiche pubbliche in cui tutti i livelli di governo possano riconoscersi, operare, condividere, sulla base di un principio generale di unificazione espresso dallo Stato.

Il Consiglio della Repubblica è il luogo dove trovano espressione i territori nella loro autonomia, complessità e diversità, nel dialogo fra di loro, e con il governo centrale, per la definizione di un indirizzo politico generale nell'interesse dei cittadini.

La scelta di un soggetto unitario, operata nella presente proposta, con il tendenziale superamento della ripartizione tricefala, intende assegnare un più elevato tasso di politicità all'organo di raccordo istituzionale, oltre ad individuare un organismo istituzionale ed unitario rappresentativo della comune e simbiotica appartenenza all'ordinamento repubblicano, di cui ciascuno è parte costitutiva.

L'idea del Consiglio della Repubblica vuole esprimere:

1. un sistema di governo integrato che riguardi non solo il metodo, ma i contenuti e le azioni dei diversi livelli istituzionali;
2. una capacità di governance e di rappresentanza delle istanze dei territori;
3. innovazione e cambiamento;
4. razionalizzazione e semplificazione dei processi decisionali;

5. circolarità e fluidificazione delle relazioni istituzionali;
6. responsabilizzazione delle posizioni e delle decisioni;
7. valorizzazione del confronto politico.

**PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER L'ISTITUZIONE E LA DISCIPLINA  
DEL CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA.**

**ARTICOLO 1**

*(Delega al Governo per la disciplina del Consiglio della Repubblica)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri interessati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'istituzione e la disciplina del "Consiglio della Repubblica", quale organo rappresentativo dei soggetti costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione e quale sede per l'attuazione del principio di leale e reciproca collaborazione e di integrazione delle politiche pubbliche.
2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1, è acquisito entro trenta giorni il parere del Consiglio di Stato ed il parere della Conferenza unificata; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, reso nei trenta giorni successivi alla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, possono essere adottati decreti legislativi correttivi o integrativi, secondo i criteri di delega e il procedimento di cui alla presente legge.
3. Il Governo, nella definizione degli schemi dei decreti legislativi e degli eventuali provvedimenti attuativi di

cui alla presente legge, si avvale di un Comitato di non più di sei membri, composto in modo paritetico e designato dai membri della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n.281 del 1997 e successive modificazioni, ed istituito con decreto del Ministro degli Affari regionali e del Ministro dell'Interno.

## ARTICOLO 2

### *(Composizione del Consiglio della Repubblica)*

Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente alla composizione del Consiglio della Repubblica, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere che il Consiglio della Repubblica si riunisca ordinariamente in Assemblea plenaria, stabilendo che, in casi specifici e in presenza di determinati presupposti, l'Assemblea plenaria possa articolarsi in due Sezioni delle quali la Prima (denominata Sezione delle Regioni) specificamente competente per le questioni di esclusivo interesse regionale e la Seconda (denominata Sezione Istituzioni locali) competente per quelle di esclusivo interesse degli enti locali. In particolare, dovrà essere previsto che alla Prima Sezione debbano essere riservate, ove previste, le intese sugli atti normativi e sui disegni di legge che incidano esclusivamente su interessi regionali, mentre alla Seconda Sezione debbano essere riservate, ove previste, le intese sugli atti normativi e sui disegni di legge di esclusivo interesse dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, nonché l'esame delle proposte di cui all'art. 31, comma 3, della

legge 11 marzo 1953, n. 57, così come modificata dalla legge 5 giugno 2003, n. 131;

- b)** stabilire che il Consiglio della Repubblica sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro per gli affari regionali o dal Ministro dell'Interno;
- c)** stabilire che la Prima Sezione (Sezione delle Regioni) sia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro degli affari regionali; prevedere che la Seconda Sezione (Sezione degli enti locali) sia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro degli affari regionali, a seconda delle rispettive competenze;
- d)** prevedere che al Consiglio della Repubblica partecipino i Ministri di volta in volta interessati agli affari all'ordine del giorno, nonché i Ministri invitati a partecipare alla discussione, assicurando comunque l'espressione unitaria della volontà del Governo;
- e)** prevedere che il Consiglio della Repubblica si riunisca una volta all'anno in Assemblea plenaria alla presenza del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle due Camere per ascoltare la Relazione annuale su "Lo stato delle relazioni fra i governi della Repubblica" presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri-  
Presidente del Consiglio della Repubblica;
- f)** prevedere che del Consiglio della Repubblica siano membri i Presidenti delle Regioni, con la possibilità, in casi eccezionali, di delegare assessori a rappresentarli nella singola seduta, e stabilendo altresì che i medesimi

compongano anche la Prima Sezione del Consiglio (Sezione delle Regioni);

- g)** stabilire che del Consiglio della Repubblica siano membri di diritto il Presidente dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e il Presidente dell'UPI (Unione delle Province d'Italia), nonché il Sindaco della città di Roma Capitale della Repubblica e 14 Sindaci e 7 Presidenti di Provincia designati, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI secondo criteri che assicurino una adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenuto conto della popolazione, delle dimensioni e delle caratteristiche socio-economiche dei relativi enti; dei 14 Sindaci designati dall'ANCI fino a un massimo di sei devono rappresentare le Città metropolitane, ove costituite;
- h)** prevedere il riconoscimento della rappresentanza istituzionale in via generale ed esclusiva dei Comuni e delle Città metropolitane all'ANCI e delle Province all'UPI, in quanto associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali; stabilire che le medesime Associazioni designino un numero adeguato di membri supplenti che possano partecipare ai lavori del Consiglio della Repubblica o delle sue Sezioni in assenza dei membri effettivi, prevedendo anche che in caso di reiterata mancata partecipazione alle riunioni del Consiglio i membri effettivi possano essere dichiarati decaduti;
- i)** istituire un Ufficio di Presidenza del Consiglio, presieduto dal Presidente del Consiglio della Repubblica e composto in modo da assicurare la rappresentanza paritaria delle tre componenti, assegnando ad esso anche

il compito di definire la programmazione dei lavori, la formulazione dell'ordine del giorno e il monitoraggio sull'attuazione delle decisioni del Consiglio;

- j)** stabilire che il Consiglio della Repubblica possa istituire al suo interno una Terza Sezione (Sezione Autonomie territoriali) quale organo di raccordo, con finalità prevalentemente tecniche, e istruttorie, sulle tematiche di interesse esclusivo dei governi regionali e locali e in particolare sulle attività di concertazione fra Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni;
- k)** prevedere la possibilità per il Consiglio della Repubblica di costituire, senza caratteri di stabilità e di continuità e sulla base di specifici progetti, commissioni e gruppi di lavoro con compiti di elaborazione e di supporto tecnico del Consiglio e del suo Ufficio;

### ARTICOLO 3

*(Disciplina dei compiti e delle modalità di funzionamento del Consiglio della Repubblica)*

- 1.** Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente ai compiti e al funzionamento del Consiglio della Repubblica il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
  - a)** individuare, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali dei soggetti di cui all'articolo 114 della Costituzione, le funzioni e i compiti del Consiglio della Repubblica, anche al fine di favorire

la leale collaborazione e la concertazione istituzionale.

**b)** riordinare, anche in attuazione dei principi di razionalizzazione, di semplificazione, di accelerazione dell'attività amministrativa e di riduzione delle sedi decisionali i procedimenti decisionali che coinvolgano gli interessi regionali e locali o che riguardano comunque più livelli di governo;

**c)** stabilire, definendo le relative modalità procedurali, che il Consiglio possa:

1.promuovere e sancire intese e accordi;

2.adottare provvedimenti e deliberazioni di sua spettanza nei casi previsti dalla legge, da accordi o da intese;

3.provvedere alle designazioni nei casi previsti dalla legge;

4.esprimere pareri sugli atti normativi ed amministrativi a valenza generale, o che comunque riguardino la competenza di più amministrazioni di settore;

5. esprimere avvisi, pareri o determinazioni su qualunque argomento che, su iniziativa del Governo o di ciascuna delle sue componenti , sia sottoposto all'attenzione del Consiglio;

6.formulare su iniziativa del Governo o di ciascuna delle sue componenti, proposte nelle materie di interesse comune;

- d) rivedere, secondo criteri di razionalizzazione, di semplificazione e di uniformità, le tipologie delle intese, degli accordi e degli altri atti attualmente di competenza della Conferenza unificata, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali, rivedendone anche la disciplina al fine di favorire la loro conclusione;
- e) specificare, in attuazione dei principi di razionalizzazione e di semplificazione, i casi e gli atti in cui è obbligatorio il parere della Conferenza e i casi e gli atti in cui esso è facoltativo, nonché le modalità in base alle quali il parere può essere reso anche su richiesta del Governo o delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni;
- f) disciplinare gli effetti giuridici dei pareri resi dal Consiglio o dalle sue Sezioni in forma condizionata all'accoglimento di proposte di modifica, determinando anche il termine entro il quale il Governo deve esprimere in modo motivato e in via definitiva la propria posizione;
- g) prevedere, con norma di carattere generale, che, ai fini dell'iter successivo, i pareri e tutte le determinazioni del Consiglio siano allegate ai relativi atti;
- h) prevedere che il Consiglio della Repubblica in via preliminare esamini e deliberi la proposta relativa al Patto di Stabilità interno, nonché istituisca al proprio interno un organismo con il compito di monitorare gli andamenti della finanza pubblica, di

verificare e di condividere le principali grandezze economico-finanziarie e di concordare la definizione delle principali decisioni in materia di coordinamento stabile e dinamico della finanza della Repubblica;

- i) informare l'esercizio delle funzioni e dei compiti del Consiglio ai principi di razionalizzazione, di semplificazione e di adeguata attività istruttoria, prevedendo espressamente, anche attraverso articolazioni organizzative interne distinte per materie, i presupposti, i casi e le modalità in presenza delle quali gli argomenti posti all'ordine del giorno della Conferenza possano essere definiti in sede tecnica o tecnico-politica con rimessione finale per la sola presa d'atto alle sedi collegiali del Consiglio di volta in volta competenti. Deve comunque essere tenuta ferma la possibilità di rimettere la questione al Consiglio quando ricorrano specifici presupposti e modalità, ovvero quando ne faccia richiesta una delle componenti del Consiglio stesso;
- j) stabilire che nell'esercizio delle funzioni consultive il Consiglio di regola delibera all'unanimità. Può essere altresì previsto che, ove l'unanimità non sia raggiunta dopo un numero predefinito di votazioni, la volontà del Consiglio sia validamente espressa con il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti della componente regionale e della componente degli enti locali, separatamente considerate;

- k)** prevedere il superamento del principio di unanimità in favore del principio di maggioranza quando una componente si assenti, ovvero si astenga o non manifesti espressamente il proprio dissenso; stabilire che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il Presidente del Consiglio possa promuovere una votazione a maggioranza, salva comunque la possibilità di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri;

#### ARTICOLO 4

*(Ulteriori compiti del Consiglio della Repubblica in materia di accordi interistituzionali ai fini dell'attuazione della Costituzione)*

- 1.** Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente alla definizione di ulteriori compiti del Consiglio della Repubblica in materia di accordi interistituzionali il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
- a)** prevedere che, ai fini dell'esercizio del proprio autonomo potere di iniziativa legislativa, il Governo possa promuovere specifici accordi, da adottare all'unanimità, volti alla determinazione condivisa dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;
  - b)** prevedere che ciascuna componente che ritenga di averne interesse, prima di promuovere una questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale avverso una legge statale o regionale,

possa chiedere al Consiglio di esprimere il proprio avviso;

- c) prevedere che ciascuna componente possa promuovere nell'ambito del Consiglio della Repubblica apposite sessioni di lavoro finalizzate a stipulare accordi su politiche pubbliche di comune interesse.

## ARTICOLO 5

*(Ufficio di supporto al Consiglio della Repubblica)*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente all'Ufficio del Consiglio della Repubblica il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) prevedere che il Consiglio della Repubblica sia dotato di un proprio Ufficio autonomo, con contestuale soppressione delle attuali strutture serventi il sistema delle Conferenze;
  - b) prevedere che con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati, d'intesa con il Consiglio della Repubblica, sia determinata la pianta organica dell'Ufficio, ferma restando che la metà dei posti in organico devono essere riservati a personale delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni;
  - c) prevedere che, in sede di prima applicazione, con decreto del Ministro dell'Economia, adottato d'intesa con il Consiglio della Repubblica, siano determinate

le risorse finanziarie da assegnare all'Ufficio e contestualmente sia iscritto nel bilancio dello Stato un apposito capitolo per la dotazione annuale, a cui possono contribuire secondo modalità da determinare, anche le componenti rappresentate nel Consiglio;

- d) prevedere che il Consiglio della Repubblica adotti un regolamento interno che ne disciplini l'organizzazione e il funzionamento.

#### ARTICOLO 6

*(Disposizioni finali)*

1. Le norme vigenti incompatibili con la nuova disciplina si intendono abrogate.
2. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo, il Consiglio della Repubblica assume le competenze attribuite dalle norme vigenti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza Stato - città ed autonomie locali e alla Conferenza Unificata.

### **3. PRESENTAZIONE:**

#### **AUTONOMIA, RESPONSABILITÀ ED EFFICIENZA PER UNA FINANZA PUBBLICA AL SERVIZIO DEL BENESSERE DEL CITTADINO E DELLO SVILUPPO DEI TERRITORI.**

La presente proposta in materia di autonomia e di federalismo fiscale si limita a formulare indicazioni su alcuni nodi cruciali, posti dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare, l'Associazione intende proporre alcuni indirizzi sulla ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i livelli di governo nel modello generale di finanziamento delle funzioni pubbliche, secondo una visione generale ed organica di riassetto istituzionale complessivo.

Pertanto tale proposta va letta e considerata come parte integrante e fondamentale del complesso di proposte contenute in questo dossier, le quali compongono insieme un articolato mosaico, che si propone di innovare il mondo dei Comuni, secondo un obiettivo irrinunciabile di valorizzazione dei territori e della loro autonomia e responsabilità.

In tema di federalismo fiscale, punto di partenza è la volontà di promuovere un'attuazione completa dell'articolo 119 della Costituzione che vuole autonomia di entrata e di spesa, risorse autonome, il diritto di stabilire e istituire entrate proprie nell'ambito dei principi fissati dalla legge di coordinamento della finanza pubblica al fine di finanziare integralmente le funzioni pubbliche.

Questi principi e chiari orientamenti costituzionali vanno armonizzati nell'intero tessuto costituzionale che basa uno dei suoi principi cardine in tema di articolazione territoriale dei poteri pubblici nel principio di sussidiarietà, ossia nel vincolo dell'attribuzione della

titolarità delle competenze amministrative in capo ai Comuni. Allo stesso tempo, va sempre tenuto presente che l'esercizio della funzione pubblica trova la ragion d'essere nell'obbligo di garantire beni, servizi e prestazioni ai cittadini, secondo un federalismo fiscale solidale ed efficiente.

Ciò significa che contestualmente ad un significativo processo di riorganizzazione istituzionale ed amministrativa che porti ad una razionalizzazione e semplificazione dei livelli territoriali di governo, è indispensabile conferire autonomia, forza, capacità di programmazione, responsabilità ai Comuni e alle Città metropolitane nella gestione delle risorse finanziarie, superando definitivamente ogni forma di finanza derivata sia essa statale che regionale.

Nel testo proposto ci si sforza di dare un'indicazione equilibrata che contempera queste ultime esigenze con la necessità di dare sostanza normativa ai principi di differenziazione ed adeguatezza, come declinati nell'articolato sul riordino istituzionale.

Infatti, è convinzione dell'ANCI che le regole finanziarie dei Comuni e delle Città metropolitane devono obbligatoriamente tener conto di alcuni fattori:

1. prevedere il finanziamento da parte della fiscalità generale delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, con esclusione di quelle funzioni fondamentali dei Comuni che devono essere esercitate obbligatoriamente in forma associata e i cui ambiti sono regolati dalla legge regionale;
2. introdurre robusti e significativi elementi di differenziazione nella tipologia delle entrate dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché dei gradi di autonomia impositiva e finanziaria;
3. prevedere una razionalizzazione e radicale aggiornamento dell'attuale intera tassazione immobiliare da porre in

capo ai Comuni e alle Città metropolitane, anche secondo criteri e parametri diversificati a seconda dell'ampiezza demografica;

4. assicurare forme di premialità per i Comuni e per le Città metropolitane la cui spesa presenta indici di virtuosità;
5. stabilire meccanismi flessibili, contrattabili, e verificabili di funzionamento delle regole di stabilità finanziaria per incentivare gli investimenti e lo sviluppo complessivo dei territori;
6. introdurre sedi e meccanismi di raccordo stabile ed efficiente che garantiscano un'applicazione condivisa ed integrata delle regole in materia di autonomia e federalismo fiscale;
7. prevedere regole e processi che portino dal passaggio alla spesa storica ad una spesa standardizzata.

**PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA IN MATERIA DI AUTONOMIA E  
FEDERALISMO FISCALE**

*ARTICOLO 1*

*(Finalità e contenuti)*

- 1.** La presente legge:
- a)** definisce i principi ed i criteri direttivi per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, disciplinando il sistema di finanziamento delle Autonomie territoriali nel rispetto della autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, nonché dei principi di leale e reciproca collaborazione, di solidarietà e di coesione sociale;
  - b)** detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e individua le fonti di finanziamento di ciascun livello di governo, nonché i criteri per l'istituzione e l'applicazione dei tributi propri da parte degli enti territoriali al fine di garantire l'armonia e la coerenza del sistema tributario;
  - c)** disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare agli enti territoriali ai fini della perequazione, di cui al terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione;
  - d)** indica i criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive dello Stato da destinare ad

interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per le finalità enunciate dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

- 2.** Per le finalità indicate e per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione,, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni aventi ad oggetto:
- a)** le regole cui dovranno attenersi gli enti territoriali per garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
  - b)** le regole di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni in relazione ai vincoli posti dalla Unione Europea e dai trattati internazionali;
  - c)** i criteri per assicurare la congruità e l'adeguatezza dei mezzi finanziari per l'esercizio delle funzioni assegnate a ciascun livello di governo;
  - d)** i criteri per la determinazione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, nonché le modalità e i tempi di aggiornamento delle relative aliquote;

- e) i criteri per l'istituzione dei tributi propri da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni ed i caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi enti;
  - f) l'entità e le regole di variazione dei fondi perequativi assegnati alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, i criteri del loro riparto tra i singoli enti e l'individuazione delle fonti che li finanziano;
  - g) le procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi comunitari definiti a norma della lettera b) e gli interventi da attivare in tale caso;
  - h) i presupposti per il finanziamento statale di iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119 della Costituzione.
3. Nell'esercizio della delega di cui al comma due, il Governo si attiene ai criteri e ai principi direttivi di cui agli articoli seguenti.
  4. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.
  5. Per la definizione degli schemi di decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi di cui alla

presente legge con decreto del Ministro dell'Economia e del Ministro dell'Interno, è istituito presso la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, un Comitato composto pariteticamente da rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle autonomie territoriali. Spetta altresì a tale Comitato la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge.

6. Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

## ARTICOLO 2

*(Coordinamento tra la finanza dello Stato e la finanza delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni)*

1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica:
  - a) spetta allo Stato garantire il complessivo equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica, attraverso l'adozione di misure di politica economica dirette ad assicurare la stabilità economica e di bilancio, nonché il rispetto dei vincoli di bilancio derivanti dall'appartenenza all'Ue;
  - b) le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni adottano regole per la propria politica di

bilancio coerenti con quelle derivanti dalla applicazione del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

- c)** i bilanci delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni devono essere redatti in base a criteri predefiniti ed uniformi omogenei con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città Metropolitane e dei Comuni delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione, deve essere ricondotta, anche in via extra-contabile, ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione Europea. I bilanci preventivi devono essere approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento;
- d)** il coordinamento delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni è disciplinato con legge dello Stato; con la stessa legge possono essere stabiliti obiettivi di comparto per gli enti territoriali, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo; il relativo disegno di legge è presentato dal Governo alle Camere insieme al Documento di programmazione economico finanziaria, previa una fase di confronto e valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza unificata, di cui

all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso deve essere discusso e approvato entro il 31 ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria;

- e) per ciascun livello di governo territoriale il Documento di programmazione economico finanziaria fissa anche, su base triennale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione che di consuntivo; il livello di ricorso al debito; il livello programmato della pressione fiscale e la ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale ;
- f) è istituita la Commissione per le relazioni finanziarie interistituzionali composta dai rappresentanti dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, che ha anche i seguenti compiti: monitorare l'andamento dei dati economico-finanziari; verificare il rispetto degli obiettivi di comparto; vigilare sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.
- g) la conciliazione tra i diversi livelli di governo degli interessi connessi all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;
- h) sono definiti i meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi stabiliti, con la

previsione di sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti, nonché delle sanzioni da applicare nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci;

- i) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, i Comuni, le Città metropolitane e le Province, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono, attraverso le Associazioni rappresentative o in sede di Consiglio delle autonomie locali, concordare con le Regioni variazioni alle regole e ai vincoli posti dal legislatore statale, anche in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie proprie di ciascun ente e in particolare al fine di incentivare i risultati positivi degli enti.

### ARTICOLO 3

*(Principi di coordinamento del sistema tributario)*

- 1. Ai fini del coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:
  - a) conformità della disciplina dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso ai principi di razionalità e di coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati ed accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;

- b)** esclusione, senza eccezione alcuna, della deducibilità degli oneri fiscali rispetto ai tributi, anche appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo; possibilità di neutralizzare in ogni caso gli effetti finanziari della deducibilità degli oneri fiscali rispetto ai diversi livelli di governo;
- c)** esclusione di qualsiasi intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo senza contestuale adozione di misure di compensazione adeguate a garantire comunque la parità delle risorse;
- d)** semplificazione del sistema tributario anche al fine di garantire la tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e il contenimento dei costi di gestione e dell'amministrazione finanziaria; rispetto nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nella legge 27 luglio 2000, n. 212, contenente disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente;
- e)** efficienza, efficacia, imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;
- f)** partecipazione delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni alle procedure di accertamento dei tributi e di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

- g)** divieto di trattamenti agevolativi regionali e locali che si possano configurare come fattori di concorrenza dannosa;
- h)** previsione che la legge statale, sulla base di presupposti generali e con riferimento all'intero territorio nazionale, possa disciplinare tributi il cui gettito è attribuito ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, fissando i criteri di ripartizione della base imponibile e i margini entro i quali si deve esercitare l'autonomia degli enti territoriali;
- i)** previsione che con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato ed in riferimento a materie rientranti nella propria competenza legislativa e nei limiti di cui alla lettera a), la legge regionale possa istituire tributi regionali e locali e compartecipazioni locali ai tributi regionali e determinare le tipologie di tributo che i Comuni, le Città metropolitane e le Province, nell'esercizio della loro autonomia impositiva, possono stabilire, anche introducendo variazioni delle aliquote ed agevolazioni;
- l)** previsione che le Regioni, le Province le Città metropolitane e i Comuni possano stabilire tributi propri, diversi da quelli previsti dalla lettera precedente, solo a condizione che essi siano ricompresi nelle tipologie di tributo individuate dalla legge statale;

- m) razionalizzazione della disciplina dell'imposta comunale sugli immobili, al fine di rivedere l'intera imposizione fiscale immobiliare, anche quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali, in considerazione della titolarità della funzione catastale in capo ai Comuni e alle Città metropolitane;
- n) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente anche con l'eventuale introduzione di un regime transitorio.

#### **ARTICOLO 4**

*(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)*

1. Gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali a carico del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. I contributi speciali a carico del bilancio dello Stato sono iscritti, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni.
2. Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare dallo Stato ai sensi del presente articolo sono definiti sentita la Conferenza Unificata.

#### **ARTICOLO 5**

*(Regole relative al finanziamento delle Regioni)*

1. Al fine di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, i principi statali di coordinamento della finanza pubblica dovranno garantire alle Regioni, nelle forme e nei modi disciplinati dai decreti legislativi, adeguate modalità di finanziamento delle funzioni di propria competenza al momento dell'entrata in vigore della presente legge, facendo riferimento, in sede di prima applicazione, ad una media ponderata, calcolata sulla base del triennio precedente all'entrata in vigore dei decreti legislativi, delle risorse finanziarie attribuite ad ogni singola Regione.
2. Dopo l'entrata in vigore della disciplina statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni e i relativi provvedimenti attuativi, compresi quelli regionali di individuazione degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata di tali funzioni, sono assegnate alle Regioni, secondo le modalità di cui agli articoli precedenti, le risorse necessarie a finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, che in base alla legge statale e nelle forme organizzative da questa previste devono essere esercitate in forma associata.
3. Le fonti di entrata individuate e disciplinate dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono garantire il finanziamento delle funzioni stabilite dai commi 1 e 2.
4. Agli eventuali oneri derivanti dal conferimento di nuove competenze amministrative da parte dello Stato in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si

provvede con adeguate forme di copertura finanziaria in coerenza con i principi della legge di coordinamento della finanza pubblica, di cui al primo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

5. Nel bilancio dello Stato è istituito un Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione. Il principio di perequazione delle differenze di capacità fiscale deve essere orientato alla finalità di ridurre in via tendenziale le differenze fra i territori con diverse capacità fiscali per abitante. Il Fondo è finanziato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dalle entrate individuate dai decreti legislativi, ed è ripartito fra le Regioni, secondo le regole stabilite dai medesimi decreti legislativi, in applicazione dei principi di eguaglianza e di coesione sociale, nonché di sostegno e di incentivazione dei territori che presentano indicatori di virtuosità nel rapporto tra entrate e uscite.
6. I criteri per il finanziamento del Fondo e le modalità di ripartizione sono annualmente aggiornati in sede di Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

#### **ARTICOLO 6**

*(Regole per il finanziamento dei Comuni e delle Città  
metropolitane)*

1. Al fine di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, i principi statali di coordinamento della

finanza pubblica dovranno garantire, nelle forme e nei modi disciplinati secondo i commi precedenti, ai Comuni e alle Città metropolitane adeguate modalità di finanziamento, delle funzioni esercitate al momento dell'entrata in vigore della presente legge, facendo riferimento, in sede di prima applicazione, alla spesa storica sostenuta per il loro finanziamento e in via successiva alla spesa standardizzata, determinata in base ad una media che tenga conto del triennio precedente all'entrata in vigore dei decreti legislativi e ai saldi di bilancio dei singoli enti, al fine di premiare i risultati positivi.

2. In seguito all'entrata in vigore della disciplina statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane ed i relativi provvedimenti attuativi, sono garantite ai Comuni e alle Città metropolitane, secondo i principi e i criteri di cui agli articoli precedenti, forme di entrata destinate alla copertura integrale delle spese connesse all'esercizio delle funzioni fondamentali, con esclusione di quelle funzioni fondamentali che devono essere esercitate in forma associata dai Comuni di minor dimensione demografica, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5, comma due, della presente legge.
3. Nel disciplinare le regole per il finanziamento dei Comuni e delle Città metropolitane, si dovranno prevedere anche sistemi differenziati di finanziamento, al fine di tener conto e di valorizzare le caratteristiche territoriali, demografiche, ordinamentali, socio-economiche sia dei Comuni che delle Città metropolitane.

4. Nel bilancio dello Stato è istituito un Fondo perequativo a favore dei Comuni e delle Città metropolitane con minore capacità fiscale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione.
5. Il principio di perequazione delle differenze di capacità fiscale deve essere orientato alla finalità di ridurre in via tendenziale le differenze fra i territori con diverse capacità fiscali per abitante. Il Fondo è finanziato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dalle entrate individuate dai decreti legislativi, ed è ripartito fra i Comuni e le Città metropolitane, secondo le regole stabilite dai medesimi decreti legislativi, in applicazione dei principi di eguaglianza e di coesione sociale, nonché di sostegno e di incentivazione dei territori che presentano indicatori di virtuosità nel rapporto tra entrate e uscite.
6. I criteri per il finanziamento del Fondo e le modalità di ripartizione sono annualmente aggiornati in sede di Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

## **ARTICOLO 7**

*(Garanzie)*

1. In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento di nuove funzioni amministrative conferite dalla legge statale e dalla legge regionale ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province si provvede contestualmente con adeguate forme di copertura

finanziaria conformi ai contenuti della presente legge e dei successivi decreti legislativi attuativi.

## **SESSIONE 2**

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

**Conferenza Programmatica ANCI**

---

**Roma, 26 giugno 2008**

## Indice

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
---------------------------	----------

<b>ASSE I: LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE PER LA COMPETITIVITÀ DEL PAESE.....</b>	<b>6</b>
---	----------

L'ANALISI .....	7
1.1 <i>"Complicazione burocratica" e sviluppo .....</i>	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 <i>L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione .....</i>	14
1.3 <i>Il quadro delle regole.....</i>	18
LA PROPOSTA.....	20
2.1 <i>Semplificare l'accesso alla PA attraverso sportelli che funzionano .....</i>	20
2.2 <i>Il contributo delle tecnologie.....</i>	23

<b>ASSE 2: RILANCIARE GLI INVESTIMENTI PER AMBIENTE E INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI.....</b>	<b>28</b>
---	-----------

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

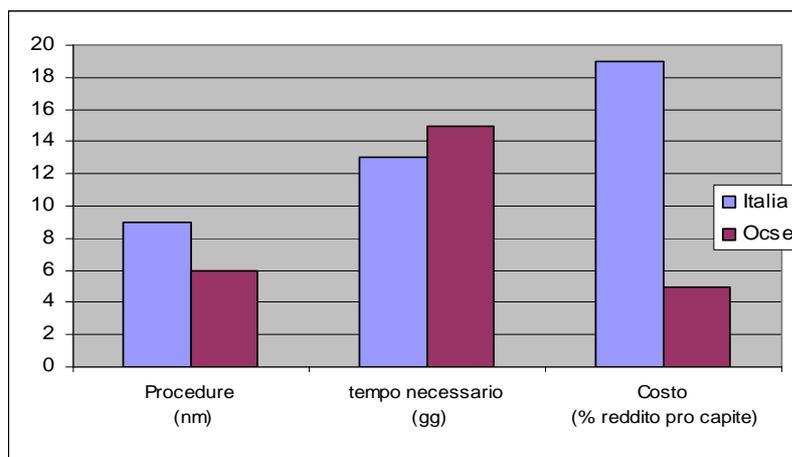
**Tabella n. 1 – Facilità di fare impresa. Raffronto 2007 - 2008**

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%.

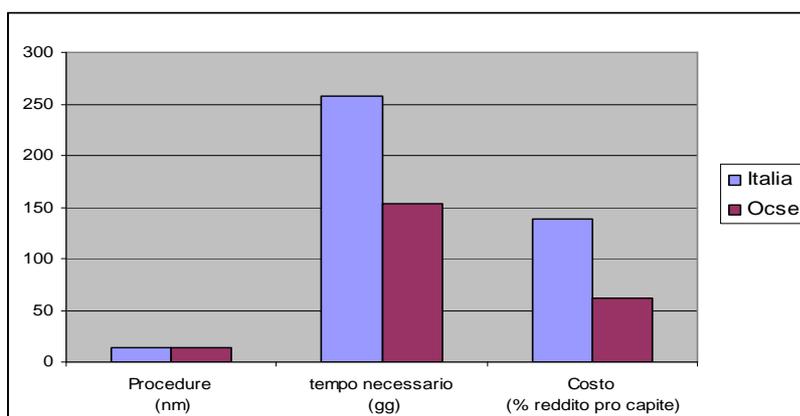
**Figura 1 – Avvio di un'impresa**



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

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
<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>€ 10.777.168.647,0</b>	<b>€ 3.253.121.563,0</b>	<b>€ 16.112.969.400,0</b>

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**

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

		<b>gravemente insufficiente</b>	<b>insufficiente</b>	<b>sufficiente</b>	<b>buono</b>	<b>molto buono</b>	<b>ottimo</b>
<b>Uffici contattati</b>	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
<b>Totale imprese</b>		<b>5,4</b>	<b>9,6</b>	<b>19,3</b>	<b>31,5</b>	<b>18,5</b>	<b>15,7</b>

Fonte: Unioncamere

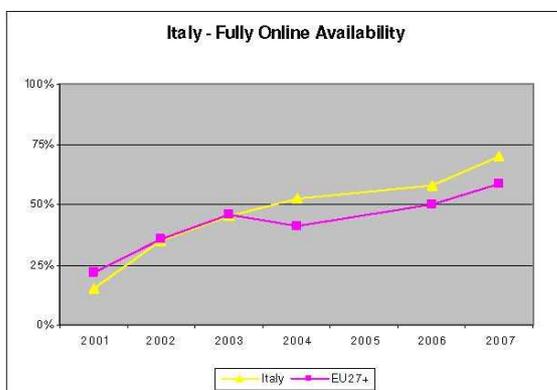
## **1.2 L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**

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.

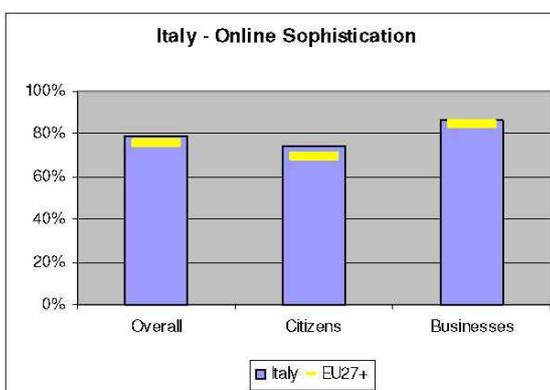
Nel Rapporto Annuale 2007 sull'e-Government, realizzato per la Commissione Europea da Capgemini, si evidenzia un significativo passo avanti nel raggiungimento degli obiettivi previsti dall'e-Government "i2010", il programma nato per migliorare la disponibilità dei servizi on-line delle amministrazioni

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

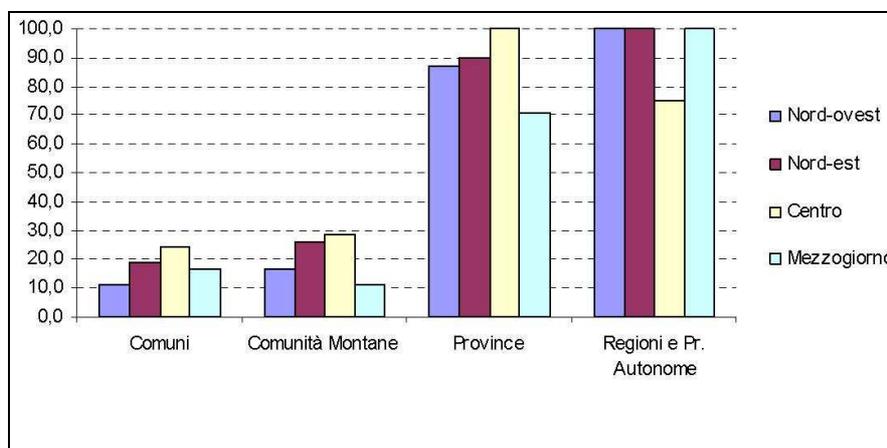
monitoraggio sullo stato di attuazione dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale teso ad evidenziare le situazioni di eccellenza e a fornire gli elementi di conoscenza per programmare le azioni a sostegno delle iniziative, ove necessarie.

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)**

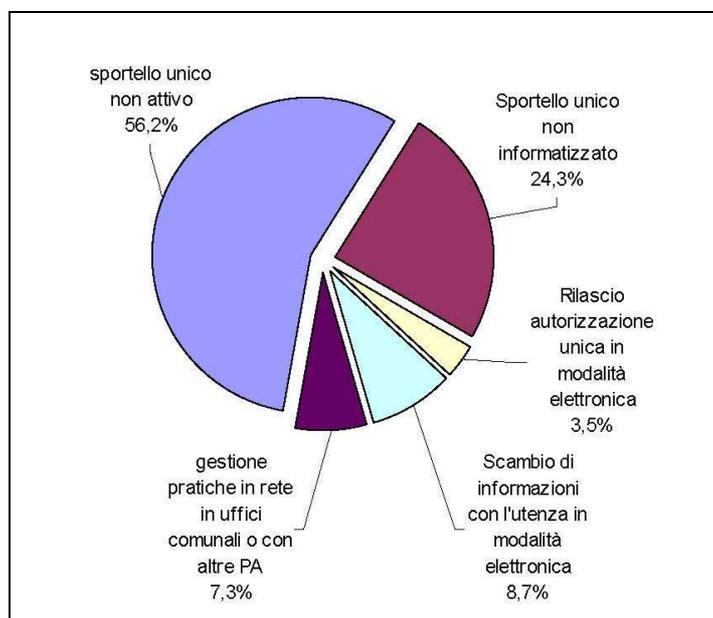


Fonte: Istat - L'ICT nelle amministrazioni locali - Anno 2007

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, riqualificando 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 Istat<sup>1</sup>, 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 europei<sup>2</sup>, 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

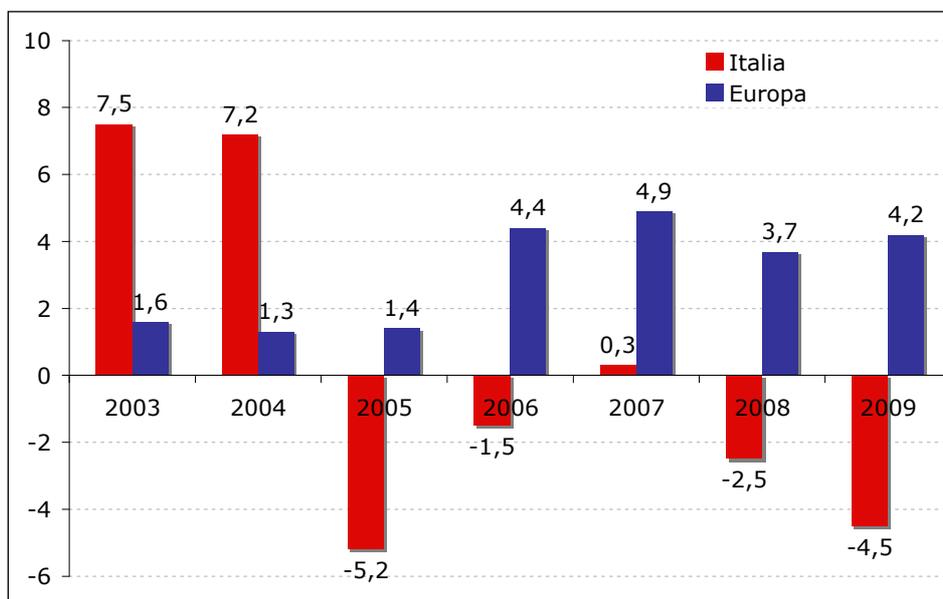
---

<sup>1</sup> Istat, *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione*, Roma, 7 febbraio 2008.

<sup>2</sup> 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 civile<sup>3</sup>. 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 Euroconstruct<sup>4</sup> 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.

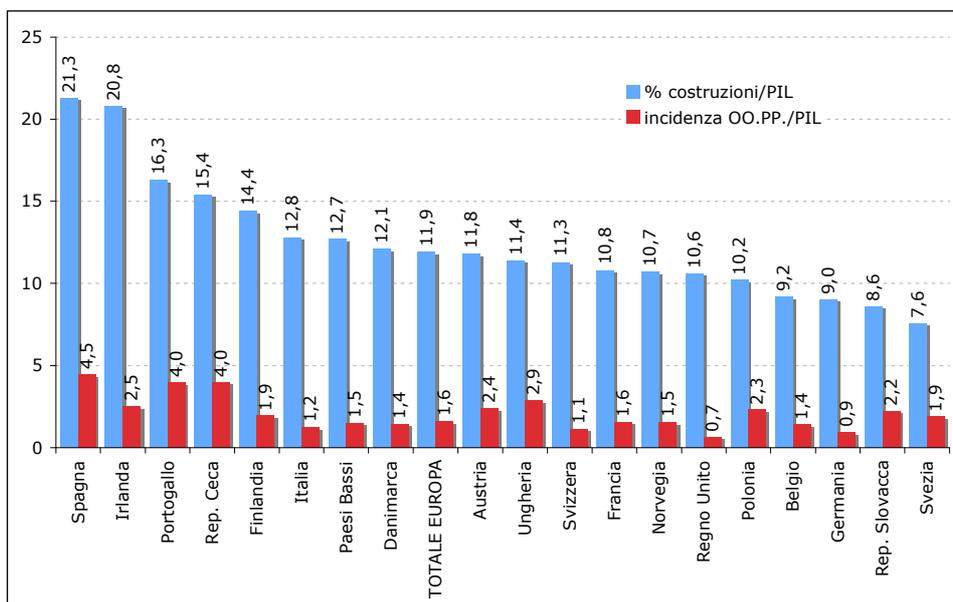
Questa dinamica inoltre si inserisce in un quadro complessivo di investimenti che vede, a fronte di un peso delle costruzioni sul PIL analogo alla media dei paesi europei (12,8% contro l'11,9%), un peso delle sole opere pubbliche di nuova realizzazione del 25% inferiore alla media europea (1,2% di incidenza 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.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Tutti gli investimenti in infrastrutture esclusa l'edilizia pubblica residenziale.

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

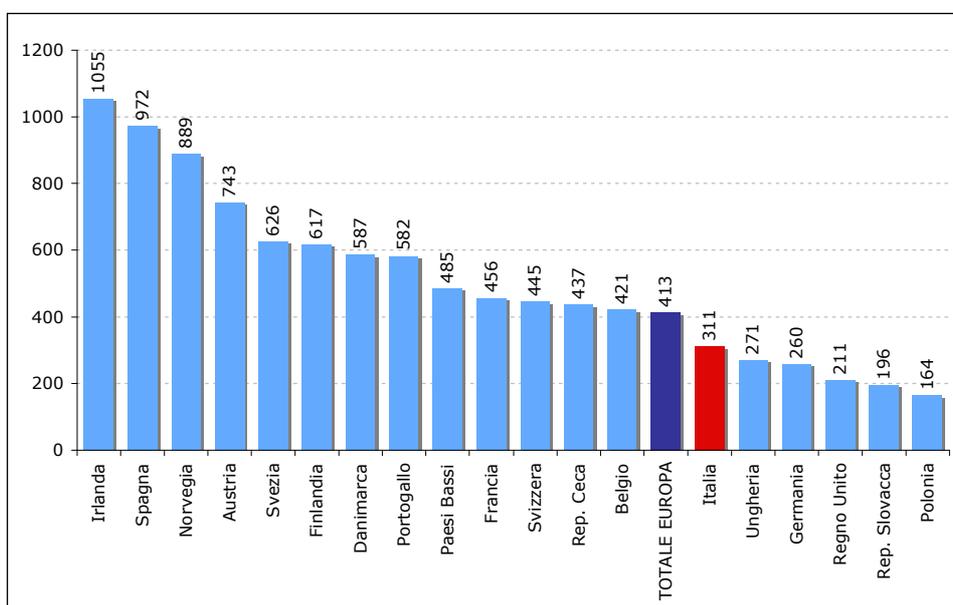
<sup>5</sup> Ad eccezione della Germania e del Regno Unito, i quali tuttavia hanno una percentuale di investimenti in costruzioni significativamente inferiore a quella media europea.

**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)

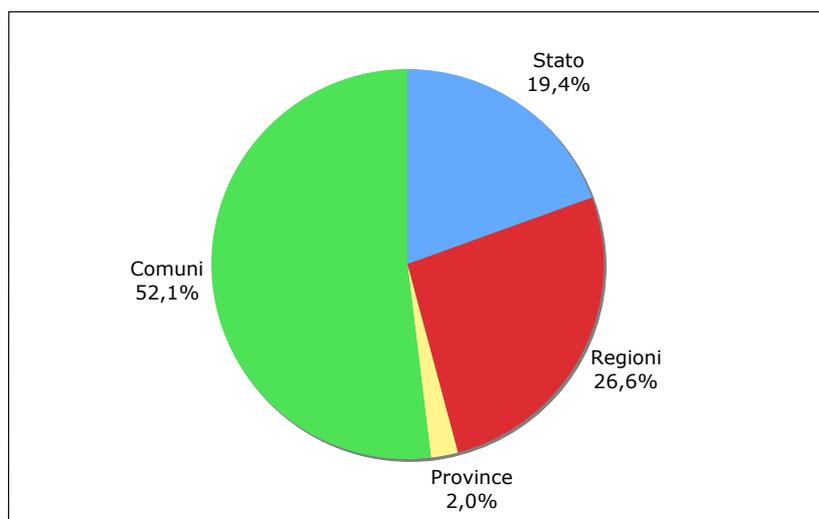
Il posizionamento negativo italiano in termini di investimenti in nuove opere pubbliche è ancora più evidente se si confronta il rapporto di investimenti procapite dei vari paesi con la media europea. Il valore medio europeo è

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.<sup>6</sup> 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 lordi<sup>7</sup> delle amministrazioni pubbliche in senso stretto in Italia (2000/2006)**

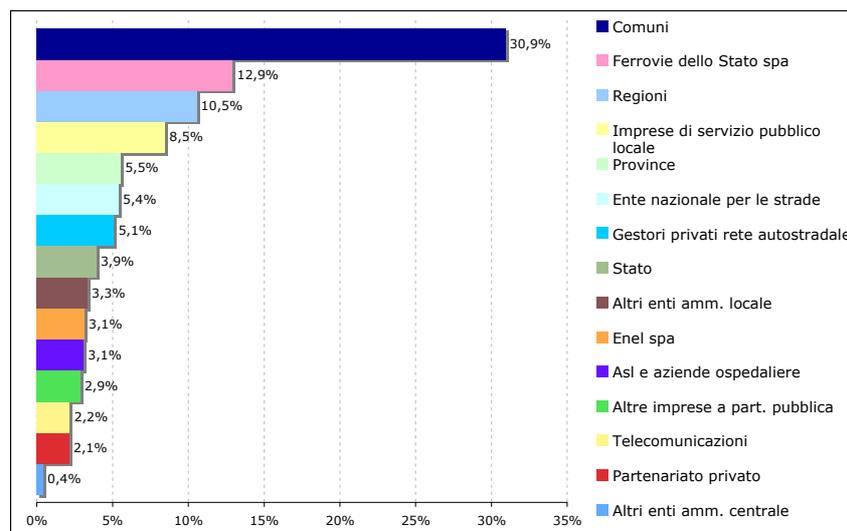


Fonte: Elaborazione su dati Istat

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

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

<sup>7</sup> 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."*<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> Istat, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2006*, 8 maggio 2008

all'87% dell'impegnato.<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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

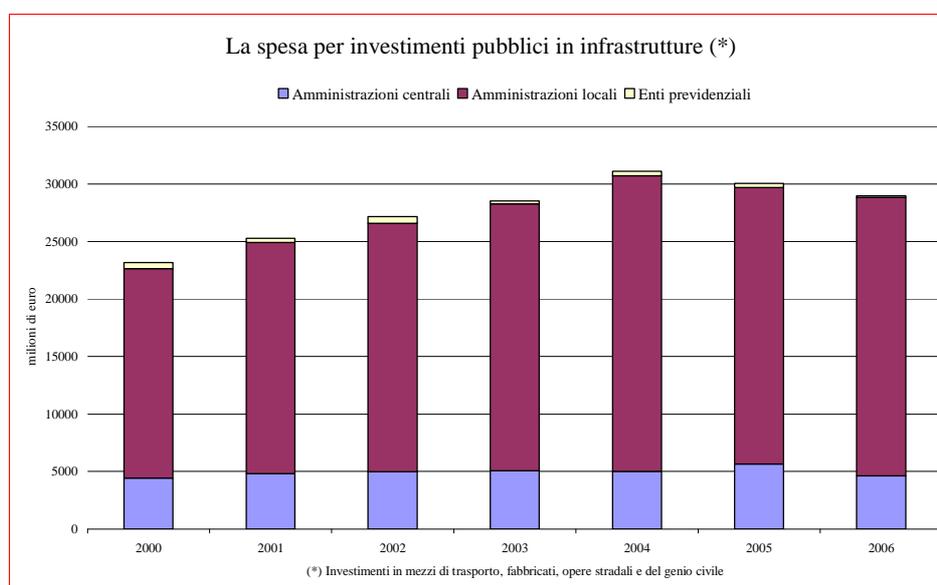
	milioni di euro							in % del totale						
Amministrazioni centrali														
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mezzi di trasporto	700	919	1.000	1.386	1.093	1.280	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%
<b>Totale investimenti fissi lordi</b>	<b>4.424</b>	<b>4.823</b>	<b>4.986</b>	<b>5.064</b>	<b>5.006</b>	<b>5.663</b>	<b>4.616</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>16%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>
Amministrazioni locali														
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
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%
<b>Totale investimenti fissi lordi</b>	<b>18.200</b>	<b>20.092</b>	<b>21.578</b>	<b>23.204</b>	<b>25.708</b>	<b>24.025</b>	<b>24.192</b>	<b>79%</b>	<b>79%</b>	<b>79%</b>	<b>81%</b>	<b>83%</b>	<b>80%</b>	<b>84%</b>
Enti previdenziali														
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
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%
<b>Totale investimenti fissi lordi</b>	<b>522</b>	<b>367</b>	<b>591</b>	<b>253</b>	<b>391</b>	<b>367</b>	<b>161</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>
Totale Pubblica Amministrazione														
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
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%
<b>Totale investimenti fissi lordi</b>	<b>23.146</b>	<b>25.282</b>	<b>27.155</b>	<b>28.521</b>	<b>31.105</b>	<b>30.055</b>	<b>28.969</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

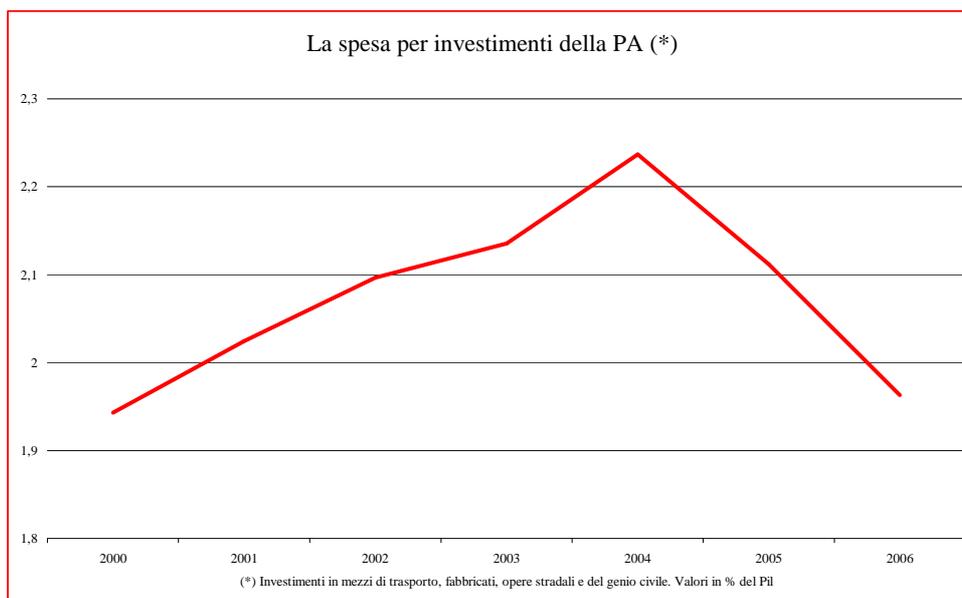
(b) Le altre opere del genio civile includono porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, etc.

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.

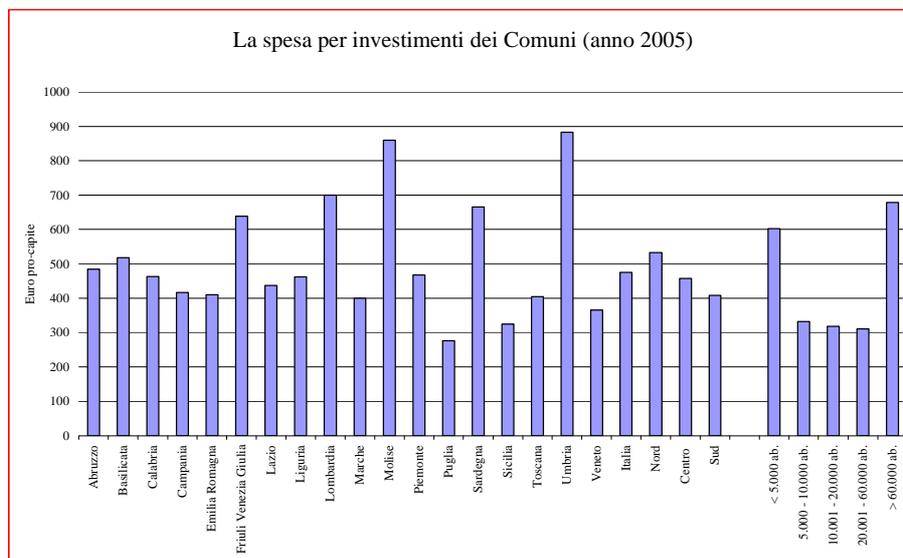
Ovviamente, questo tipo di considerazioni acquisiscono rilevanza nella definizione delle regole fiscali di coordinamento dei livelli di governo, poiché

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

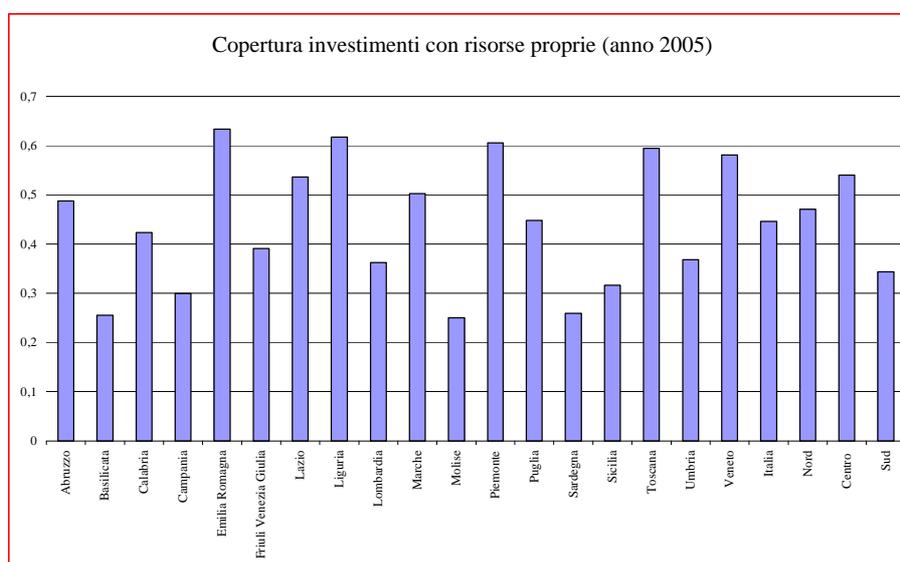
Per descrivere lo scenario di riferimento e le tendenze di fondo della spesa per investimenti dei Comuni si fa riferimento al complesso delle spese in conto capitale circoscritte alle funzioni Viabilità, Ambiente e Amministrazione Generale, maturate nel periodo 2002-2005 e desumibili dai certificati 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**



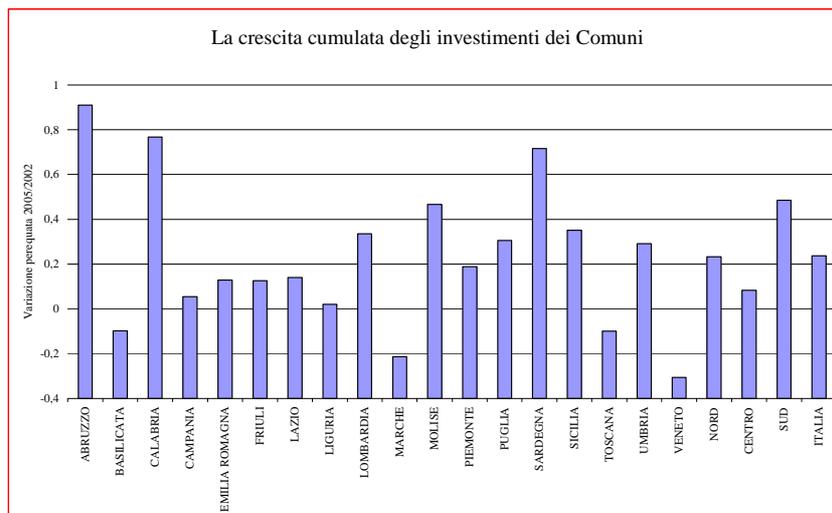
I divari territoriali tornano tuttavia a manifestare la loro effettiva magnitudo una volta passati a considerare il grado di copertura finanziaria degli investimenti attraverso l'utilizzo di risorse proprie. In questo caso, nonostante i Comuni del Mezzogiorno registrino un livello più basso di spesa 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 spesa<sup>10</sup> dei Comuni per i seguenti settori di spesa:

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

<sup>10</sup> 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**

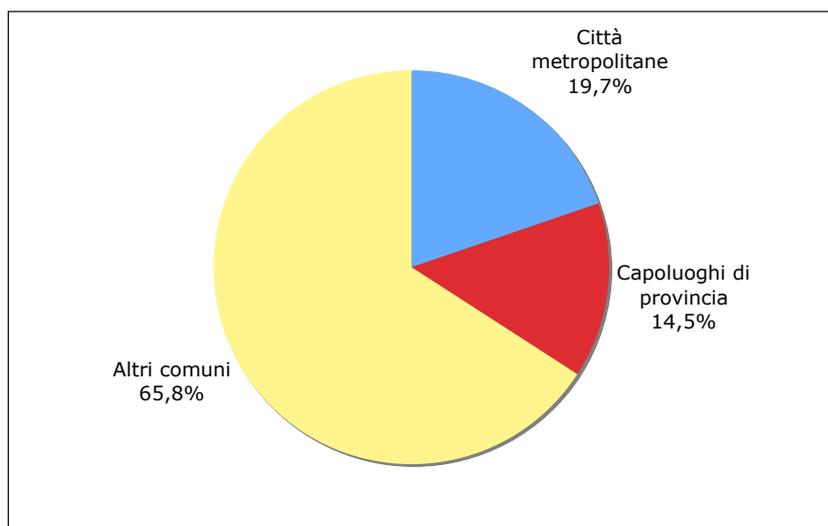
	EURO	%
edilizia residenziale	201.101.724	2,4
edilizia non residenziale	2.976.185.469	35,5
Parcheggi	268.002.517	3,2
impianti sportivi e centri polivalenti	638.189.502	7,6

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

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
<b>Totale</b>	<b>1.654.853.501</b>	<b>100,0</b>

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
<b>Totale</b>	<b>1.214.462.967</b>	<b>100,0</b>

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
<b>Totale</b>	<b>5.512.382.495</b>	<b>100,0</b>

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.<sup>11</sup> 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

<sup>11</sup> 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. %
<b>Amministrazioni dello Stato</b>	<b>1</b>	<b>0,7%</b>	<b>2</b>	<b>1,1%</b>	<b>3</b>	<b>0,9%</b>
<b>Enti Locali</b>	<b>132</b>	<b>93,0%</b>	<b>160</b>	<b>88,4%</b>	<b>292</b>	<b>90,4%</b>
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%
<b>Enti pubblici non economici</b>	<b>7</b>	<b>4,9%</b>	<b>10</b>	<b>5,5%</b>	<b>17</b>	<b>5,3%</b>
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%
<b>Altri Enti</b>	<b>2</b>	<b>1,4%</b>	<b>9</b>	<b>5,0%</b>	<b>11</b>	<b>3,4%</b>
<b>Totale</b>	<b>142</b>	<b>100%</b>	<b>181</b>	<b>100%</b>	<b>323</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione ANCE su dati Infopieffe ([www.infopieffe.it](http://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. %
<b>Amministrazioni dello Stato</b>	<b>77</b>	<b>2,4%</b>	<b>46</b>	<b>4,5%</b>	<b>123</b>	<b>2,9%</b>
<b>Enti Locali</b>	<b>1.306</b>	<b>40,7%</b>	<b>833</b>	<b>82,2%</b>	<b>2.140</b>	<b>50,6%</b>
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%
<b>Enti pubblici non economici</b>	<b>884</b>	<b>27,5%</b>	<b>86</b>	<b>8,5%</b>	<b>970</b>	<b>23,0%</b>
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%
<b>Altri Enti<sup>(*)</sup></b>	<b>945</b>	<b>29,4%</b>	<b>47</b>	<b>4,7%</b>	<b>992</b>	<b>23,5%</b>
<b>Totale</b>	<b>3.212</b>	<b>100%</b>	<b>1.013</b>	<b>100%</b>	<b>4.225</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione ANCE su dati Infopieffe ([www.infopieffe.it](http://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%

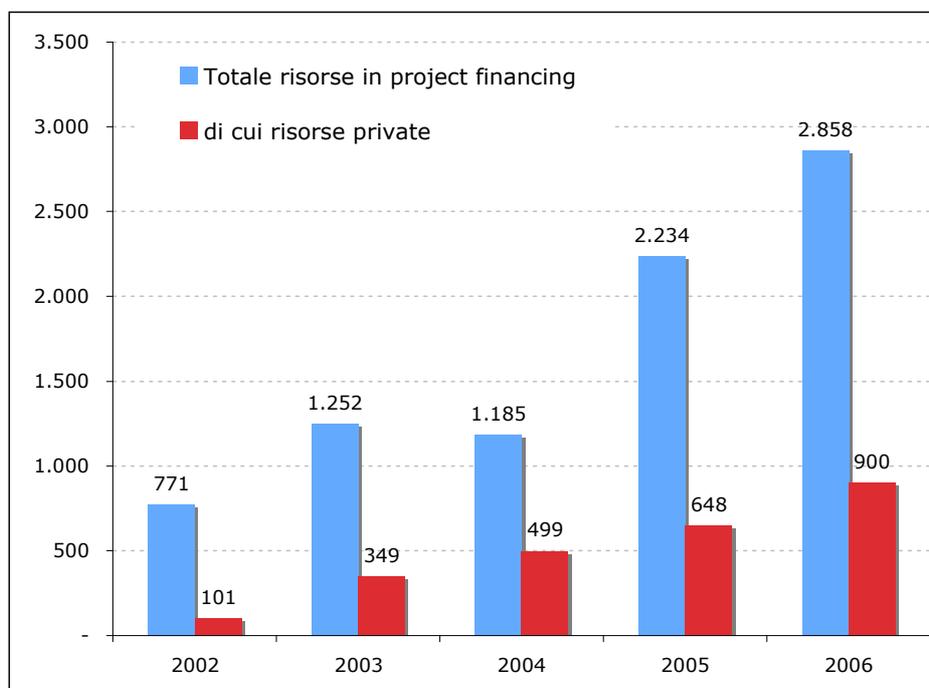
*Fonte: elaborazione su dati Cresme Europa Servizi*

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%)<sup>12</sup>.

Il divario di oltre 90 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> 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 miliardi<sup>13</sup>.

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

---

<sup>12</sup> C.f.r. Rapporto Ambiente Italia 2008.

<sup>13</sup> C.f.r. <http://www.kyotoclub.org>

recepimento della direttiva 87 del 2003<sup>14</sup> 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 CO<sub>2</sub>. 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 ecosistemi<sup>15</sup>. 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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>) 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

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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 possesso<sup>16</sup>, 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

---

<sup>16</sup> 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 CO<sub>2</sub>);

- 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 CO<sub>2</sub>. In questo ambito il traffico urbano genera il 40% delle emissioni di CO<sub>2</sub> 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% annuo<sup>17</sup>.

L'Agenzia Europea dell'Ambiente nel Rapporto presentato a marzo 2008<sup>18</sup> afferma che circa il 12% delle emissioni di CO<sub>2</sub> 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 2000<sup>19</sup>.

Una politica sostenibile dei trasporti incide positivamente rispetto alla dipendenza da fonti energetiche non rinnovabili, alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, 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

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

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

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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

---

<sup>20</sup> Il c.d. Pacchetto "20-20-20" - Climate Action, con cui l'Europa si impegna unilateralmente a ridurre le proprie emissioni di CO<sub>2</sub> 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

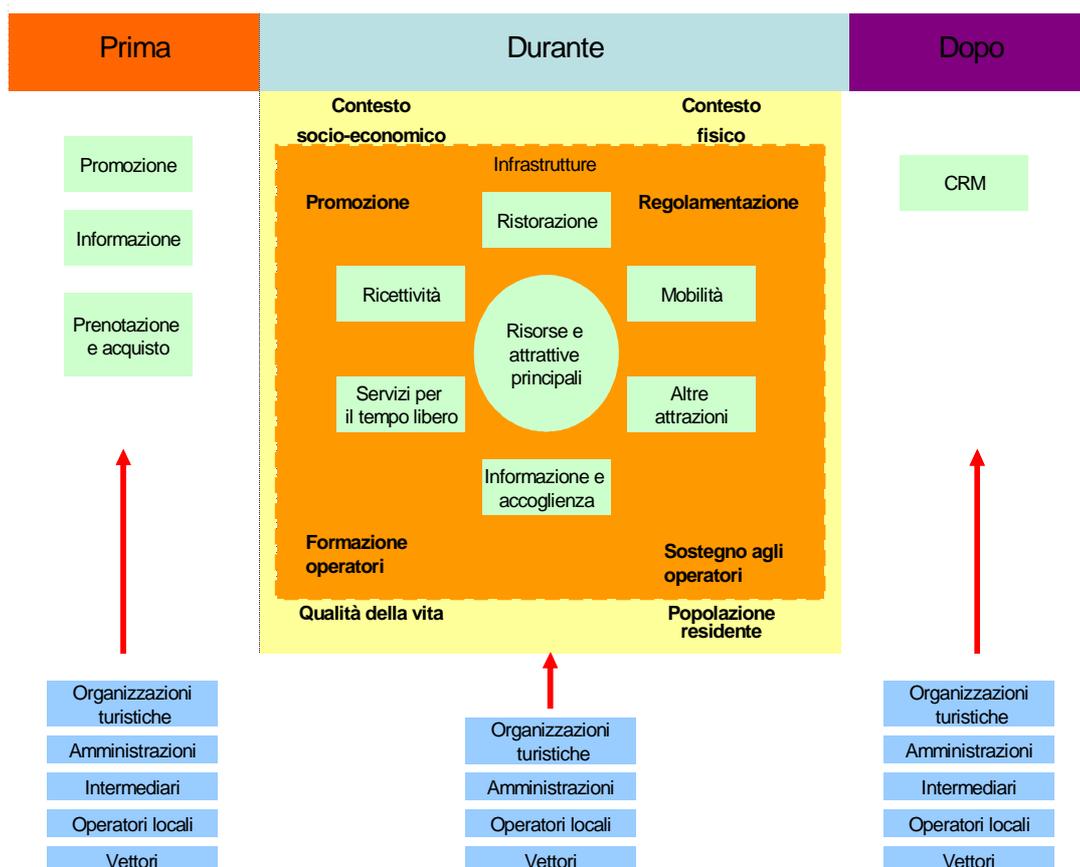
europee alle bellissime città italiane. E non serve declamare l'elenco delle bellezze italiane quando i prezzi e i servizi offerti sono fuori mercato.

## 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'attrattività 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 esperienziale, 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.

## **SESSIONE 3**

# **UN WELFARE *COMUNITARIO* PER LO SVILUPPO E LA QUALITÀ DELLA VITA**

**Conferenza Programmatica ANCI**

---

**Roma, 26 giugno 2008**

## Indice

<b>Executive summary</b>	1
<b>Introduzione</b>	3
<b>Parte prima - Analisi</b>	5
1.1 <i>La domanda di welfare</i>	5
1.2 <i>Le risorse disponibili</i>	12
1.3 <i>La differenziazione tra le aree del Paese</i>	19
1.4 <i>Il welfare in prospettiva</i>	25
<b>Parte seconda - Proposta</b>	26
2.1 <i>Il ruolo dei Comuni nell'innovazione delle politiche sociali</i>	26
2.2 <i>Le fragilità del sistema e la necessità di un salto di paradigma</i>	30
2.3 <i>Quattro priorità per un programma nazionale</i>	33
<b>Allegato statistico</b>	41

## **Executive summary**

I cambiamenti sociali, demografici ed economici in atto nel nostro paese mettono a dura prova il sistema di welfare.

Se si considerano da un lato le attuali dinamiche sociali - invecchiamento della popolazione, immigrazione, lavoro femminile, processi di impoverimento - e, dall'altro la rete dei servizi e la composizione della spesa sociale, quello che emerge è un quadro di assoluta difformità territoriale e di inadeguatezza complessiva.

Allo stesso tempo, proprio queste dinamiche evidenziano la necessità di un solido sistema di welfare per affrontare le sfide dello sviluppo e della coesione sociale. E l'esperienza di questi anni dimostra come la dimensione locale di welfare comunitario sia la più appropriata per costruire un sistema innovativo e flessibile, in grado di catalizzare e mobilitare risorse, in un quadro avanzato di sussidiarietà.

Per mettere a frutto le potenzialità del welfare locale comunitario è necessario e urgente un cambio di passo.

Su piano del metodo e della governance, innanzitutto. Per questo motivo è opportuno avviare una interlocuzione unitaria e non frammentata con il Governo e gli altri livelli istituzionali; superare la segmentazione delle risorse in piccoli fondi settoriali, trasformare il finanziamento da annuale in triennale per dare certezza di medio periodo alle amministrazioni.

Inoltre, occorre avviare da subito il sistema informativo sociale nazionale, quale strumento indispensabile per un benchmark qualitativo e quantitativo dei servizi sociali e per il monitoraggio e l'analisi della spesa. Per far questo l'Anci propone di attivare - senza ulteriori oneri ma con l'impegno diretto di tutte le istituzioni coinvolte - una Agenzia federale per il sociale che, con il contributo anche del terzo settore, svolga un ruolo di indirizzo, monitoraggio e promozione analogo a quello svolto nell'ambito della sanità dall'Agenzia dei servizi sanitari regionali.

Sul piano del merito, vengono individuate quattro priorità attorno alle quali costruire un programma nazionale di welfare. Quattro priorità attorno alle quali fissare i livelli essenziali delle prestazioni, i traguardi da raggiungere, le tappe intermedie, il quadro delle responsabilità e delle risorse, anche all'interno del processo di federalismo fiscale. I quattro obiettivi prioritari sono:

- Asili nido e servizi per la prima infanzia;
- Assistenza agli anziani non autosufficienti;
- Social housing;
- Marginalità sociali e povertà estrema.

L'Anci propone infine di sostenere e sviluppare le "reti orizzontali" tra Comuni, già sperimentate con successo in ambiti delicati e complessi come l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il sostegno alle vittime di tratta sessuale, l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

## **Introduzione**

Il nostro sistema di welfare deve confrontarsi con le sfide che l'Italia ha di fronte. Sotto il profilo economico, l'integrazione dei mercati e l'accentuarsi della competizione internazionale chiede al Paese di mettere in campo una strategia di modernizzazione che riesca a sostenere la crescita. Per rilanciare la capacità di competere serve innovazione non solamente nel campo produttivo ed economico ma anche in quello istituzionale e sociale. Serve un rinnovato sistema di welfare in grado di sostenere lo sviluppo del Paese ma anche di contenere ed assorbire gli inevitabili problemi collettivi che abbiamo di fronte, rafforzando la cittadinanza sociale.

Prima di procedere è necessaria tuttavia una precisazione. Sebbene consapevoli che il sistema di welfare nel suo complesso si sviluppa lungo diverse direttrici, quali lavoro, sanità e politiche sociali, il sistema di welfare a cui si fa riferimento, e che qui si intende, considera esclusivamente le politiche aventi finalità di protezione sociale, in quanto queste ultime sono più direttamente legate alla politica territoriale, sia in termini di spesa che di servizi.

I comuni sono già in prima linea; hanno mostrato capacità di innovazione e in molti casi hanno raggiunto risultati positivi. E tuttavia questo lavoro si è svolto "ai margini" di un sistema di welfare ancora centralistico nel quale alla distribuzione di funzioni e compiti non segue una corrispondente distribuzione di risorse e nel quale il metodo della programmazione, che si è faticosamente fatto strada sia a livello regionale sia a livello locale, non trova un momento di sintesi a livello nazionale.

Sebbene direttamente impegnati sul fronte della domanda sociale, i comuni non hanno risorse adeguate per erogare questi servizi, e non hanno uno spazio adeguato nel sistema di governance. L'attuale sistema di circolazione dei flussi finanziari dall'alto verso il basso penalizza pesantemente l'assistenza sociale. Infatti, alle complessive risorse destinate al welfare dapprima lo Stato sottrae quelle che alimentano la previdenza, poi le regioni decurtano quelle necessarie a coprire i sempre crescenti costi della sanità, e così all'assistenza restano poche risorse.

Nell'ultimo decennio numerose sono state le proposte di modifica del Sistema di welfare (dalla Commissione Onofri al Libro Bianco sul Welfare).

Nel 2000 è stata anche adottata un'ambiziosa norma di riforma (legge quadro 328/2000). Ma l'incidenza sul piano operativo è stata limitata.

La distanza tra la domanda e l'offerta di assistenza in molte zone d'Italia è crescente. E, in prospettiva, la domanda di assistenza crescerà ulteriormente e in modo accelerato, mentre le risorse disponibili per farvi fronte non possono avere una simile dinamica.

Appare dunque urgente, in questo scenario, riorientare il sistema di welfare, superando definitivamente una visione riparativa e assistenziale e assumendo il welfare comunitario come fattore determinante per lo sviluppo e la promozione economica e sociale.

La risposta fiscale ai problemi del welfare, oltre ad essere difficilmente percorribile in un quadro di finanza pubblica che presenta vincoli particolarmente stringenti, non è comunque sufficiente, specie per i problemi posti dalle persone più vulnerabili. E anche i trasferimenti finanziari non sembrano sufficienti: distribuendo poche centinaia di euro (spesso una tantum) non si risolvono i problemi della carenza di asili nido o degli anziani non autosufficienti. Per realizzare coesione sociale occorrono servizi reali tarati sulla specificità del territorio.

Per farlo occorre costruire una nuova capacità amministrativa, una nuova capacità di governare le relazioni tra i livelli di governo così come tra pubblico-privato e non profit. E per ottenere risultati su questo terreno è necessario disporre di una visione il più possibile condivisa di medio-lungo termine. Occorre esercitare una leadership "vera", tecnica e politica. Occorre programmare e valutare le azioni da porre in essere.

Sulla base di tali considerazioni, i comuni propongono al Paese la realizzazione di un Programma nazionale del sociale, pensato e strutturato non come una risposta all'emergenza, ma come un tentativo per modificare gli elementi di quadro. Il Piano dovrà produrre innovazione cercando il massimo del consenso tra i livelli di governo, definendo un percorso di respiro nazionale, evitando di essere una nuova sovrastruttura, ma, al contrario, un elemento di semplificazione organizzativa. Per questo occorre:

- costruire un nuovo sistema di governance istituzionale del sociale;
- individuare le priorità su cui concentrare gli sforzi;
- concentrare le risorse finanziarie disponibili in un unico fondo;
- concentrare le risorse disponibili sulle attività a diretto valore aggiunto.

## **PARTE PRIMA – ANALISI**

Emergono problemi nuovi e si acquisiscono tendenze già note: la necessità di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, di affrontare l'invecchiamento della popolazione, di gestire l'aumento dei cittadini immigrati, di assorbire le crescenti quote di marginalità sociale e di povertà.

Dall'analisi di scenario emerge la contraddizione tra i trend di crescita e di differenziazione della domanda e l'inadeguatezza della risposta in termini di risorse disponibili e di assetto istituzionale.

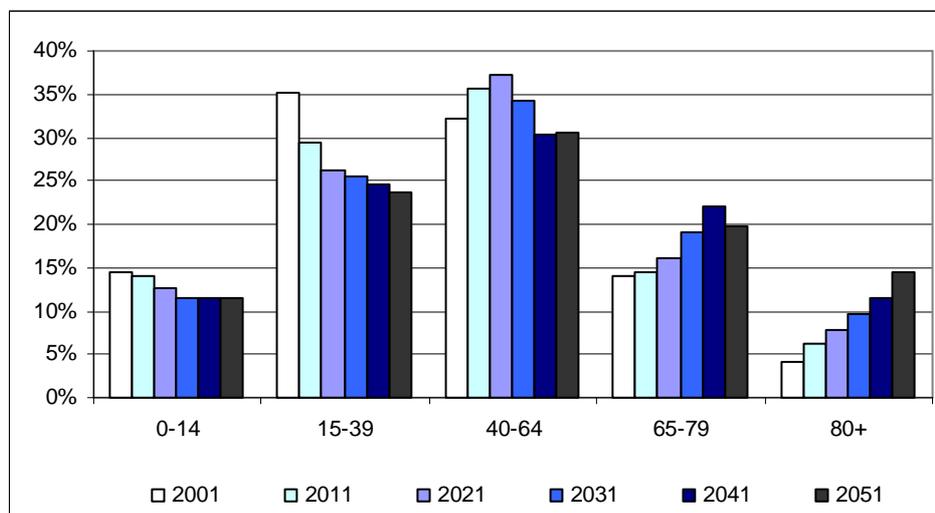
Questo quadro emerge con chiarezza se si confrontano:

- lo scenario definito dalle dinamiche economiche e sociali e dalle loro conseguenze in termini di domanda di *welfare*;
- le risorse disponibili, in termini di ripartizione della spesa sociale per destinazione e livello di governo e in termini di entrate;
- la differenziazione tra le aree del Paese e tra i comuni e le aree metropolitane, in termini di quantità/qualità dell'offerta di *welfare*.

### **1.1 La domanda di welfare**

Dal punto di vista della domanda, le modifiche che sono intervenute (e che continuano ad intervenire) nella struttura della popolazione italiana si sostanziano in una sempre maggiore richiesta di servizi ad hoc.

**Figura 1 - Popolazione per classe di età (ipotesi previsiva centrale) - Anni 2001-2051**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2002), Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione dal 1.1.2001 al 1.1.2051

Sebbene si sia registrata, a partire dal 2001, una crescita della popolazione<sup>1</sup> (legata ad un incremento sia delle nascite che dell'immigrazione), le previsioni, formulate dall'Istat, per classi di età dei cittadini residenti mostrano come la popolazione anziana (quella over 65 anni) continuerà ad aumentare (soprattutto la fascia d'età degli over 80 anni), a fronte di tassi decrescenti della popolazione giovanile (fino a 14 anni di età) e dei 15-39enni.

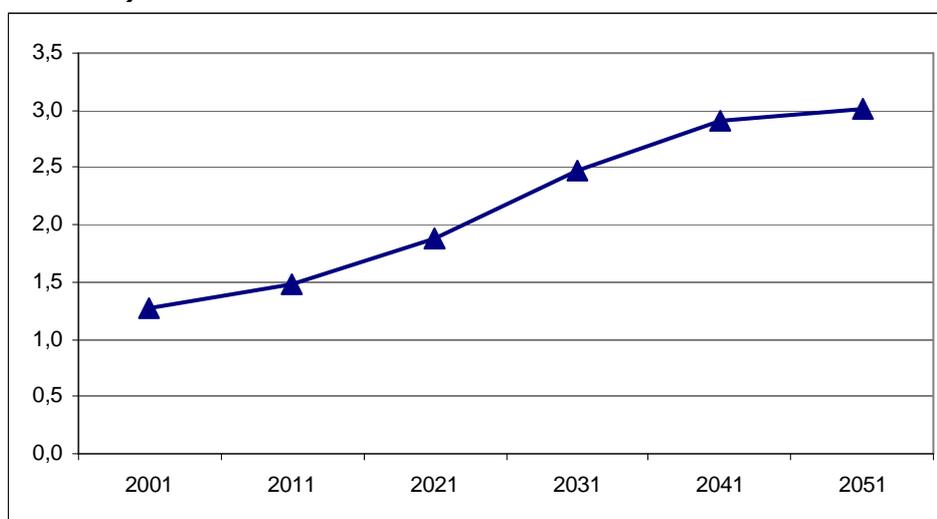
Il nostro è un paese che invecchia anagraficamente: nel 2006, per 100 giovani con meno di 15 anni ci sono 142 ultrasessantacinquenni, dato che fa dell'Italia il paese più vecchio d'Europa<sup>2</sup>. E tale trend sembra essere in continua crescita: l'Italia si ritroverà a metà del millennio con un indice di vecchiaia della popolazione residente pari a 3, il che significa che per ogni abitante fino a 14 anni ci saranno 3 over 65enni. Il continuo incremento della popolazione anziana determina anche un'altra conseguenza: nel 2006 l'indice di dipendenza, che misura il carico sociale ed economico teorico della popolazione attiva, ha superato la soglia critica del 50%<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Tra il 2001 e il 2006 la popolazione italiana è cresciuta a un tasso medio annuo dello 0,74 per cento, nettamente al di sopra della media Ue27 (0,49 per cento).

<sup>2</sup> Fonte: Istat, 100 statistiche per il Paese. Indicatori per conoscere e valutare, 2008.

<sup>3</sup> Fonte: Istat, 2008, Op. Cit.

**Figura 2 – Indice di vecchiaia\* della popolazione (ipotesi previsiva centrale) - Anni 2001-2051**



*\*L'indice di vecchiaia è dato dal rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di 0-14 anni*

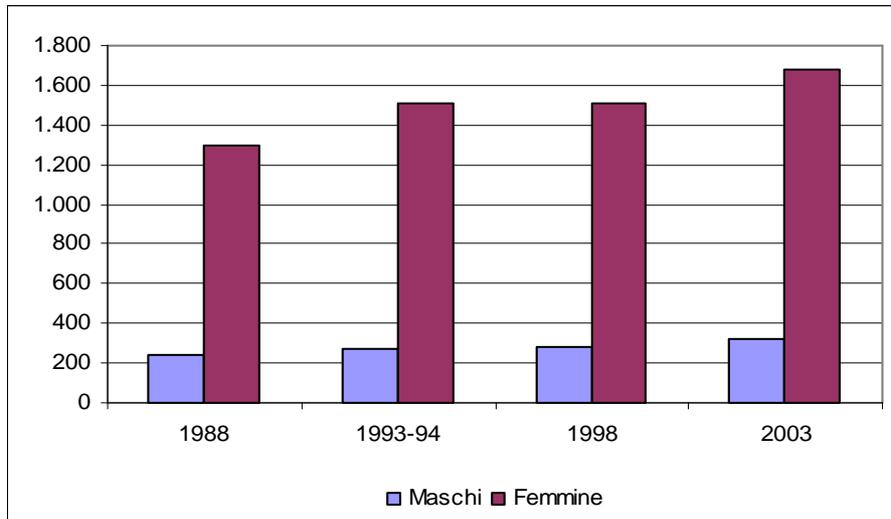
*Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2002), Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione dal 1.1.2001 al 1.1.2051*

Ma i cambiamenti in corso nella struttura della popolazione non si limitano al solo fenomeno dell'invecchiamento: quello che è in via di cambiamento è la composizione delle famiglie. Negli ultimi decenni, infatti, si è assistito al forte incremento delle famiglie monoparentali (formate soprattutto da donne) e degli anziani soli (e in molti casi non autosufficienti). Entrambe queste due categorie chiedono al sistema di welfare servizi specifici: per l'infanzia e di sostegno al reddito, le prime, e, soprattutto, di assistenza domiciliare le seconde<sup>4</sup>.

---

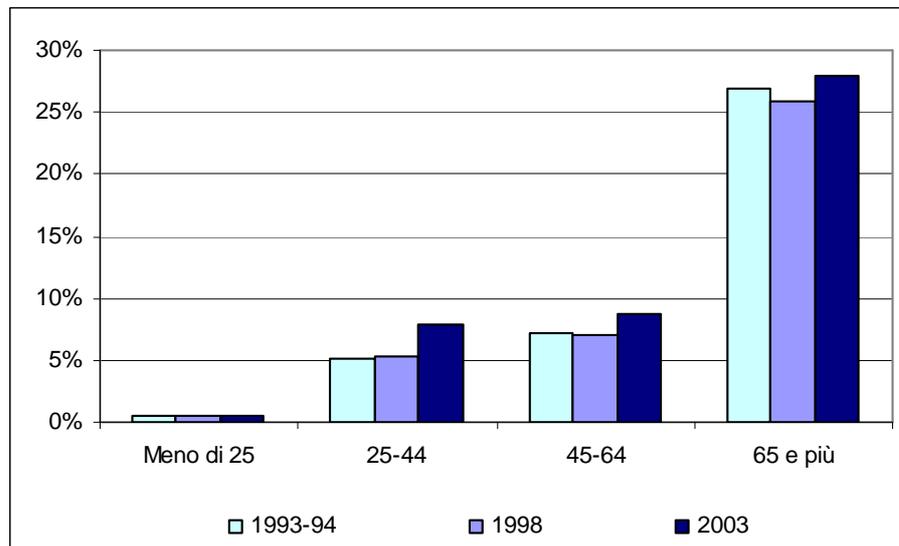
<sup>4</sup> Ulteriori analisi hanno evidenziato il forte calo del tasso di fecondità delle donne italiane. È ormai opinione diffusa che la diffusione di asili nido e di servizi per l'infanzia in generale rappresentano una componente essenziale per la conciliazione degli impegni casa-lavoro e un elemento capace di favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, oggi tra i più bassi a livello europeo. (Cfr Appendice Statistica).

**Figura 3 - Nuclei monogenitore per sesso del genitore (dati in migliaia) - Anno 1988, medie 1993-94, 1998 e 2003**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2006), *Strutture familiari e opinioni su famiglia e figli - Anno 2003*

**Figura 4 - Persone sole per classe di età (percentuale sulle persone della stessa classe di età) - Medie 1993-94, 1998 e 2003**

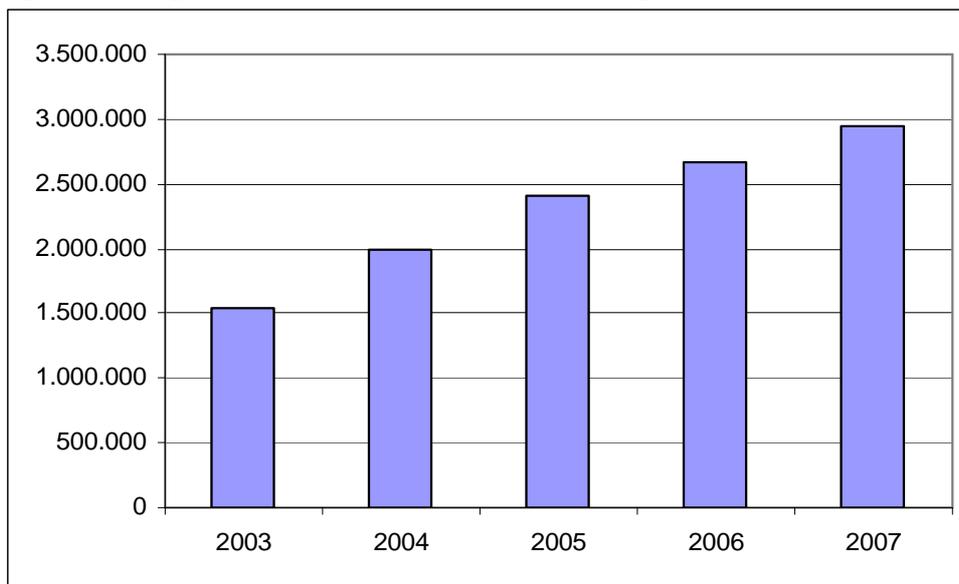


Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2006), *Strutture familiari e opinioni su famiglia e figli - Anno 2003*

Ma l'attuale sistema di welfare è messo in crisi anche da due ulteriori fenomeni. Il primo riguarda il forte incremento della popolazione straniera

residente, che è cresciuta del 90% nel periodo 2003 – 2007<sup>5</sup>, arrivando a sfiorare i 3 milioni di unità nel 2007 e che rappresenta poco meno del 5% della popolazione nazionale. Si tratta di fasce della popolazione che richiedono servizi sociali nuovi rispetto al passato.

**Figura 5 - Popolazione straniera residente al 1 gennaio - Anni 2003-2007**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat, demo (Demografia in cifre)

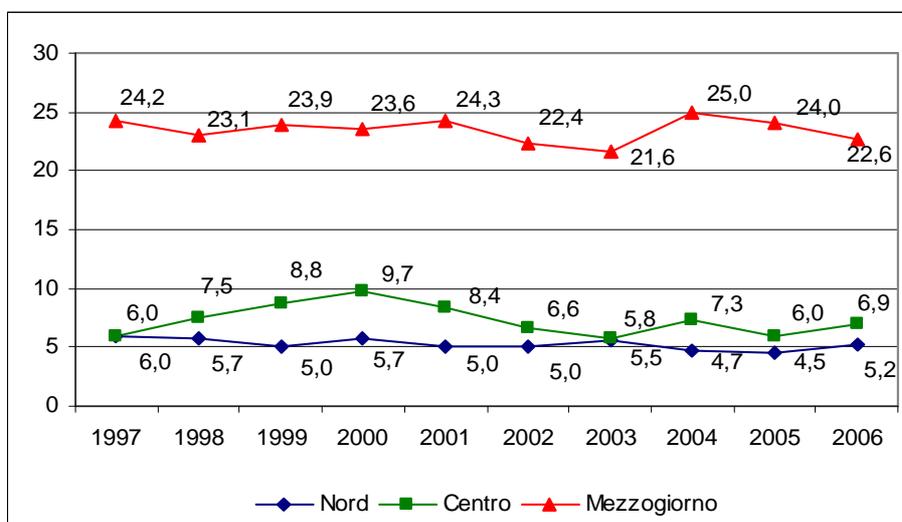
Il secondo fattore riguarda, invece, il persistente problema dell'impoverimento registrato nel Paese: basti pensare che nel 2006 le famiglie che vivono in situazioni di povertà relativa rappresentano l'11,1% delle famiglie residenti, corrispondenti a oltre 7,5 milioni individui poveri e al 12,9% dell'intera popolazione<sup>6</sup>. Il fenomeno è più diffuso nel Mezzogiorno: l'indice di povertà relativa è pari al 22,6%, 3 volte superiore a quello del Centro e 4 a quello del Nord<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> I dati si riferiscono al 1° gennaio di ogni anno. Negli anni 2003-2004 sull'aumento degli stranieri hanno inciso anche i provvedimenti di regolarizzazione (legge n. 189 del 30 luglio 2002 e legge 222 del 9 ottobre 2002).

<sup>6</sup> Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2006*, ottobre 2007.

<sup>7</sup> Per un'analisi più approfondita, cfr Appendice statistica.

**Figura 6 - Povertà relativa\* per ripartizione geografica (valori percentuali) - Anni 1997-2006**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat, Indagine sui consumi delle famiglie (vari anni)

\*La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.

Il grave fenomeno della povertà relativa, e la riduzione del potere di acquisto delle famiglie italiane, così come la contrazione dell'offerta residenziale pubblica, sono tra i principali fenomeni a cui è riconducibile la questione abitativa.

Il disagio abitativo investe una fascia sempre più ampia e diversificata della popolazione e non riguarda più soltanto le fasce deboli: le nuove famiglie monoreddito, separati e divorziati, i lavoratori precari, gli studenti fuori sede, la crescente popolazione anziana, oltre agli stranieri residenti, la cui concentrazione, come già visto, è in forte aumento.

In Italia, il 20% delle famiglie non è proprietaria della casa in cui vive<sup>8</sup>; di queste sono circa 2 milioni le persone che non possono permettersi un affitto, neppure a prezzi calmierati.

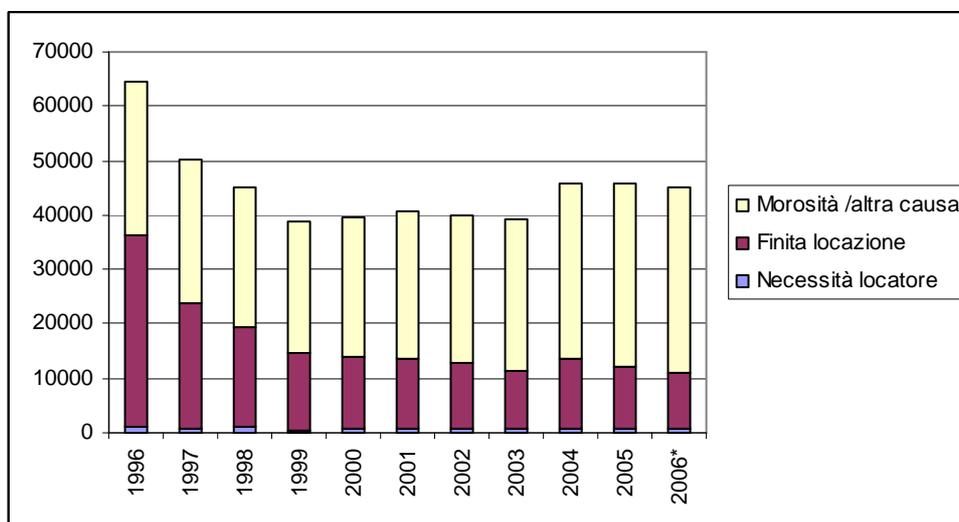
L'offerta abitativa pubblica si è ridotta del 90% dagli anni 80, passando da 34.000 nuovi alloggi costruiti in regime di residenza sovvenzionata del 1984 ai soli 1.900 alloggi ultimati nel 2004. Andamento analogo si è registrato per le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata o

<sup>8</sup> Fonte: Vivere in affitto. Più case in affitto, più mobilità sociale e territoriale. Indagine Censis - Sunia - CGIL sulla famiglie in affitto (2007).

convenzionata, passate da 56mila a 11mila nel ventennio considerato<sup>9</sup>. Nel 2003, il nostro paese ha destinato alle politiche di sostegno alla domanda sociale di abitazioni solo lo 0,1% della spesa sociale complessiva, a fronte del 5,6% del Regno Unito e del 2,9% della Francia<sup>10</sup>. Inoltre, tra i paesi europei, il nostro, con il 4%, è quello con la più bassa percentuale di alloggi in social housing, contro il 36% dell'Olanda, il 22% in UK e il 20% della media comunitaria.

A partire dal 2000, i prezzi e i canoni locativi degli immobili a destinazione residenziale sono cresciuti molto più velocemente del reddito medio familiare, anche se con comportamenti diversi da città a città. Dal 1998 si è assistito ad una progressiva divergenza tra il reddito medio familiare e i canoni registrati dal mercato immobiliare: ciò ha determinato una crescente difficoltà delle famiglie a sostenere gli affitti di mercato. L'indicatore che può ben misurare questo fenomeno è il numero degli sfratti registrati. Nel biennio 2004-2005, dopo un periodo di flessione, il numero degli sfratti è tornato a crescere. Nel 2005 sono stati emessi oltre 45.700 provvedimenti di sfratto esecutivi (+ 16% rispetto al 2003, ma in diminuzione dello 0,33% rispetto al 2004), di cui il 70% per morosità.

**Figura 7 - Provvedimenti di sfratto emessi - Anni 1996 - 2006**



\* Per l'anno 2006 non sono pervenuti i dati relativi alle province di Catanzaro e Sassari; sono incompleti i dati per le province di Torino, Milano, Parma, Arezzo, Pisa, Teramo, Napoli, Bari e Palermo.

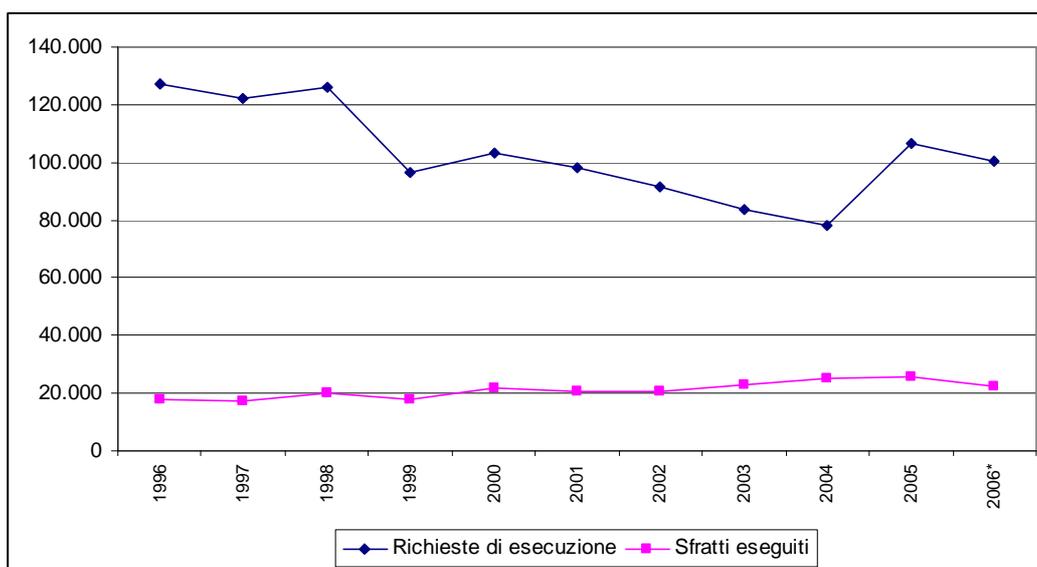
Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Ministero dell'Interno, Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo Anno 2006

<sup>9</sup> Fonte: INU, Rapporto dal territorio 2007 (2008).

<sup>10</sup> Fonte: La questione abitativa e il mercato casa in Italia 2006. Secondo Rapporto annuale ANCAB - CRESME (2006). Dati al 2003.

Il nuovo secolo si è aperto con una netta flessione nelle richieste di esecuzioni di sfratto; tuttavia, nel 2005, tali richieste sono tornate a crescere registrando un +36% rispetto all'anno precedente, e superando quota 106.300. A fronte di tali richieste ne sono però state eseguite meno di un quarto (24%).

**Figura 8 - Richieste di esecuzione presentate all'ufficiale giudiziario e sfratti eseguiti con l'intervento dell'ufficiale giudiziario - Anni 1996-2006**



\* Per l'anno 2006 non sono pervenuti i dati relativi alle province di Catanzaro e Sassari; sono incompleti i dati per le province di Torino, Milano, Parma, Arezzo, Pisa, Teramo, Napoli, Bari e Palermo.

Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Ministero dell'Interno, Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo Anno 2006

## 1.2 Le risorse disponibili

A fronte di un simile scenario e di una domanda sempre crescente di servizi, per di più altamente differenziati, come si è evoluta la spesa per l'erogazione dei servizi sociali?

Le città e le comunità locali sono i luoghi fisici dove si concentrano i problemi sociali. Ma i comuni, soggetti a cui i cittadini si rivolgono in prima istanza, dispongono delle risorse economiche necessarie per affrontare tale nuova realtà?

L'analisi dell'offerta che segue, laddove non indicato diversamente, è stata condotta sulla base dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Dipartimento per

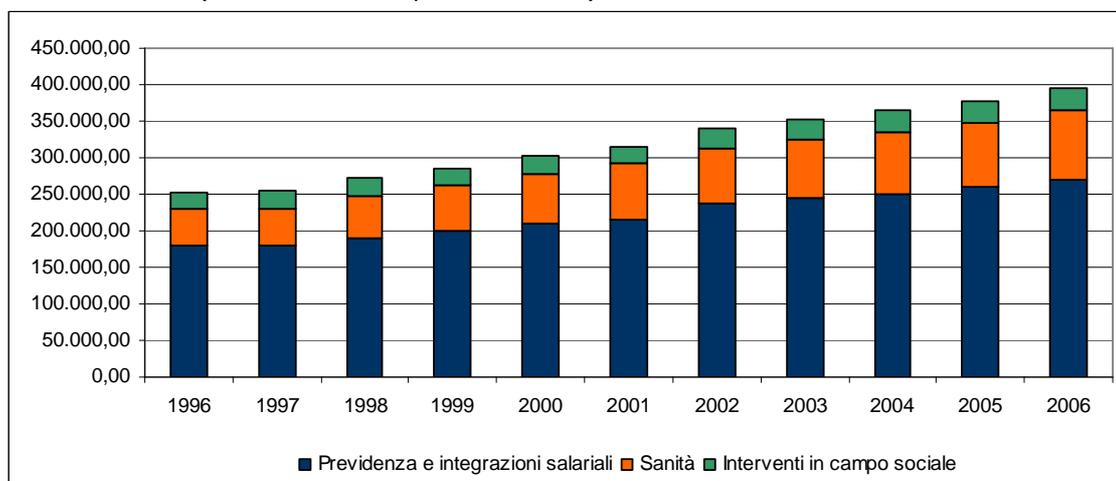
le politiche di sviluppo (Ministero dello Sviluppo economico)<sup>11</sup>. I dati presentati si riferiscono ai flussi di cassa<sup>12</sup>.

La spesa sociale, complessivamente intesa, comprende tre settori:

- sanità;
- previdenza e integrazioni salariali;
- interventi in campo sociale (assistenza e beneficenza).

Nell'ultimo decennio, la spesa sociale sostenuta dalla Pubblica Amministrazione è aumentata; tuttavia, la spesa per "Interventi in campo sociale" è diminuita in percentuale, passando dal 9,7% della spesa sociale totale del 1996 all'8,1% del 2006, mentre la spesa per la "Sanità" è cresciuta di quattro punti percentuali, passando dal 19,7% al 23,4% e quella per la "Previdenza", che rappresenta la quota più consistente della spesa sociale, è diminuita dal 70,6% al 68,5%.

**Figura 9 - Spesa sociale sostenuta da tutti i livelli di governo(1) per settore d'intervento (milioni di euro a prezzi correnti) - Anni 1996-2006**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo (Ministero per lo sviluppo economico), Conti pubblici territoriali

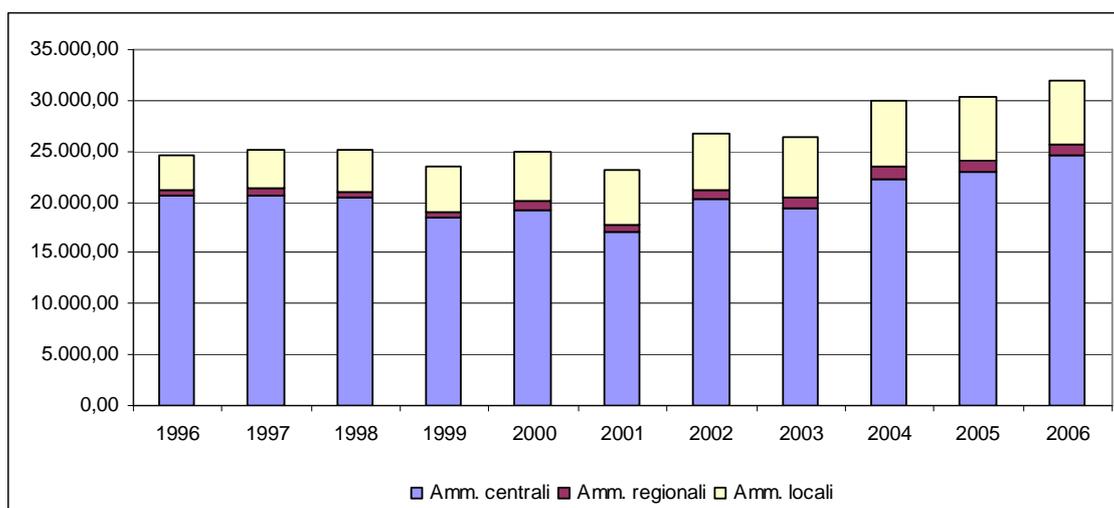
(1) Nei Conti pubblici territoriali, la categoria "amministrazioni centrali" comprende i seguenti enti: Stato, Cassa depositi e prestiti (fino al 2003), enti previdenziali, altri enti dell'amministrazione centrale, Anas e Patrimonio S.p.A.; "amministrazioni regionali" comprende regioni; aziende sanitarie locali e ospedali pubblici; "amministrazioni locali" province, comuni, comunità montane, camere di commercio, università, Edsu, enti dipendenti dagli enti locali, autorità portuali e parchi

<sup>11</sup> La base dati Conti Pubblici Territoriali del Dipartimento per le politiche di sviluppo permette di consultare la serie storica dei flussi finanziari di entrata e spesa relativi agli enti appartenenti alla pubblica amministrazione o al settore pubblico allargato dal 1996 al 2006.

<sup>12</sup> Le spese sono consolidate, ossia al netto dei trasferimenti interni al settore pubblico. Nell'analisi, le spese sono attribuite al soggetto erogatore di spesa finale.

Relativamente alla sola voce "Interventi in campo sociale"<sup>13</sup>, che qui più direttamente interessa, i grafici seguenti mostrano l'evoluzione della spesa del settore, disaggregata per livello di governo. Dal 1996, pur essendo diminuita percentualmente rispetto al totale (Figura precedente), la spesa del settore "Interventi in campo sociale" è aumentata in valore assoluto: questo significa che la quota di risorse destinata alla "Sanità" è cresciuta più che proporzionalmente rispetto alle altre due voci.

**Figura 10 - Spesa sostenuta dai diversi livelli di governo nel settore "Interventi in campo sociale" (milioni di euro a prezzi correnti) - Anni 1996-2006**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo (Ministero per lo sviluppo economico), Conti pubblici territoriali

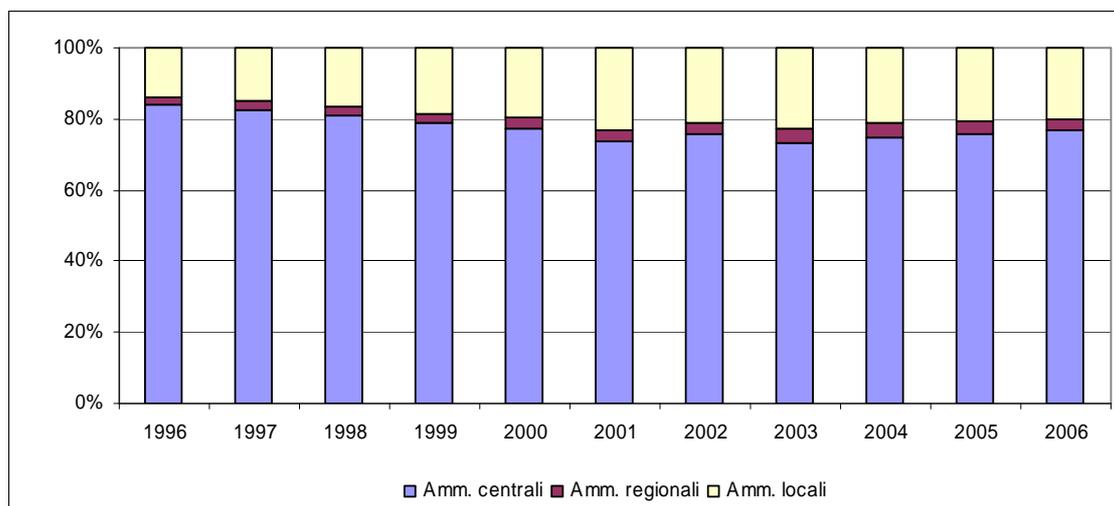
Guardando alla composizione della spesa per livello di governo<sup>14</sup>, appare evidente dalla figura successiva come, rispetto al 1996, le spese delle Amministrazioni centrali siano progressivamente diminuite a fronte di un incremento continuo del ruolo delle Amministrazioni locali. In particolare, si possono distinguere due fasi: la prima, dal 1996 al 2001, durante la quale il peso delle Amministrazioni locali (principalmente i comuni) è continuato a crescere (dal 13,8% del 1996 fino al 23,1% del 2001); nel 2002 tale trend sembra invece essersi invertito: il peso delle Amministrazioni locali ha

<sup>13</sup> La voce comprende le attività connesse all'amministrazione, al governo, all'attuazione di interventi di protezione sociale legati all'insufficienza delle risorse economiche o a situazioni di disagio, e all'erogazione in tale ambito di prestazioni in denaro e in natura finanziate dalla fiscalità generale. Include inoltre le spese per case di riposo e altre strutture residenziali, per la fornitura di servizi sociali alla persona presso strutture apposite o a livello domiciliare.

<sup>14</sup> I CPT non consentono di valutare i trasferimenti interni, e pertanto, i dati non consentono di valutare l'impegno dei diversi livelli di governo in termini di risorse proprie dedicate.

cominciato a diminuire in modo lento, ma inesorabile dal 21,1% al 20% ca del 2006. In diminuzione appare anche il peso delle amministrazioni regionali, che segnano un -1,2%.

**Figura 11 – Quota di spesa sostenuta dai diversi livelli di governo nel settore “Interventi in campo sociale” (valori %) - Anni 1996 - 2006**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo (Ministero per lo sviluppo economico), Conti pubblici territoriali

Un maggiore dettaglio sulla spesa, dal punto di vista istituzionale, consente di analizzare il sistema dei trasferimenti che la supporta, solo in minima parte definita a livello comunale.

L'analisi della spesa per i servizi sociali territoriali è stata condotta sulla base della ricostruzione riportata nel *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali 2005*<sup>15</sup> e considerando quindi i Comuni quali erogatori della rete di servizi. In questo caso, i dati sono derivati dai Certificati di Conto di Bilancio dei Comuni (Impegni di Spesa Corrente), dai dati Istat sui bilanci delle Regioni e dai decreti di riparto del fondo. Seguendo tale approccio, si è dapprima individuata la spesa dei Comuni per l'erogazione dei servizi sociali territoriali per poi evidenziare quanto di tale spesa sia finanziata dai diversi livelli di governo<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale

<sup>16</sup> Come osservato anche nel Rapporto, esistono alcune difficoltà di ricondurre una pluralità di aggregati e di flussi di trasferimenti finanziari che coinvolgono diversi livelli di governo ad un quadro coordinato e completo.

Relativamente al primo punto si sono prese in considerazione le seguenti voci di bilancio dei Comuni:

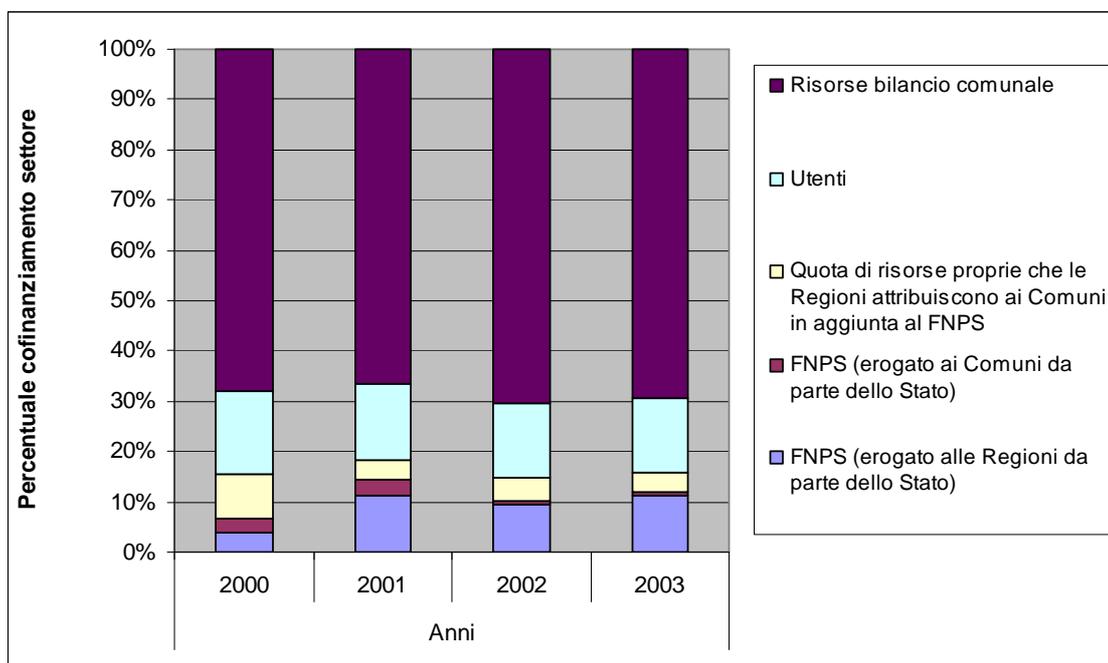
1. Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi;
2. Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori;
3. Strutture residenziali e di ricovero per anziani;
4. Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona.

Tali voci di bilancio aggregano più tipi di servizi e rispondono a finalità di gestione e rendicontazione finanziaria generale, anche se non riescono a rappresentare in maniera sufficientemente dettagliata la gamma di servizi/interventi che il comune realizza e le risorse che questi assorbono. La loro somma è comunque una significativa rappresentazione della spesa dei Comuni per i servizi sociali territoriali.

Scomponendo invece il grado di compartecipazione dei diversi livelli di governo a tale spesa emerge che:

1. lo Stato interviene sia attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali sia attraverso trasferimenti ai Comuni;
2. le Regioni trasferiscono ai Comuni le risorse dei propri fondi sociali regionali, fondi che sono costituiti tanto da risorse trasferite dallo Stato (il FNPS), quanto da risorse proprie;
3. i Comuni utilizzano sia le risorse trasferite dallo Stato e dalle Regioni che risorse proprie.

**Figura 12 – Compartecipazione delle istituzioni e degli utenti alla spesa di settore. Anni 2000 – 2003**



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, settembre 2005

Tra le risorse fornite dallo Stato alle Regioni tramite il FNPS e le risorse proprie delle regioni sembra esservi stato un effetto di sostituzione nel finanziamento della spesa dei Comuni. Tale effetto è evidente tra il 2000 e il 2001: a fronte di una considerevole crescita del FNPS e dei trasferimenti da questo alle Regioni, come conseguenza della Legge n. 328/2000, si registra una diminuzione delle risorse "aggiuntive" che le Regioni allocano ai Comuni sul sistema di servizi sociali<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, settembre 2005.

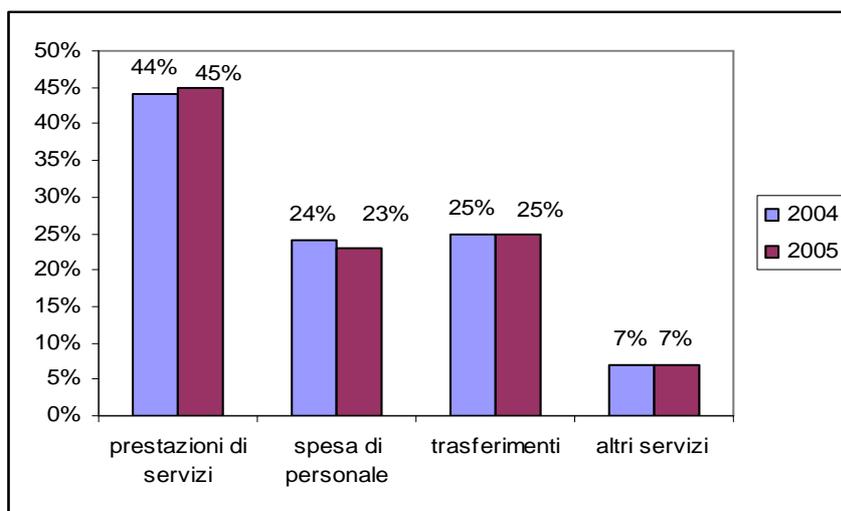
**Tab. 1 – Riepilogo dei flussi di finanziamento del sistema dei servizi sociali territoriali. Anni 2000-2003 (valori in migliaia di euro)**

Anno	Trasferimenti regionali ai comuni (ed alle province) (correnti e conto capitale) per il settore assistenza	FNPS (erogato alle Regioni da parte dello Stato)	FNPS (erogato ai Comuni da parte dello Stato)	Quota di risorse proprie che le Regioni attribuiscono ai Comuni in aggiunta al FNPS	Entrate regionali (previsioni finali sui tributi propri e statali e contributi e assegnazioni statali)	Spese comuni per settore assistenza	Entrate comunali (tributi contributi e trasferimenti correnti da Stato e proventi da servizi settore assistenza)	Proventi per servizi settore assistenza
2000	805.000	249.000	167.000	556.000.	104.326.000	6.272.547	30.768.000	1.035.700
2001	1.007.000	758.000	225.000	249.000	120.885.000	6.759.333	32.020.000	1.033.000
2002	1.125.000	771.000	44.000	354.000	121.286.000	7.966.321	33.621.000	1.187.467
2003	1.207.408.	897.000	44.500	310.500	134.391.086	7.975.100	34.179.968	1.198.000

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, settembre 2005

Passando ora a considerare la composizione per interventi della spesa sociale dei Comuni, secondo l'elaborazione dei Certificati di bilancio che è stata esposta sopra, si osserva che per gli anni 2004 e 2005 la quota maggiore della spesa è destinata a Prestazioni di servizi (oltre il 44%), seguita dai Trasferimenti (25%) e dalle Spese di personale (oltre il 23%, in diminuzione rispetto al 2004). I restanti interventi interessano il 7% della spesa sociale dei comuni.

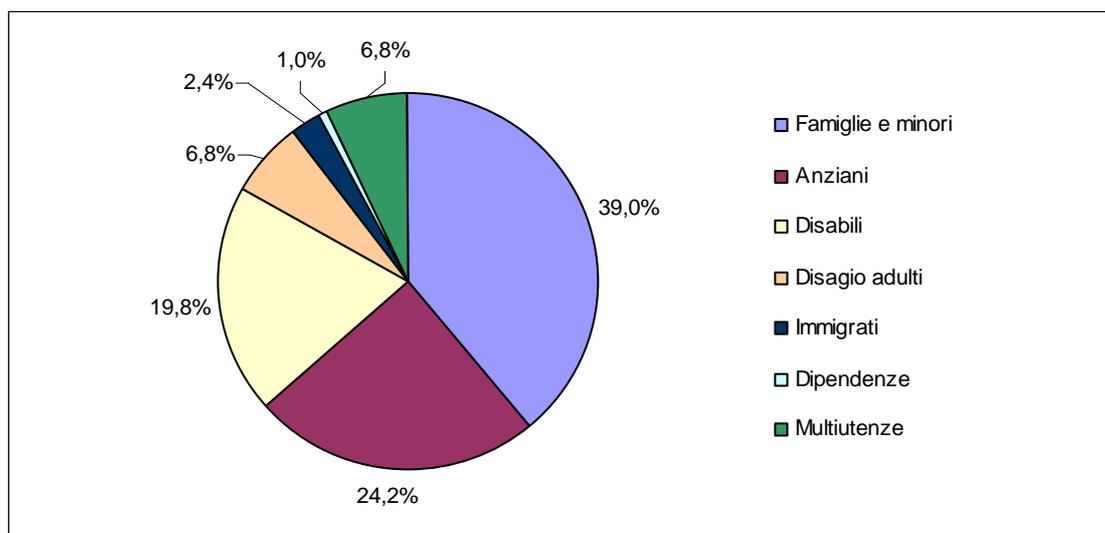
**Figura 13 – Spesa sociale dei Comuni per interventi, Anni 2004 - 2005**



Fonte: Elaborazione su dati Istat, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali (2006)

Infine, analizzando la composizione della spesa sociale dei comuni per categoria di destinatari, si rileva come l'assistenza fornita riguardi principalmente la famiglia e le politiche di supporto dei minori (39% delle risorse), gli anziani (autosufficienti e non), con poco meno di un quarto del totale, i disabili (con un quinto del totale). La restante quota è destinata a realizzare interventi a favore di immigrati e per il contrasto del disagio degli adulti e delle dipendenze.

**Figura 14 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza (valori %) – Anno 2004**

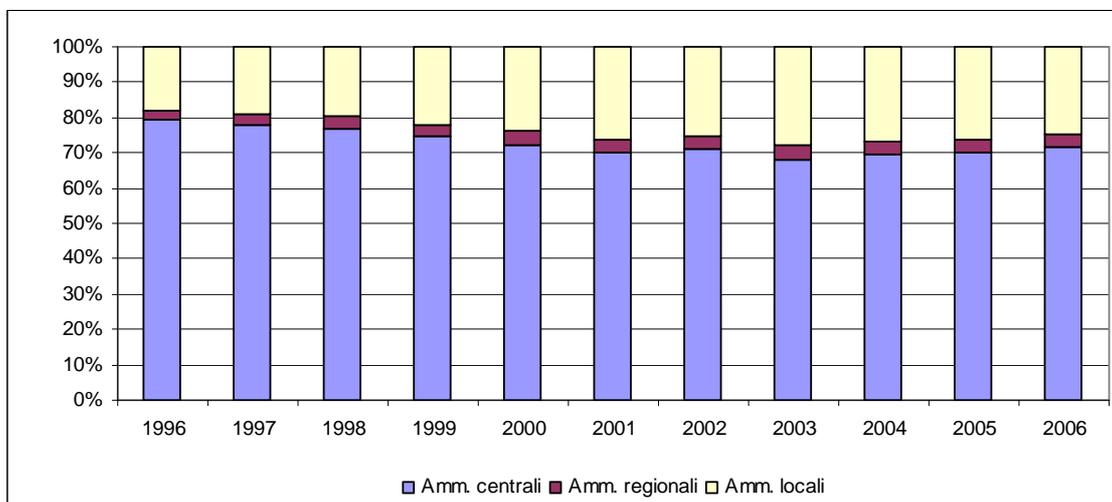


Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2007), Seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

### **1.3 La differenziazione tra le aree del Paese**

Analizzando la spesa per gli "Interventi in campo sociale" per area geografica, emerge come nelle Regioni del Centro-Nord il ruolo delle Amministrazioni locali, in termini di investimento di risorse, sia di molto superiore a quello delle Regioni del Sud: 25% a fronte del 12%.

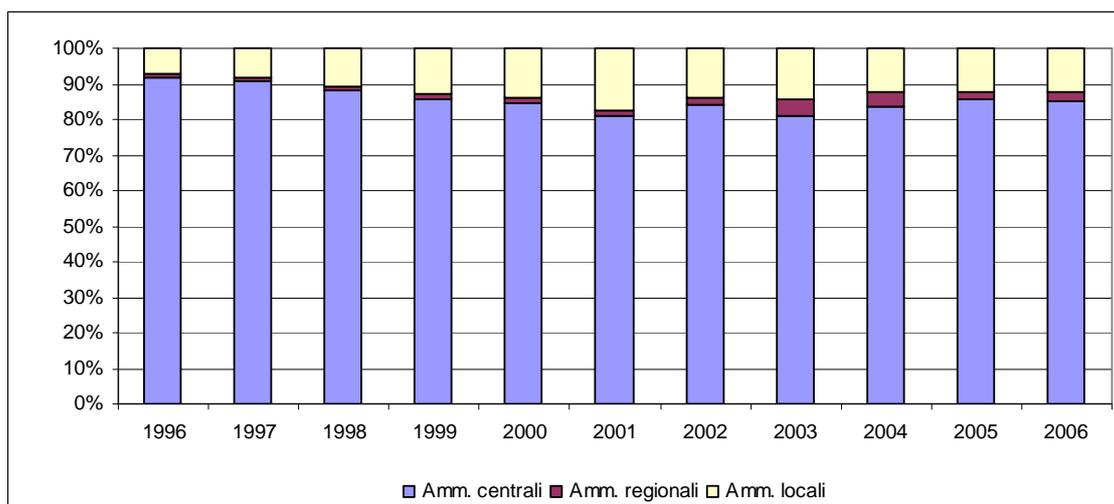
**Figura 15 - Quota di spesa sostenuta dai diversi livelli di governo nel settore "Interventi in campo sociale" nelle regioni del Centro-Nord Italia (valori %) - Anni 1996-2006**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo (Ministero per lo sviluppo economico), Conti pubblici territoriali

In entrambe le ripartizioni geografiche, si evidenzia il fenomeno già rilevato a livello nazionale: il 2002 è l'anno in cui il ruolo dei Comuni, in termini di spesa, inizia a decrescere, passando dal 26,5% del 2001 al 25,1% del 2002 al Centro Nord e dal 17,4% del 2001 al 14% del 2002 al Sud.

**Figura 16 - Quota di spesa sostenuta dai diversi livelli di governo nel settore "Interventi in campo sociale" nelle regioni del Sud Italia (valori %) - Anni 1996-2006**

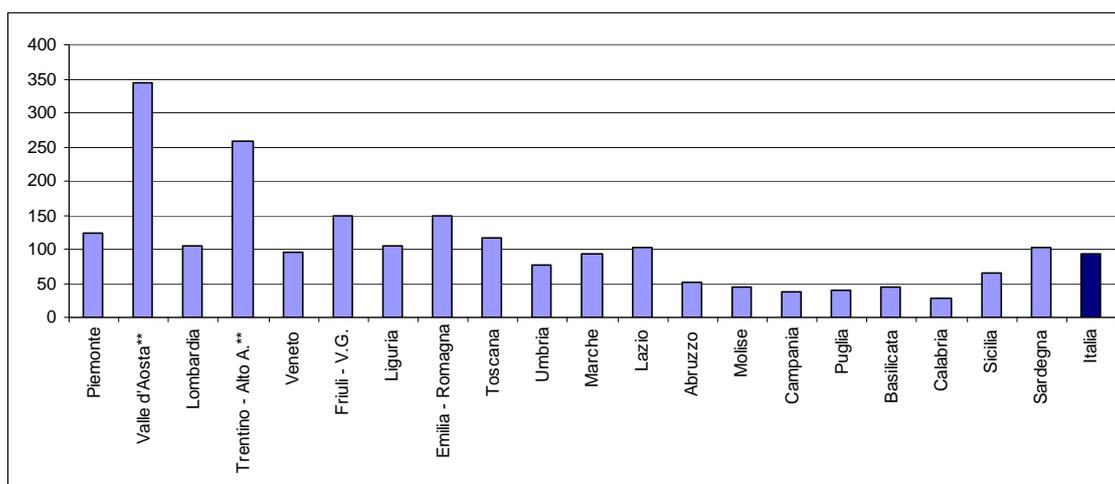


Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo (Ministero per lo sviluppo economico), Conti pubblici territoriali

Scendendo nel dettaglio e analizzando la spesa media pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione, si evidenzia, ancora una volta e pur in presenza di comportamenti molto diversificati, una sostanziale frattura tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud. Infatti, se al Centro-Nord la spesa media pro-capite, pur oscillando tra poco meno di 100 euro di Veneto e Marche ai quasi 350 euro della Valle d'Aosta<sup>18</sup>, è, con l'unica eccezione dell'Umbria, sempre maggiore della media italiana (pari a 92 euro), al Sud ciò è vero solo per la Sardegna. Per tutte le altre regioni del Mezzogiorno, la spesa presenta valori piuttosto bassi, e generalmente inferiore a 50 euro per persona.

Inoltre, al Nord il peso delle risorse destinate agli anziani è superiore rispetto che al sud, dove invece la quota per la famiglia e i minori è superiore.

**Figura 17 - Spesa<sup>(1)</sup> media pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione (valori in euro) - Anno 2004**



<sup>(1)</sup> Impegni di spesa in conto corrente di competenza per l'erogazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali, incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature, per l'acquisto di beni e servizi e per l'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

\*\* La Regione Valle d'Aosta non delega ai comuni, singolarmente o associati nelle comunità montane, la gestione delle politiche sociali.

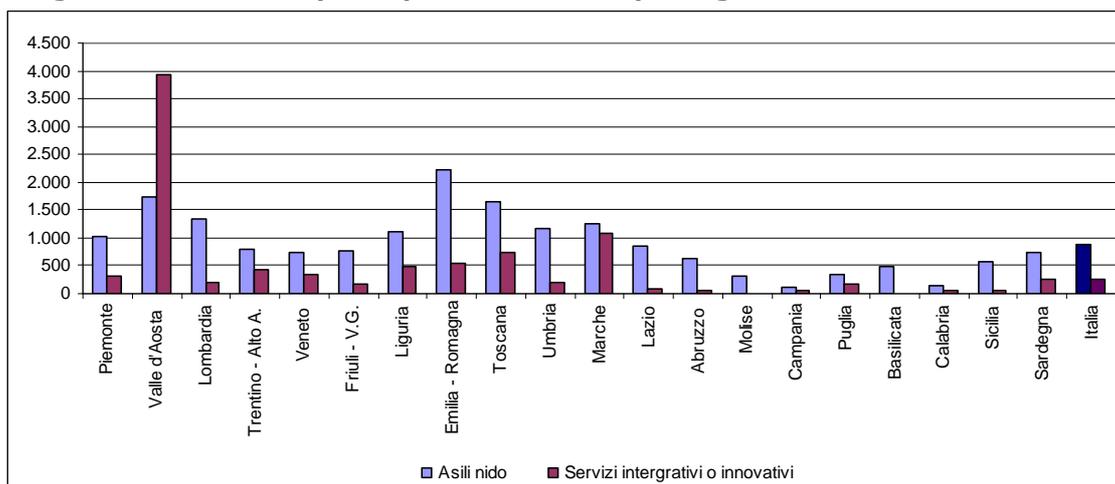
\*\*\* La Provincia di Bolzano è stata considerata come una associazione di comuni, in quanto concentra tutte le competenze in materia sociale. Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i comuni e gli enti gestori delle funzioni delegate dalla Provincia autonoma ai comuni stessi (11 comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto). Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia con apposito Fondo socio-assistenziale.

Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2007), Seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

<sup>18</sup> La Regione Valle d'Aosta non delega ai comuni la gestione delle politiche sociali.

Volendo analizzare nel dettaglio l'offerta regionale limitatamente alle quattro aree di analisi selezionate (asili nido, anziani, housing sociale, marginalità sociali), si osserva come i comportamenti generali analizzati nella figura 17 presentino andamenti simili in ciascuno dei settori di intervento.

**Figura 18 - Indicatori di presa in carico degli utenti<sup>(1)</sup> presso asili nido e servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia<sup>(2)</sup> per regione – Anno 2004**



<sup>(1)</sup> Utenti rispetto al totale della popolazione con età compresa tra 0 e 2 anni (per 10.000 persone).

<sup>(2)</sup> Micronidi, nidi famiglia e servizi integrativi per la prima infanzia.

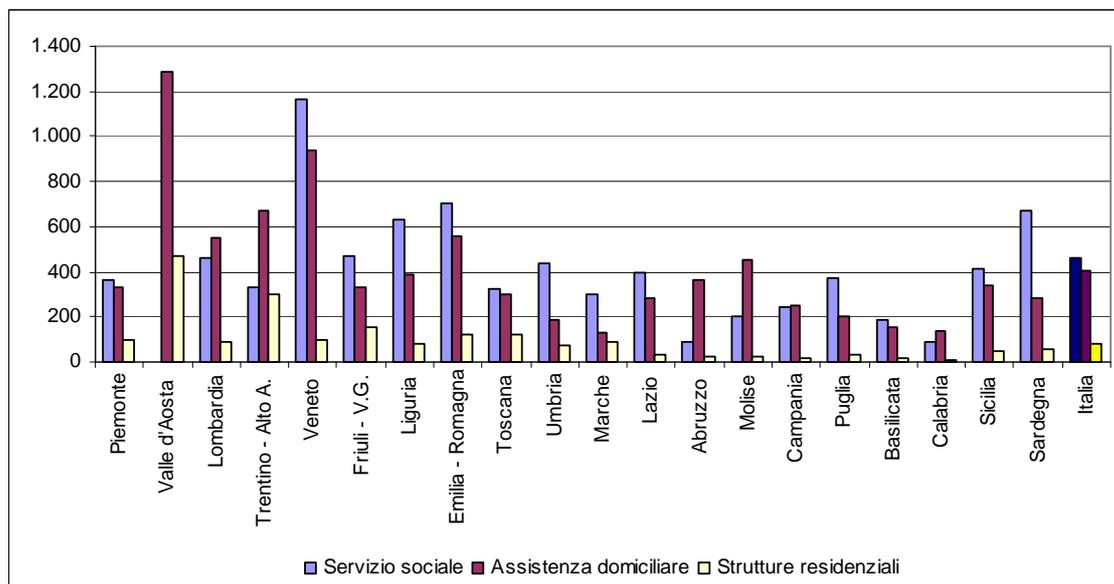
Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2007), Seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Complessivamente, gli asili nido rappresentano una delle principali voci di spesa per l'assistenza sociale erogata dal Comune: è pari al 16% circa della spesa sociale complessivamente impegnata e al 40% circa delle risorse destinate alla tutela dei minori e il supporto alla famiglia per la crescita dei figli<sup>19</sup>. In generale, si riscontra ancora una volta, un profondo gap tra le regioni del Centro Nord e del Sud, dove tale servizio sembra essere relativamente poco diffuso. La Valle d'Aosta è l'unica regione in cui i servizi integrativi sono più diffusi rispetto agli asili nido.

Complessivamente, i servizi erogati dai comuni a favore degli anziani mostrano come questi sono molto più diffusi al nord che al sud, con poche eccezioni.

<sup>19</sup> Fonte: Istat, Seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, 2007.

**Figura 19 – Indicatori di presa in carico degli utenti nell'area anziani<sup>(1)</sup> per il servizio sociale professionale<sup>(2)</sup>, l'assistenza domiciliare<sup>(3)</sup> e le strutture residenziali per regione – Anno 2004**



<sup>(1)</sup> Utenti rispetto al totale della popolazione con età maggiore di 65 anni (per 10.000 persone).

<sup>(2)</sup> La voce comprende gli interventi di consulenza e di informazione sui servizi e sugli interventi sociali, supporto alle persone in difficoltà nell'individuazione e attivazione di possibili soluzioni ai loro problemi.

<sup>(3)</sup> La voce comprende i seguenti servizi: assistenza domiciliare socio-assistenziale, assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari (ADI), servizi di prossimità (buonvicinato), telesoccorso e teleassistenza, distribuzione di pasti e/o lavanderia a domicilio.

Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat (2007)

La spesa media pro capite dei comuni a livello nazionale per l'assistenza domiciliare agli anziani nel 2004 è stata pari a 7 euro (il 70% delle risorse impiegate per l'assistenza domiciliare). Gli anziani che usufruiscono del servizio di assistenza domiciliare sono oltre 450 mila: tale servizio, ancora una volta, è usato maggiormente al Nord. A fronte di una media nazionale di 406 anziani su 10.000 possibili utenti che utilizzano il servizio di assistenza domiciliare, la media delle regioni del sud è pari a 234, contro i 258 del Centro e i 689 del Nord Est, anche se con differenze evidenti nelle diverse regioni italiane.

L'assistenza domiciliare a favore di anziani e minori con problemi famigliari assorbe il 75% della spesa destinata a tale tipologia di intervento dai Comuni. Complessivamente, le strutture residenziali ospitano quasi 88 mila anziani, di cui solo il 12% al Sud. In Calabria e in Campania tale tipologia è poco diffusa<sup>20</sup>.

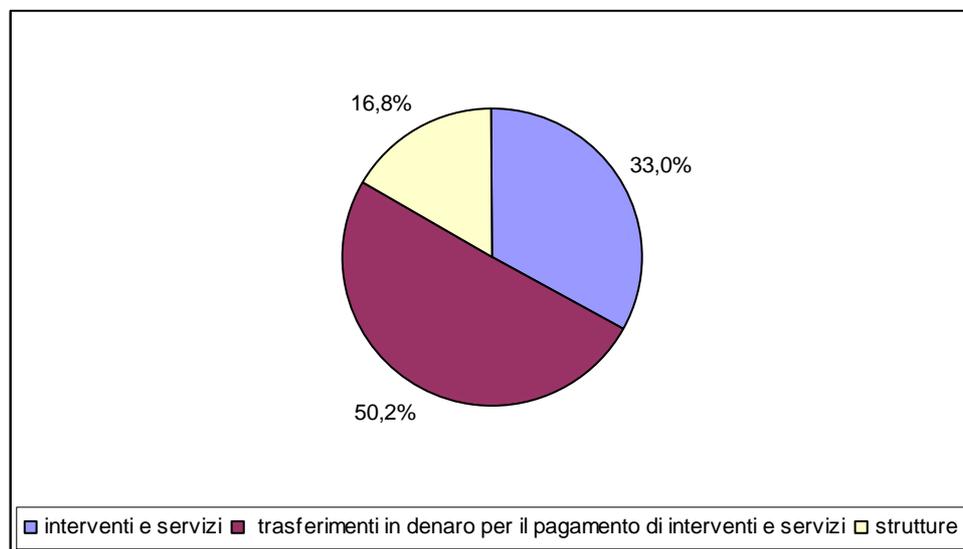
<sup>20</sup> Fonte: Istat, 2007, Op. Cit.

Un'ultima considerazione riguarda il fenomeno della marginalità sociale e della povertà. L'offerta di servizi si articola principalmente lungo tre direttrici:

- interventi e servizi (intermediazione abitativa e assegnazione di alloggi, intermediazione sociale, interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo, assistenza domiciliare);
- trasferimenti in denaro (contributo per servizi alla persona, retta per centri diurni, retta per prestazioni residenziali e semi-residenziali, contributi economici ad integrazione del reddito, per l'affido familiare,...);
- strutture a ciclo diurno o semi-residenziale e strutture residenziali e comunitarie.

La quota maggiore della spesa dei comuni è riservata ai trasferimenti in denaro, all'interno della quale le principali risorse sono destinate a "contributi economici ad integrazione del reddito familiare" e a "contributi economici per alloggio" (con rispettivamente il 41,3% e il 35,1% del totale)<sup>21</sup>.

**Figura 20 - Area povertà e disagio adulti: spesa per servizi sociali. Totale Italia - Anno 2004**



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat

<sup>21</sup> Per un maggior dettaglio cfr. Appendice statistica.

#### **1.4 Il welfare in prospettiva**

Sulla base delle analisi di cui sopra, il welfare italiano, visto in prospettiva, rischia di essere destinato ad incontrare un momento di rottura.

Esso appare, se confrontato con lo scenario futuro della domanda sociale:

- disarmonico sotto il profilo istituzionale, debole nella capacità di coordinamento tra i livelli di governo, primitivo sotto il profilo della *accountability* (in assenza di dati comparabili e univocamente leggibili e di una nomenclatura universalmente condivisa che definisca la cornice di ciò che è il welfare);
- inefficiente per i costi di transazione legati ai passaggi delle risorse tra stato, regioni e comuni;
- frammentario per i divari tra le aree territoriali;
- particolaristico per i vincoli di destinazione delle risorse;
- incapace di attuare interventi di prevenzione/programmazione superando la rincorsa all'emergenza.

## **PARTE SECONDA - PROPOSTA**

### ***2.1. Il ruolo dei Comuni nell'innovazione delle politiche sociali***

Le ricerche sul welfare locale in Italia convergono nel presentare un quadro frammentario e disomogeneo. Tuttavia molti Comuni, in questi anni, si sono resi protagonisti di rilevanti iniziative di riforma della rete dei servizi sociali, in qualche caso ancor prima del varo della legge quadro 328/2000 e delle leggi regionali.

La spinta al rinnovamento è maturata "sul campo": naturale approdo delle domande sociali dei cittadini, i Comuni si sono trovati ad inventare e sperimentare nuove modalità di intervento, specifiche e originali, spesso grazie allo spirito di iniziativa degli operatori sociali e del terzo settore.

Dall'analisi di queste esperienze di riforma non emerge un unico modello di riferimento. La ricerca di un modello sarebbe del resto contraddittoria rispetto alla necessità, per il welfare municipale, di aderire il più possibile a realtà sociali molto differenti. Vi sono in ogni caso almeno tre punti di forza che contraddistinguono le esperienze di riforma più avanzate - nei piccoli centri così come nelle grandi aree metropolitane - e che consentono di prefigurarne lo sviluppo.

#### *La nuova programmazione sociale e i distretti territoriali*

Segno tangibile del processo di riforma è stata l'adozione del metodo di programmazione sociale, con la costruzione dei Piani di Zona.

Nelle migliori sperimentazioni, il Piano di Zona non è stato concepito come un documento chiuso, ma come l'avvio di un processo aperto di *governance* fondato sul coinvolgimento attivo della cittadinanza, delle realtà del terzo settore, delle organizzazioni sindacali, del mondo economico e produttivo.

La definizione dei "distretti sociali" ha consentito di dare una base di riferimento certa allo sviluppo di questa nuova capacità programmatica. I distretti hanno assunto in molti casi un ruolo chiave come cerniera tra le prestazioni sanitarie delle Asl ed i servizi sociali. La programmazione ha coinvolto, in un quadro di governo allargato, altri attori istituzionali. Per i piccoli comuni, il superamento di un eccesso di frammentazione ha consentito di sviluppare servizi intercomunali adottando più efficienti modalità gestionali. Per le aree metropolitane, un processo inverso ha valorizzato il ruolo dei quartieri, delle circoscrizioni o dei municipi.

Una particolare attenzione va posta all' incontro con il mondo della scuola. La scuola rappresenta infatti un ambito strategico per la promozione del benessere sociale. La valorizzazione delle politiche educative e scolastiche nel welfare territoriale rappresenta uno degli obiettivi prioritari da porsi, se si vuole costruire un sistema di welfare fondato sulla prevenzione del disagio sociale e sulla promozione delle capacità e delle competenze delle persone e delle famiglie lungo tutto l'arco della vita.

Con l'obiettivo di rafforzare la visione strategica di un welfare municipale in grado di interpellare tutte le politiche di sviluppo locale (la salute e la scuola, così come l'urbanistica e la sicurezza), alcuni Comuni hanno sperimentato la costruzione dei "Piani Regolatori Sociali".

### *Il mix delle risorse*

La programmazione sociale e la conseguente individuazione di obiettivi determinati e misurabili hanno favorito un ripensamento complessivo della spesa sociale, spingendo molti Comuni a costruire un "bilancio allargato" delle politiche di welfare.

Alle tradizionali fonti di finanziamento si è affiancato l'impiego di fondi di altri soggetti partner, come Ipub e Fondazioni. Si è fatto appello al mondo produttivo per l'esercizio di una concreta cittadinanza di impresa. Si sono sviluppate iniziative di raccolta fondi (ne sono esempi la campagna realizzata dai Comuni e dall'Anci per il 5 per mille ai servizi sociali nel 2006 così come la nascita di Fondazioni promosse dai Comuni per raccogliere donazioni e lasciti immobiliari). Di particolare interesse, in questo quadro, è il ruolo che possono rivestire le Fondazioni bancarie per lo sviluppo del welfare locale. In molti casi, infatti, le Fondazioni hanno un radicamento locale che permette loro di effettuare investimenti importanti per la vita e il benessere delle comunità<sup>22</sup>. Il Comune ha cercato di divenire catalizzatore di risorse, proponendosi non più solo come committente ma anche come co-finanziatore degli interventi sociali. Il mix delle risorse a sostegno del welfare locale deve essere un obiettivo da perseguire con determinazione da parte dei Comuni nell'ottica del principio di sussidiarietà, che valorizza le

---

<sup>22</sup> Nel 2006 le Fondazioni di origine bancaria hanno investito 146,5 milioni di euro in progetti di assistenza sociale; 267,5 milioni di euro nel settore volontariato, filantropia e beneficenza; 184,9 milioni di euro per educazione, istruzione e formazione; 157,7 milioni di euro per la salute pubblica; 98,9 milioni di euro per lo sviluppo locale (dodicesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, ACRI, 2008).

risorse del privato e supporta la crescita del capitale sociale sul proprio territorio, e di piena valorizzazione dei principi ispiratori della legge 328 del 2000 in materia di coinvolgimento del terzo settore di attivazione di strumenti come i titoli sociali e le carte dei servizi.

Si avverte, pertanto, l'esigenza di lavorare per un miglior raccordo strategico tra le politiche dei Comuni e quelle di tutti i soggetti del territorio, per arrivare ad una programmazione congiunta degli interventi, alla luce di una comune lettura dei bisogni e delle domande sociali presenti che faccia leggere con rinnovato interesse i Piani di zona. Le migliori esperienze condotte in questo senso, per quanto limitate, segnalano le potenzialità di queste "alleanze".

Il superamento di una visione assistenzialista delle politiche sociali ha aperto strade inedite: *housing* sociale, borse lavoro, incubatori di impresa per le persone più fragili, utilizzo dei beni sottratti alla mafia, etc. Iniziative con le quali i Comuni hanno cercato non solo di far fronte al drammatico divario tra le risorse disponibili e le reali necessità, ma anche di promuovere un nuovo approccio al tema del finanziamento delle politiche sociali; interpretando, in altri termini, la spesa sociale come un investimento nello sviluppo territoriale.

La riorganizzazione della spesa sociale è stato un elemento centrale anche nei processi di passaggio dal tradizionale affidamento dei servizi ai nuovi sistemi di accreditamento e nella revisione delle modalità di compartecipazione degli utenti al costo dei servizi con l'introduzione dell'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Esistente).

#### *Il superamento degli interventi per "categorie" e i servizi di comunità*

La riforma ha sollecitato la modifica dei tradizionali servizi di assistenza organizzati "per categorie di disagio" (anziani, minori, portatori di handicap, adulti in condizioni di povertà). I piani personalizzati di cura sono diventati lo strumento per mettere al centro del sistema la persona nella sua concretezza, le sue potenzialità, le sue reti sociali e familiari, il "suo" territorio. Mettere al centro la persona significa non considerare più il cittadino "utente" dei servizi sociali come semplice destinatario di interventi o benefici economici, ma significa chiederne la partecipazione attiva. Questo anche al fine di scongiurare il rischio di una assistenza "cronicizzata", con l'obiettivo, piuttosto, di responsabilizzare la persona, valorizzarne

competenze e capacità, accompagnandola nella conquista o nel recupero di un ruolo attivo nella vita sociale e, quando possibile, nel mondo del lavoro.

Nella programmazione degli interventi sociali molti Comuni hanno cercato di allargare lo sguardo al di là delle situazioni di disagio più evidenti, per occuparsi del benessere complessivo della comunità. Questo obiettivo, all'atto pratico, si è tradotto nella diffusione di servizi di sollievo per le famiglie, di centri per il sostegno alla genitorialità e per l'adolescenza, di modalità nuove per far emergere e regolare il welfare sommerso (albi e registri comunali per le assistenti familiari).

L'esigenza di promuovere la coesione sociale, di rafforzare le relazioni di buon vicinato, sempre più indebolite e allentate, ha spinto i Comuni a sostenere iniziative come le banche del tempo, il volontariato civico degli anziani, il servizio civile di ragazze e ragazzi, una pluralità di iniziative per la cura dei beni comuni. Iniziative non più considerate futili o decorative ma strategiche nel contrastare il senso di solitudine e l'acutizzarsi delle difficoltà di convivenza (non solo per le diseguaglianze socio-economiche, ma per il distacco tra generazioni, tra culture e appartenenze religiose diverse). Proprio nell'ambito del welfare locale è possibile rintracciare uno dei terreni più avanzati di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione. La novità non è certo rappresentata dall'impegno del volontariato e delle reti familiari o delle organizzazioni religiose, un impegno che ha preceduto di gran lunga quello delle istituzioni. La novità sta piuttosto nella definizione di un nuovo tipo di partenariato, per la costruzione del welfare comunitario, tra questo capitale sociale diffuso e la dimensione del governo locale, in un quadro avanzato di attuazione del principio di sussidiarietà.

In questi anni il ventaglio dei servizi sociali si è ampliato anche per rispondere a problemi emergenti sul fronte dell'inclusione sociale e della tutela dei diritti umani, con lo sviluppo di nuove metodologie e competenze professionali, maturate soprattutto nel mondo del terzo settore. E' il caso della mediazione interculturale, degli operatori di strada per le situazioni di marginalità estrema; delle "case di fuga" per le vittime di violenza domestica o di tratta sessuale; dei centri per il contrasto alla mendicizia infantile; dei progetti di scolarizzazione dei bambini delle comunità rom; dei servizi di mediazione dei conflitti nelle aree più critiche.

Questo insieme di servizi si è integrato - o in qualche caso si è semplicemente sovrapposto - alle tradizionali aree di intervento. Con uno sviluppo talvolta improvvisato ed estemporaneo, la rete di welfare

territoriale da un lato ha voluto rivolgersi alla comunità locale nel suo complesso e, dall'altro, ha cercato di raggiungere, con nuovi strumenti di azione, anche gli angoli più nascosti e dolorosi delle città.

## ***2.2 Le fragilità del sistema e la necessità di un salto di paradigma***

Le tre linee di sviluppo sopra richiamate (programmazione sociale allargata; mix di risorse; servizi e reti di comunità) indicano come la dimensione dei "distretti sociali" sia potenzialmente la più appropriata per costruire un sistema di welfare innovativo, flessibile, aderente ai cambiamenti e orientato al futuro.

Allo stesso tempo, le tante sperimentazioni positive sin qui realizzate non possono in alcun modo nascondere l'assoluta fragilità dell'impianto del welfare territoriale oggi. Una rete debole che non dà ai cittadini garanzie di accesso e che anzi in molti casi li costringe all'abbandono o a cercare soluzioni altrove (il mercato delle cosiddette badanti, i ricoveri impropri nelle strutture sanitarie, il drammatico gap nell'occupazione femminile).

Sono oggi in affanno anche le esperienze tradizionalmente più avanzate, per la scarsità dei finanziamenti, per i nuovi problemi sociali che richiedono risposte, per la mancanza di adeguate risorse organizzative e professionali, per le resistenze incontrate di fronte ad ogni serio tentativo di integrazione tra politiche sociali e altri settori di intervento, a partire dalla sanità.

L'affidamento della "regia" del sistema di welfare ai Comuni rischia di rimanere solo virtuale a causa della mancata acquisizione di responsabilità nei processi decisionali e di risorse. Si corre il rischio di lasciare molti Comuni in un contesto di solitudine istituzionale e, allo stesso tempo, di minare la fiducia tradizionalmente riposta dai cittadini verso questa istituzione di prossimità.

Il problema non è tanto – o solo – quello di fronteggiare le situazioni di emergenza che di volta in volta si presentano (per un'ondata di sfratti, per i licenziamenti in una fabbrica, per l'accoglienza di profughi o di minori soli,..) ma ha a che vedere con le stesse possibilità di tenuta generale del sistema.

Considerando la centralità della coesione sociale per lo sviluppo socio economico, sarebbe un serio danno per il Paese se, alla luce delle pur gravi difficoltà attuative, questa dimensione di welfare locale fosse progressivamente abbandonata a favore di un welfare "fai da te", fondato sulla concessione di erogazioni monetarie alle persone e alle famiglie in

difficoltà. Una soluzione quest'ultima senz'altro più facile nell'immediato ma, nel medio periodo, povera di risultati e non sostenibile anche solo sul piano strettamente economico-finanziario.

### *Una nuova governance interistituzionale*

La legge quadro del 2000 e la successiva riforma del titolo V della Costituzione hanno rappresentato, per le politiche sociali, un importante punto di passaggio. Oggi si ravvisa la necessità non solo di portare a compimento il processo attuativo avviato ma anche e soprattutto di effettuare un nuovo salto di paradigma nel sistema di governance nazionale. Senza ingabbiare la progettualità locale e senza depotenziare le responsabilità delle Regioni, appare necessario attivare una infrastruttura che rafforzi e sostenga in modo coordinato tutti i livelli di governo - centrale, regionale e locale - con il coinvolgimento degli attori sociali (terzo settore, organizzazioni sindacali e patronati, organizzazioni di ispirazione religiosa, mondo produttivo, mondo della ricerca e delle università).

Occorre cambiare radicalmente il modo in cui si sono relazionati (o non si sono relazionati) tra loro i livelli istituzionali coinvolti, e questi con i protagonisti del settore privato e non profit. Nell'ultimo decennio troppe energie, nei luoghi di confronto tra Stato, Regioni ed Enti locali, sono state finalizzate, di volta in volta, alla negoziazione sul riparto delle risorse con Stato o Regioni alla ricerca di finalizzazioni che ne vincolassero l'uso e gli Enti locali e le stesse Regioni a rivendicare la propria autonomia di azione. Solo dentro un assetto di relazioni nuovo si possono mettere in cantiere obiettivi, cooperazioni e risorse per affrontare i bisogni cruciali dei prossimi anni. In altri termini, per dare efficacia alla riforma, la coesione va promossa, innanzitutto, tra gli attori che sono in campo.

Concretamente, il nuovo sistema di governance dovrà in primo luogo prevedere:

- la definizione di una interlocuzione unitaria e non frammentata con il Governo e con gli altri livelli di governo su temi quali la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e il sistema informativo;
- il superamento definitivo della segmentazione delle risorse in tanti piccoli "fondi" settoriali, perché le politiche pubbliche per essere tali

devono portare almeno una "taglia media", presupposto necessario per poter impattare sul territorio ed essere valutate e reimpostate;

- la trasformazione del finanziamento annuale in finanziamento triennale, per dare certezza di medio periodo alle amministrazioni;
- la definizione di modalità di utilizzo dei fondi nazionali tali da incentivare il cofinanziamento dei servizi da parte di tutti i livelli di governo e rafforzare così complessivamente il sistema;
- il completamento del processo di adozione, da parte delle Regioni, di leggi che determinino il quadro regolatorio nel quale i comuni devono muoversi (accreditamento, etc.);
- la valorizzazione dei fondi comunitari e delle risorse disponibili per la coesione;
- la definizione di Accordi di programma quadro con risorse aggiuntive comunitarie, statali, regionali e locali per la costruzione del sistema sociale (sugli obiettivi prioritari) nei territori più svantaggiati;
- la diffusione dell'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente) per la compartecipazione dei cittadini al costo dei servizi.

### *Il sistema informativo nazionale e l'agenzia per il sociale*

La riorganizzazione della spesa sociale non può consentire – da sola - l'avvio di un processo di riforma in assenza di uno strumento di monitoraggio e di analisi della spesa stessa, in termini di efficacia, efficienza e qualità.

E' indispensabile e urgente costruire un sistema informativo sociale nazionale. Questo sistema dovrà consentire la possibilità di un monitoraggio dei servizi e dei costi, la possibilità di un benchmark qualitativo e quantitativo dei servizi.

Attorno alla costruzione del sistema informativo sarà necessario attivare una struttura tecnica di supporto. Una struttura leggera che risponda agli indirizzi strategici dei diversi livelli istituzionali e degli attori sociali coinvolti - Governo nazionale, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Anci, terzo settore - con un ruolo di sostegno all'innovazione per certi versi analogo a quello svolto, nell'ambito della sanità, dall'Agenzia dei servizi sanitari regionali.

Questo "centro" di coordinamento, programmazione, monitoraggio e controllo potrebbe definirsi come l'Agenzia federale per il sociale: non una nuova sede di negoziato, ma un centro di indirizzo, monitoraggio e controllo del processo di costruzione del nuovo welfare italiano

Tale Agenzia, che potrà essere istituita senza ricorrere a risorse aggiuntive grazie al concorso di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, costituirà la sede permanente della condivisione delle strategie, dell'analisi dei differenti modelli gestionali in utilizzo nelle realtà locali, nonché la sede per l'implementazione del sistema informativo e di collegamento con le politiche di welfare in senso più ampio, a partire da sanità, scuola, formazione e lavoro.

Azioni quindi concrete, perché l'analisi dei modelli gestionali significa definire alternative possibili tra le strumentazioni di cui dispongono oggi le diverse realtà locali in ordine a: sistemi di affidamento in gara dei servizi, meccanismi di accreditamento, articolazione delle professioni sociali, schemi di partnership con il privato sociale ecc.

### ***2.3. Quattro priorità per un programma nazionale***

Sulla base di questi presupposti, l'Anci propone un **Programma nazionale del sociale** al quale chiamare le responsabilità e l'impegno di tutti i livelli di governo.

Il programma dovrà fissare, per il medio periodo (2015), le priorità e gli obiettivi, nonché il quadro delle responsabilità e delle risorse, traguardi misurabili e tappe intermedie di attuazione e di verifica.

A garanzia di un effettivo impatto in termini di risultati, fermo restando l'ampio ventaglio di interventi locali, il Programma nazionale potrà concentrarsi su quattro obiettivi prioritari:

- asili nido e servizi per la prima infanzia;
- assistenza agli anziani non autosufficienti;
- social housing<sup>23</sup>;
- marginalità sociali e povertà estrema.

---

<sup>23</sup> Non esiste nel nostro Paese una definizione giuridica di Housing sociale. Il Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa (Cecodhas) definisce il social housing come "l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari".

Per i primi tre temi si tratta, come è evidente, di affrontare, con un programma strategico nazionale, nodi cruciali della vita delle persone e delle famiglie. Con il quarto ambito di intervento si intende mettere nell'agenda nazionale uno degli ambiti più duri e complessi di intervento per il welfare locale. L'obiettivo è quello di assicurare protezione e opportunità di promozione sociale per le persone più vulnerabili e, allo stesso tempo, di garantire a tutti la possibilità di vivere in un ambiente più solidale e rispettoso della dignità umana.

#### *La definizione dei Lep*

Per questi 4 obiettivi andranno definiti i Lep (Livelli essenziali delle prestazioni), in una prima fase come indicatori di offerta. La definizione dei Lep dovrà essere coerente con gli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona e con gli obiettivi di servizio al 2013 definiti dal Ministero dello Sviluppo Economico nell'ambito del nuovo QSN.

In particolare, per quanto riguarda gli asili nido, gli obiettivi possono essere così definiti:

- aumento della percentuale dei bambini di età inferiore a 3 anni che usufruiscono dei servizi di cura per l'infanzia dall'attuale 11% a livello nazionale ad almeno il 33% (così da colmare il divario rispetto al target europeo); tale indicatore per i Comuni del Mezzogiorno dovrà essere almeno pari al 12%<sup>24</sup>;
- aumento della percentuale nei Comuni italiani che offrono servizi per l'infanzia; in particolare viene confermato l'obiettivo prefissato dal DPS del 35% per le Regioni del Mezzogiorno.

Relativamente agli anziani non autosufficienti si ritiene indispensabile la definizione di un piano nazionale che consideri un mix di risorse e di opportunità di servizio (la riconversione di una parte delle spesa ospedaliera, sgravi fiscali per il lavoro di cura familiare;..) e valorizzi le esperienze più avanzate presenti nel paese.

In attesa che sia definito un piano complessivo, sin da subito è possibile fissare almeno due obiettivi specifici:

- l'attivazione, in ogni distretto territoriale, di una porta di accesso integrata, socio-sanitaria, per l'informazione e la presa in carico;

---

<sup>24</sup> Obiettivo di servizio fissato dal Dipartimento Politiche di Sviluppo, Ministero dello Sviluppo Economico.

- l'attivazione, in ogni distretto territoriale, di un servizio diurno di sollievo per gli anziani malati di Alzheimer o con demenza senile e per le loro famiglie.

In aggiunta, si conferma la quota del 3,5% fissato per le regioni del Mezzogiorno relativamente agli anziani che fruiscono dei servizi di assistenza domiciliare integrata entro il termine del nuovo ciclo di programmazione comunitaria.

Per le restanti due aree di intervento non sono disponibili obiettivi già quantificati, come per le due precedenti; si propongono, pertanto, i seguenti target.

**La casa** è una delle emergenze che il nostro paese si trova ad affrontare: il continuo incremento degli affitti incide profondamente sui redditi e sui consumi, aggravando il disagio sociale delle famiglie con un reddito medio e medio basso, delle famiglie monoreddito, degli anziani, dei giovani e dei cittadini immigrati, per i quali un'abitazione, dignitosa, rimane uno dei nodi cruciali nel processo di stabilizzazione e di integrazione sociale.

Nonostante l'80% delle famiglie sia proprietaria dell'immobile in cui vive, i problemi legati ai costi abitativi coinvolgono una fascia sempre crescente della popolazione. Del restante 20% dei non proprietari (circa due milioni e mezzo di persone) non può permettersi di pagare un affitto, nemmeno se calmierato. Vi sono poi i cd penultimi, 700 mila famiglie composte da giovani al primo impiego, coppie con contratti precari, studenti fuori sede, ricercatori universitari, lavoratori in città non di residenza che dispongono di redditi evidentemente ridotti, ma regolari, e potrebbero far fronte ad un affitto convenzionato.

Proprio per questi ultimi, più che un rifinanziamento dell'edilizia residenziale pubblica tradizionalmente intesa, occorre rilanciare lo sviluppo di una collaborazione tra pubblico e privato che contribuisca a diminuire il disagio e a favorire la mobilità sul territorio richiesta da un moderno mercato del lavoro. Ciò può avvenire attraverso una maggiore presenza delle SIIQ e dei fondi immobiliari nella realizzazione di alloggi da destinare alla locazione a canone concordato e il coinvolgimento, tra i soci investitori di Fondazione Bancarie, Cassa Depositi e Prestiti e Organismi no-profit.

L'analisi della domanda ha evidenziato come il nostro paese sia ancora molto lontano dalle percentuali di spesa destinate all'housing sociale dalle

altre nazioni europee. La prima proposta prevede pertanto di colmare il gap con gli altri paesi europei, aumentando la spesa destinata alle politiche abitative all'1% (dall'attuale 0,1%) entro il 2015.

Dunque, per realizzare politiche abitative che abbiano successo si ritiene opportuno proporre diversi interventi che vedano il coinvolgimento di tutti gli attori che a vario titolo si occupano della tematica, così da massimizzare l'efficacia delle azioni in termini di risposte ai bisogni abitativi insoddisfatti: dalla Pubblica Amministrazione, e in particolar modo i Comuni, agli investitori istituzionali (quali banche e fondazioni, e la stessa Cassa Depositi e Prestiti) al terzo settore. I soggetti pubblici e privati devono collaborare al fine di garantire organicità ad interventi di contrasto al disagio abitativo, sia in termini di capacità organizzative che di condizioni economiche.

Così, le azioni da intraprendere e da potenziare potranno prevedere:

- incremento delle risorse destinate al "Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica", di cui al dl 159 del 2007;
- contributi economici per l'affitto, o sgravi fiscali per i proprietari di abitazioni, magari sfitte, così da incentivarne l'affitto;
- interventi finalizzati ad offrire alloggi a canoni inferiori a quelli di mercato (c.d. "canone moderato");
- interventi di ***social housing*** in senso stretto, in cui il ruolo ed il contributo del soggetto pubblico si sostanzia nel favorire l'acquisizione da parte dei promotori dell'iniziativa della disponibilità di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose rispetto a quelle di mercato. Tali interventi potranno prevedere diverse tipologie:
  - la stipula di accordi tra i Comuni e gli investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la messa a disposizione, da parte del Comune stesso, delle cosiddette "aree a standard<sup>25</sup>", (aree destinate alla realizzazione di servizi per la collettività come parchi, scuole

---

<sup>25</sup> La Finanziaria 2008 ha introdotto per la prima volta nella legislazione italiana il principio secondo cui, al fine di incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione a canone sostenibile, i fabbricati destinati alla locazione di lunga durata, anche se di proprietà privata, rappresentano un servizio economico di interesse generale e come tali rientrano nella definizione di alloggio sociale (art. 2, comma da 285 a 288 Legge 244 del 24/12/2007). La Conferenza Unificata del 20 marzo 2008 ha sancito l'intesa sullo schema del decreto interministeriale relativamente alla definizione di alloggio sociale esente dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato: in tal modo è possibile non assoggettare alla procedura di comunicazione e di autorizzazione come aiuto di Stato il corrispettivo (contributo, agevolazione urbanistica etc.) attribuito al privato che interviene nei programmi pubblici di edilizia sociale realizzando l'intervento. La Corte dei Conti ha dato il via libera al decreto lo scorso mese di maggio.

uffici pubblici). Gli investitori istituzionali procederanno alla costruzione degli immobili che dovranno essere assegnati in locazione a canoni calmierati<sup>26</sup>. Il terzo settore, in accordo con le Amministrazioni comunali, gestirà il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo, altresì, azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza). In questo caso i beneficiari di tale tipologia di intervento saranno quei soggetti che hanno un reddito troppo elevato per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma che tuttavia non possono far fronte a canoni di affitto stabiliti dal mercato (giovani, famiglie monoreddito, giovani coppie, studenti fuori sede);

- o la stipula di accordi tra i Comuni e il settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare ad edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione.

I nuovi interventi di politica abitativa dovrebbero dunque muovere da una logica di compartecipazione pubblico-privato e avvalersi di strumenti finanziari (Fondi immobiliari, SIIQ) in grado di trasformarli in investimenti con ritorni economici e reddituali.

Preso atto di ciò, il vero passo in avanti per la nascita di un progetto di Social Housing a matrice pubblico privata deve avvenire in sede legislativa e sembra che il Governo sia orientato in tale senso.

Va ricordato altresì che un'apertura verso tale prospettiva fu fatta anche nella passata legislatura, con il decreto legge n. 159 del 1 ottobre 2007 che, nell'ambito di un intervento straordinario di edilizia residenziale pubblica, ha previsto la costituzione di una società di scopo per la promozione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica per l'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione e la realizzazione di immobili ad uso abitativo anche con il ricorso a beni di proprietà dello stato o altri enti pubblici. Tale società non risulta – ad oggi – essere stata costituita ed invece può essere un volano per lo sviluppo del modello proposto.

---

<sup>26</sup> La locazione potrà avere una durata non inferiore ai 25 anni, al termine del quale il conduttore potrà acquistare l'immobile (il canone mensile può in questo caso essere assimilato ad un mutuo a condizioni vantaggiose).

Per le marginalità sociali e la povertà estrema, la mancanza di dati aggiornati sulla situazione nazionale rende difficile anche la definizione di obiettivi misurabili. Nel "Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008" (2006) presentato alla Commissione Europea, l'allora Ministero della Solidarietà Sociale metteva in evidenza come gli ultimi dati quantitativi ufficialmente disponibili a livello nazionale risalissero ormai al 2000.

Pertanto, al fine di allineare il nostro paese agli altri paesi europei e di consentire un effettivo benchmark, si ritiene opportuno sottolineare la necessità, già rappresentata dallo stesso Rapporto, di realizzare, con la condivisione dei livelli istituzionali e delle organizzazioni non governative specializzate in questo ambito

- un'indagine nazionale "che consenta di disporre di dati aggiornati, sia con riferimento alla popolazione che vive in condizioni di estrema marginalizzazione e senza fissa dimora sia con riferimento all'offerta di servizi e alle prestazioni attualmente erogati"<sup>27</sup>.

Le marginalità sociali sono un fenomeno dalle molte dimensioni, in cui spesso alla povertà materiale si associano situazioni di disagio psichico, di solitudine relazionale, di assoluta precarietà abitativa, di sfruttamento lavorativo e sessuale. Ben lontani dallo stereotipo del "clochard", vivono in condizioni di marginalità sociale, per un tempo più o meno limitato, intere famiglie, persone straniere, donne e uomini dopo una separazione familiare, anziani soli e, in modo preoccupante, un numero crescente di minori. Un mondo complesso che, se coinvolge direttamente un numero percentualmente limitato di persone, ha un impatto sulla vita della intera

---

<sup>27</sup> Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008, Ministero della Solidarietà Sociale, 2006. L'indagine del 2000 è stata realizzata dalla Fondazione Zancan considerando, in un campione di comuni, chi in una determinata notte (il 14 marzo 2000) dormiva in spazi pubblici e in dormitori. Si è giunti così ad una stima di 17mila persone senza dimora in Italia. Una stima sensibilmente più bassa rispetto ad indagini precedenti e comunque legata alla scelta di una definizione molto "stretta" del fenomeno. Altre indagini hanno privilegiato l'esame delle condizioni di marginalità/esclusione sociale (l'essere senza tetto è solo uno dei fattori di deprivazione) oppure l'analisi dell'emergenza abitativa. Secondo la rete europea FEANSA ([www.feansta.org](http://www.feansta.org)), si considera senza dimora chi è senza tetto, chi vive in baracche e alloggi di fortuna, gli ospiti temporanei dei centri di accoglienza, chi vive in edifici abbandonati o in condizioni di grave sovraffollamento. Altri approcci di ricerca hanno messo in primo piano la "territorialità" del fenomeno dell'esclusione, in rapporto agli spazi delle città, oppure hanno centrato l'attenzione sulla sua "dinamicità", esaminando i rischi di caduta nella povertà estrema e la sua "cronicizzazione". In ogni caso, al di là dei differenti approcci che hanno contribuito ad arricchire l'analisi del problema, non si dispone ad oggi di alcuna analisi quali-quantitativa aggiornata su scala nazionale.

comunità cittadina che con questo mondo si misura ogni giorno, in termini di solidarietà e di attenzione così come in termini di paura e straniamento.

La realizzazione di una ricognizione su questo complesso fenomeno sociale che parta e che veda protagoniste le città e il terzo settore, può essere accompagnata dalla definizione, nelle grandi aree urbane, di "patti per l'inclusione sociale". Attraverso una metodologia per certi versi analoga a quella sperimentata per la definizione dei Patti per la Sicurezza, i Patti per l'inclusione sociale potranno essere costruiti con l'apporto dei diversi livelli istituzionali e di attori quali le Aziende sanitarie, le agenzie educative, le organizzazioni non profit, il mondo dell'impresa e della produzione, nonché gli stessi destinatari degli interventi, con il fine di realizzare un intervento integrato, finalizzato non solo a fronteggiare le emergenze ma ad intervenire sul terreno della prevenzione e di un effettivo reinserimento sociale.

#### *Il sostegno agli interventi locali e la cooperazione tra i Comuni: le reti Anci*

Accanto alla definizione di un piano nazionale che affronti alcuni nodi cruciali delle politiche sociali, si ritiene opportuno rafforzare e valorizzare le reti di cooperazione orizzontale tra comuni, secondo la metodologia già sperimentata con successo dall'Ance. Queste reti possono dare un contributo significativo, in particolare, al processo di inclusione sociale dei cittadini stranieri. E' sempre più evidente, infatti, come la dimensione comunale giochi un ruolo determinante nella costruzione della nuova cittadinanza, con la conseguente acquisizione di diritti, di doveri e di responsabilità.

L'Ance ha avanzato un pacchetto di proposte, già presentate nella precedente legislatura, volte a rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini stranieri nell'ambito della comunità in cui vivono e lavorano<sup>28</sup>. In questi anni, inoltre, ha sperimentato concretamente un modello di risposta ad alcuni dei nuovi bisogni di accoglienza e di integrazione, emersi a seguito dell'incremento del fenomeno migratorio, e fortemente avvertiti proprio in ambito locale. Le sperimentazioni sin qui condotte hanno riguardato, in particolare, il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR<sup>29</sup>)

---

<sup>28</sup> Tali proposte riguardano, tra l'altro: la modifica in senso estensivo della legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana; l'estensione del diritto di voto alle elezioni amministrative, la sperimentazione del passaggio di competenze ai comuni in materia di rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno dei cittadini stranieri.

<sup>29</sup> Lo SPRAR nasce nel 2002 con la legge 189/02 di modifica alla normativa in materia di immigrazione, che istituzionalizza la positiva esperienza maturata con il Programma

e, più recentemente, il sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati<sup>30</sup>.

Si è resa così possibile la costruzione di una rete di comuni, sull'intero territorio nazionale, che offre servizi di accoglienza, assistenza e integrazione nel quadro di un coordinamento nazionale assicurato dall'Anci, che a sua volta condivide e concerta le linee strategiche e gli interventi con le istituzioni centrali competenti per materia. Con questo modello si è sperimentata sul campo, in un'ottica di paritaria condivisione dei processi e di cooperazione interistituzionale, una modalità di relazione tra Stato centrale ed enti locali che non ha precedenti in Europa. Questo approccio ha dato i suoi frutti anche nel rapporto orizzontale tra comuni, per la condivisione di problemi e di soluzioni innovative, in un quadro di reciproco apprendimento. La partecipazione alla rete offre al comune l'opportunità di accedere a risorse aggiuntive ma, allo stesso tempo, lo impegna a condividere una responsabilità generale sul circuito di accoglienza, ad investire risorse proprie e a mobilitare tutti gli attori territoriali.

Alla luce di queste positive sperimentazioni, si ritiene necessario sostenere e dare continuità alle reti già attivate e, allo stesso tempo, promuovere la costituzione di nuove reti, su temi quali, ad esempio, l'integrazione delle comunità rom e sinti, la tutela delle vittime della tratta sessuale e dello sfruttamento minorile, il sostegno all'integrazione delle "seconde generazioni".

---

Nazionale Asilo, progetto sperimentale ideato da ANCI, Ministero dell'Interno e UNHCR con l'intento di contribuire a colmare le lacune derivanti dalla mancanza di politiche organiche sull'asilo e di un sistema nazionale di gestione del fenomeno.

<sup>30</sup> Il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, riproducendo in parte il modello di intervento sperimentato con lo SPRAR, vede l'ANCI e Ministero del Welfare avvalersi di tutti gli strumenti necessari ad una presa in carico del minore straniero non accompagnato durante la sua permanenza in Italia.

## Allegato statistico

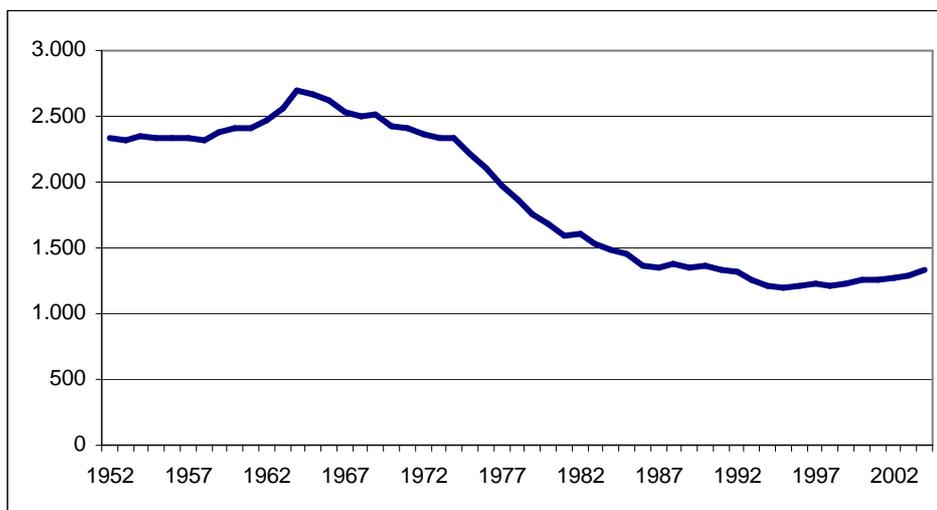
### I numeri del sociale

**Tab. A1 - Indicatori relativi al bilancio della popolazione italiana e straniera, per ripartizione geografica – Anno 2006**

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	ITALIA	<i>di cui comuni capoluogo</i>
Incidenza % della popolazione straniera sulla popolazione residente totale a fine anno	6,8	7,2	6,3	1,7	1,5	5	6,4
Incidenza % dei minorenni stranieri sulla popolazione straniera	23,6	24	21,2	18,6	21,5	22,6	20,7
<i>Incidenza % dei minorenni italiani sulla popolazione italiana (a)</i>	<i>15,1</i>	<i>15,4</i>	<i>15,6</i>	<i>19,5</i>	<i>18,7</i>	<i>16,8</i>	<i>n.d.</i>
Incidenza % degli stranieri nati in Italia sulla straniera (seconda generazione)	14,1	13,9	13,4	10,3	14,3	13,5	13,6
Composizione percentuale (Italia=100)	36,3	27,3	24,8	8,3	3,3	100	38,2
Tasso di natalità stranieri (x 1.000)	22,4	22,8	18,5	13,9	15,7	20,6	18,5
<i>Tasso di natalità italiani (x 1.000)</i>	<i>8,5</i>	<i>8,7</i>	<i>8,7</i>	<i>9,6</i>	<i>9,04</i>	<i>8,9</i>	<i>8,4</i>
Tasso di mortalità stranieri (x 1.000)	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,2	1,2
<i>Tasso di mortalità italiani (x 1.000)</i>	<i>10,5</i>	<i>10,5</i>	<i>10,5</i>	<i>8,6</i>	<i>9,1</i>	<i>9,9</i>	<i>10,6</i>
Saldo interno degli stranieri (tasso x 1.000)	10,3	9,9	0	-19,2	-12,3	4,4	-4,3
<i>Saldo interno degli italiani (tasso x 1.000)</i>	<i>0,7</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>-4,7</i>
Saldo con l'estero degli stranieri (tasso x 1.000)	78,8	86,3	87,5	96,1	86,7	84,7	87,5
<i>Saldo con l'estero degli italiani (tasso x 1.000)</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>
Acquisizioni cittadinanza italiana (tasso x 1.000)	11,4	16,2	10,3	12,4	12,5	12,6	11,8

Fonte: Istat (2007), *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2007 (Statistiche in breve)*

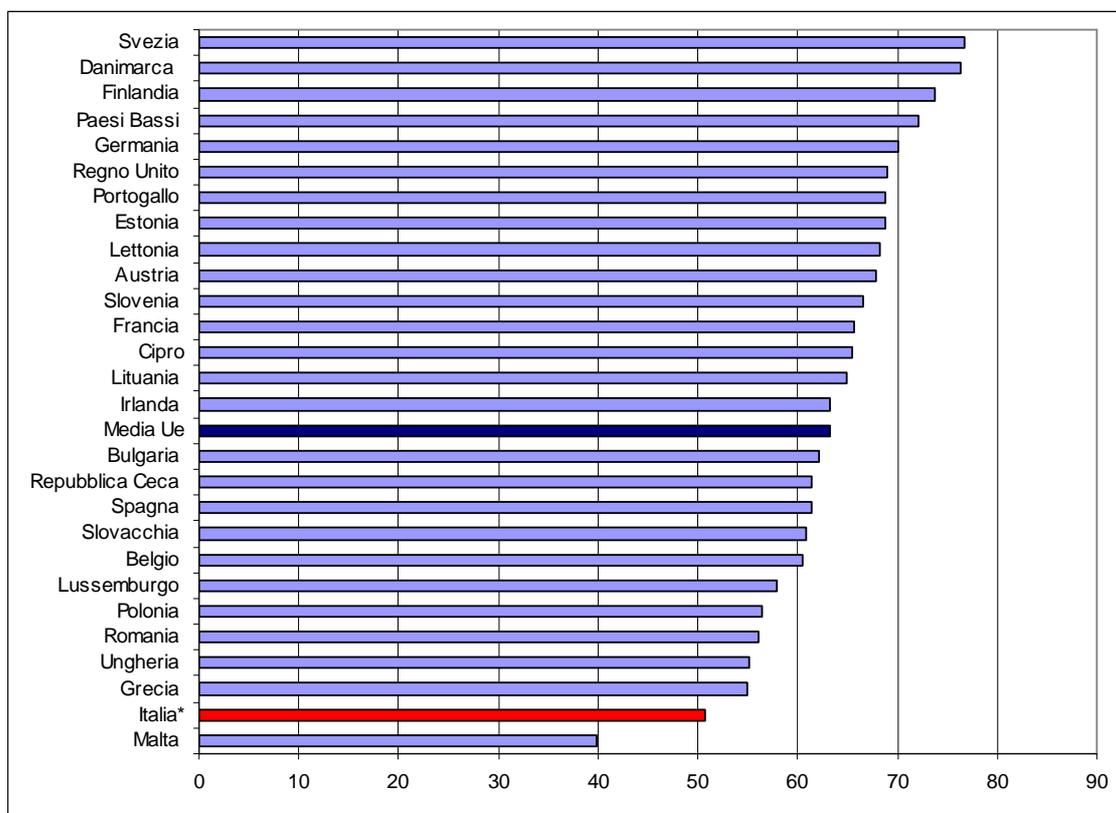
**Figura A1 – Tasso di fecondità totale (per mille abitanti) – Anni 1952 – 2006 (a)**



(a) stima

Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat

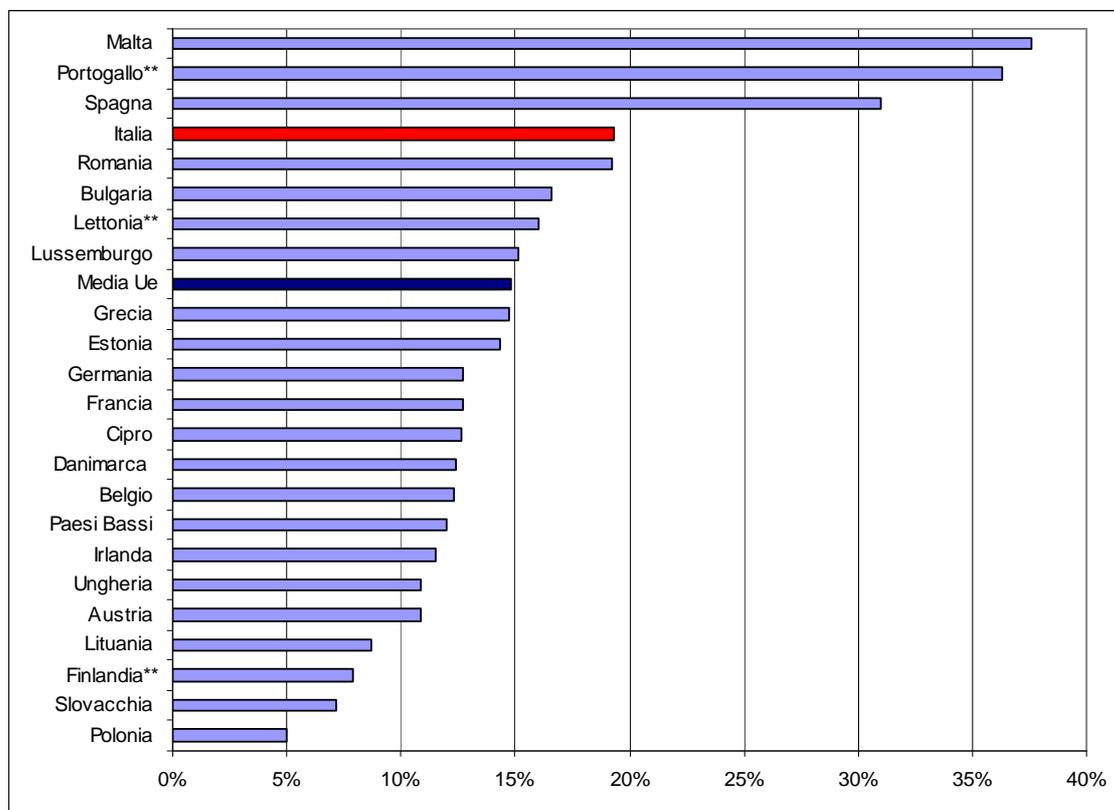
**Fig. A2 - Tasso di attività della popolazione femminile nella fascia di età 15-64 nei paesi dell'Unione europea**



\* Previsioni

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Labour Force Survey

**Fig. A3 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative nei paesi dell'Unione europea\* (valori %) - Anno 2007**

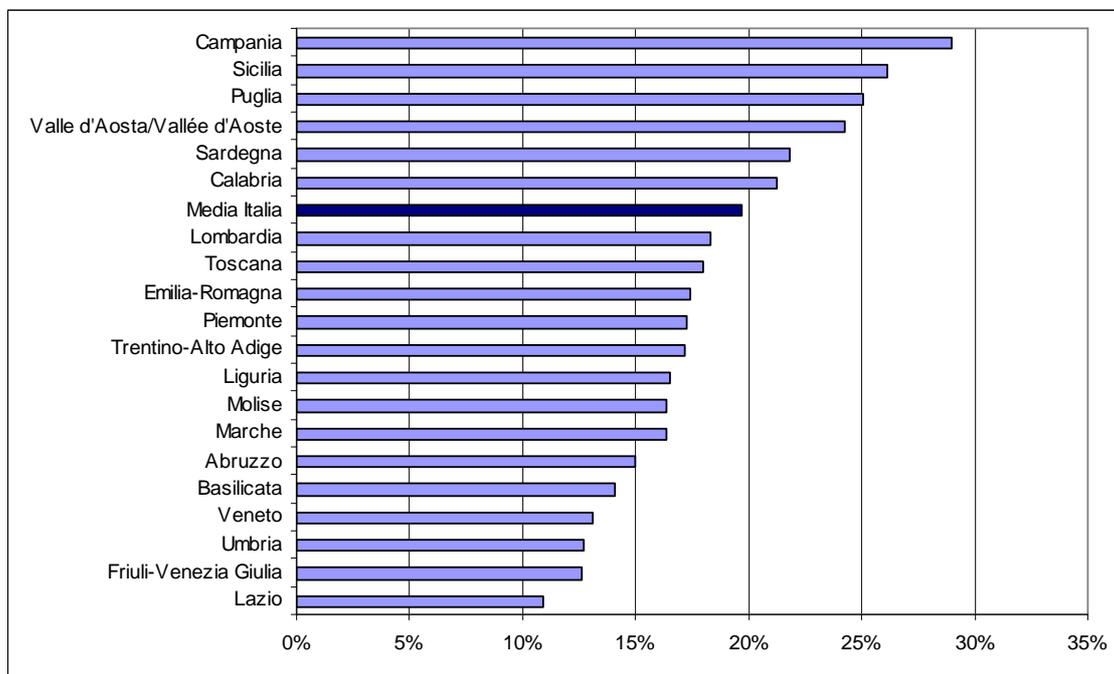


\* Sono esclusi alcuni paesi per i quali il dato non è disponibile o per i quali quello fornito dalle autorità nazionali è considerato non attendibile da Eurostat

\*\* Previsioni

Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat, Structural indicators

**Fig. A4 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative\* per regione (valori %) - Anno 2007**



\* La definizione utilizzata si discosta da quella utilizzata da Eurostat per gli "early school leavers" in quanto la soglia della durata dei corsi di formazione professionale è stata innalzata da 6 mesi a 2 anni.  
 Fonte: Istat, *Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008*

**Tab. A2 - Incidenza di povertà relativa per ripartizione geografica e tipologia familiare - Anni 2001 e 2006 (per 100 famiglie della stessa tipologia e della stessa ripartizione geografica (valori percentuali))**

TIPOLOGIE FAMILIARI	Italia	Ripartizioni geografiche		
		Nord	Centro	Mezzogiorno
ANNO 2001				
<b>Famiglie povere</b>	<b>12,0</b>	<b>5,0</b>	<b>8,4</b>	<b>24,3</b>
Persona sola con meno di 65 anni	3,4	1,6	nd	8,4
Persona sola con 65 anni e più	13,5	7,3	7,0	26,8
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni	4,6	1,8	nd	14,4
Coppia con persona di riferimento con 65 anni e più	16,5	8,6	14,3	29,9
Coppia con 1 figlio	9,4	4,3	6,3	20,9
Coppia con 2 figli	14,0	4,9	11,1	23,1
Coppia con 3 o più figli	24,5	8,5	nd	34,1
Monogenitore	13,0	5,0	8,1	27,8
Altre tipologie	18,8	8,9	14,8	38,2
ANNO 2006				
<b>Famiglie povere</b>	<b>11,1</b>	<b>5,2</b>	<b>6,9</b>	<b>22,6</b>
Persona sola con meno di 65 anni	3,3	nd	nd	8,8
Persona sola con 65 anni e più	12,6	8,2	6,9	22,9
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni	4,9	2,6	nd	12,3
Coppia con persona di riferimento con 65 anni e più	12,5	7,0	8,7	24,5
Coppia con 1 figlio	8,6	3,2	6,0	19,4
Coppia con 2 figli	14,5	6,2	7,0	25,5
Coppia con 3 o più figli	25,6	8,3	nd	38,0
Monogenitore	13,8	8,1	7,7	25,0
Altre tipologie	17,8	9,1	16,5	29,9

*nd: Il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità.  
Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie*

**Fig. A5 - Area povertà e disagio adulti: utenti, spesa e spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali. Totale Italia - Anno 2004**

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Pro-capite utente per servizio
<b>INTERVENTI E SERVIZI</b>			
<b>Attività di servizio sociale professionale:</b>			
Servizio sociale professionale	35.143.431	237.935	147,7
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	4.758.374	9.510	500,4
Altro	860.160	3.747	229,6
<b>Totale attività di servizio sociale professionale</b>	<b>40.761.965</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Integrazione sociale:</b>	<b>15.858.890</b>	<b>64.379</b>	<b>246,3</b>
Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	-	-	-
Attività ricreative, sociali, culturali	-	-	-
Altro	-	-	-
<b>Totale integrazione sociale</b>	<b>15.858.890</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo:</b>			
Interventi specifici per persone con disagio mentale	5.863.345	5.417	1.082,4
Interventi per tutte le altre categorie del disagio adulti	28.688.804	17.859	1.606,4
<b>Totale interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inser. lavorativo</b>	<b>34.552.149</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Assistenza domiciliare:</b>			
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	13.780.570	7.156	1.925,7
Assistenza Domiciliare Integrata con servizi sanitari	1.039.592	867	1.199,1
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	1.479.023	1.010	1.464,4
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	1.154.677	1.392	829,5
Altro	1.368.759	2.994	457,2
<b>Totale assistenza domiciliare</b>	<b>18.822.621</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Servizi di supporto:</b>			
Mensa	9.360.476	200.267	46,7
Trasporto sociale	622.558	1.913	325,4
<b>Totale servizi di supporto</b>	<b>9.983.034</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totale interventi e servizi</b>	<b>119.978.659</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TRASFERIMENTI IN DENARO</b>			
<b>Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:</b>			
Buoni spesa o buoni pasto	3.041.878	12.967	234,6
Contributi per servizi alla persona	4.735.155	11.430	414,3
Contributi economici per cure o prestazioni sanitarie	4.965.769	20.744	239,4
Retta per centri diurni	97.371	33	2.950,6
Retta per altre prestazioni semi-residenziali	1.911.356	1.267	1.508,6
Retta per prestazioni residenziali	7.911.815	1.618	4.889,9
Contributi economici erogati a titolo di prestito (prestiti d'onore)	651.780	487	1.338,4
Contributi economici per alloggio	63.953.314	59.754	1.070,3
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	75.193.791	109.663	685,7
Contributi economici per l'affido familiare	875.697	528	1.658,5
Contributi generici ad associazioni sociali	10.062.153	-	-
Contributi economici specifici per disagio mentale	4.996.691	3.304	1.512,3
Altro	3.823.424	10.269	372,3
<b>Totale trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi</b>	<b>182.220.194</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>STRUTTURE</b>			
<b>Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:</b>			
Centri diurni	5.087.032	24.427	208,3
Centri diurni specifici per disagio mentale	666.633	893	746,5
Altro	34.820	131	265,8
<b>Totale strutture a ciclo diurno o semi-residenziale</b>	<b>5.788.485</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Strutture comunitarie e residenziali:</b>			
Strutture residenziali	39.370.759	29.149	1.350,7
Altro	7.913.487	1.515	5.223,4
<b>Totale strutture comunitarie e residenziali</b>	<b>47.284.246</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)</b>	<b>7.865.398</b>	<b>43.506</b>	<b>180,8</b>
<b>Totale strutture</b>	<b>60.938.129</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totale disagio adulti</b>	<b>363.136.982</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Istat

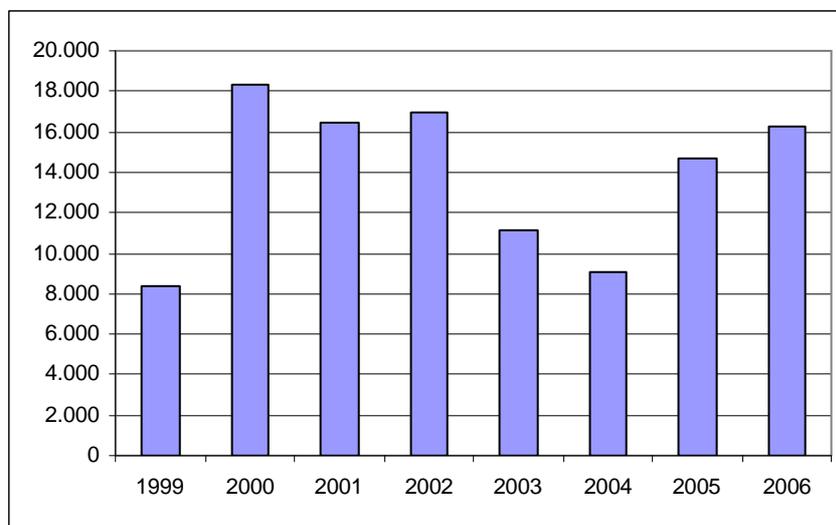
**Tab. A3 - Minori non accompagnati segnalati al Comitato Minori Stranieri - Anni 2000-2006**

Anno	Totale	<i>Di cui: identificati</i>		<i>Di cui: non identificati</i>	
		v.a.	%	v.a.	%
2000	8307	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	8146	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2002	7040	1157	16,4%	5883	83,6%
2003	8194	881	10,8%	7313	89,2%
2004	8100	2151	26,6%	5949	73,4%
2005	7583	2034	26,8%	5549	73,2%
2006	6453	2180	33,8%	4273	66,2%

*n.d.: dato non disponibile*

*Fonte: Comitato per i minori stranieri presso Ministero della Solidarietà Sociale, in Anci (2007), Minori stranieri non accompagnati -Secondo Rapporto*

**Fig. A6 - Richieste di asilo presentate alle autorità di pubblica sicurezza provinciali - Anni 1996-2006**



*Fonte: Ministero dell'Interno*