



## NOTA PER STATI GENERALI DELL'ECONOMIA "PROGETTIAMO IL RILANCIO"

15 GIUGNO 2020

### 1. **PREMESSA**

Il contesto inedito e drammatico degli effetti economico-sociali prodotti dall'emergenza dovuta alla pandemia da virus COVID-19 va valutato con attenzione per definire rapidamente le misure indispensabili nel breve e medio periodo e per promuovere una fase di rilancio che punti su una stagione straordinaria di investimenti pubblici.

Le previsioni macroeconomiche danno da sole l'idea di una crisi davvero senza precedenti, anche se paragonata a quella dello scorso decennio. Tutta l'economia mondiale è coinvolta e la ripresa dei circuiti industriali e degli scambi internazionali sarà per mesi condizionata dagli esiti del contrasto alla diffusione del virus.

La riduzione del 7,1% del PIL indicata nel DEF è una misura riassuntiva e forse perfino ottimista a fronte di un calo atteso per il primo semestre del -15%. La sintesi, tuttavia, non restituisce la profondità dei problemi che abbiamo di fronte: l'occupazione in calo del 6,5%, il crollo degli investimenti, che rischia di coinvolgere anche quelli degli enti locali in robusta ripresa fino all'inizio dell'anno, nonché l'esigenza di un sostegno straordinario all'innovazione, si accompagnano all'attesa di una ripartenza fondata inevitabilmente su nuove basi per l'operatività di tutti i settori economici e di intere filiere di servizi pubblici, regionali e locali.

Sono di uso corrente metafore belliche per descrivere con più efficacia l'attuale contesto, COVID-19 è il nemico, contro il quale adeguare armi tattiche e risorse strategiche, in modo concentrato e "chirurgico". Ma il dato più rilevante per chi è chiamato a responsabilità di governo, tanto più nei territori, è l'effetto rivelatore che questa emergenza sta avendo sulla nostra azione. **L'emergenza mette a nudo la debolezza dei sistemi pubblici, sanitari e sociali in primo luogo.**

Per ciò che riguarda i Comuni e le Città metropolitane, la crisi fa emergere con ancora maggior evidenza gli effetti in molti casi devastanti dei tagli stabiliti nel quinquennio 2011-2015, solo in parte mitigati negli anni successivi, che si sono concretizzati in una riduzione netta di capacità operativa per migliaia di Comuni e per la totalità delle Città metropolitane. Così come gli effetti negativi derivanti dall'archiviato patto di stabilità, il cui meritorio superamento non si è accompagnato a regole efficaci per rilanciare la spesa in conto capitale.

Le stesse Città metropolitane tuttora, vedono il proprio ruolo fortemente diminuito dal mancato riconoscimento delle funzioni programmatiche, che pure la legge 56/2014 ha attribuito, ma che non hanno riscontro in termini di ulteriore e dovuto finanziamento, si pensi soltanto all'attribuzione legislativa della funzione fondamentale dello sviluppo economico a cui a distanza di 5 anni non si è data attuazione.

Con il Documento in 10 punti già presentato, i Sindaci delle grandi Città si sono fatti interpreti in prima persona, a nome di tutti i sindaci, delle richieste che l'ANCI ha formulato per una ripresa sicura, duratura e in grado di dare sostegno agli investimenti locali.

**Si richiama la necessità, per far ripartire il Paese, di affidarsi agli ottomila Comuni, dando loro gli strumenti per veicolare l'iniezione di liquidità di cui le famiglie e le imprese più colpite hanno bisogno dopo questo lungo stop e per far ripartire i lavori pubblici locali, con procedure semplificate di affidamento e di gestione.**

**Due elementi fondamentali di riflessione spingono i Sindaci a proporsi come protagonisti del rilancio:**

- 1. I Comuni sono i principali investitori pubblici, con una capacità di gran lunga superiore agli altri livelli di governo.*
- 2. I settori di riforma e di sviluppo individuati dalla Commissione europea ( investimenti per la sostenibilità, trasformazione digitale e contrasto alla povertà) riguardano strettamente gli ambiti di azione propri dei Comuni e delle Città e i processi di governo e trasformazione urbana.*

## **2. I COMUNI E LE CITTÀ SONO I PRINCIPALI INVESTITORI PUBBLICI. RIPARTIAMO DA LORO.**

Nel Rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri "L'Italia e la risposta al Covid-19" aprile 2020, si riporta il ruolo fondamentale dei Comuni e delle Città nell'ambito degli investimenti pubblici. La tabella tratta dal Rapporto dà il quadro macro dei principali investitori del Paese, con la chiara ed inequivoca prevalenza dei Comuni e delle Città.

Nel 2019, un quarto delle opere pubbliche viene realizzato dai Comuni, ben oltre il 19% degli investitori privati, superati soltanto dal settore ferroviario (38%). Gli investimenti comunali sono anche garanzia di ampia diffusione delle opere nelle diverse economie territoriali e concorrono alla soluzione di problematiche di immediato rilievo nazionale, connesse alle infrastrutture delle grandi aree urbane, sedi attrattive di innovazione, competenze e ricerca e – al tempo stesso – luoghi di emersione di nuova disuguaglianza e marginalità sociale.

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 24,41 % delle opere pubbliche è stato realizzato da i Comuni e le città metropolitane



● Comuni e città metropolitane ● Altro

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 5,82 % delle opere pubbliche è stato realizzato da l'ANAS



● ANAS ● Altro

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 18,93 % delle opere pubbliche è stato realizzato da i Privati



● Privati ● Altro

SOGGETTI TITOLARI

Chi realizza le opere pubbliche?

Nel 2019 il 39,01 % delle opere pubbliche è stato realizzato da RFI



● RFI ● Altro

Questi dati dimostrano che i Comuni (tutti i Comuni: dalle aree metropolitane, le città medie e la rete dei piccoli Comuni) possono essere volano per la crescita e protagonisti di una politica degli investimenti che necessariamente deve essere sempre più orientata verso la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile.

Questo dato generale evidenzia che **la capacità di resa in termini di spesa in conto capitale dei Comuni e delle Città è superiore agli altri livelli di governo**, nonostante i persistenti e numerosi vincoli di varia natura.

Ed è per questo – e non solo – che bisogna puntare subito, da qui, con decisioni coraggiose e puntuali ad una strategia di:

1. **finanziamenti diretti e non intermediati** a sostegno di interventi relativi ai tre settori individuati dalla Commissione europea.

2. **riduzione al minimo dei passaggi formali e burocratici** per l'individuazione ed erogazione dei finanziamenti (troppi anni in attesa del perfezionamento dei vari passaggi burocratici prima dell'erogazione del finanziamento ai beneficiari). Su questo serve una assunzione maggiore di responsabilità da parte di tutti, istituzioni, organi politici, amministrativi e di controllo affinché l'obiettivo della efficienza della capacità di spesa per lo sviluppo diventi elemento comune di azione. Purtroppo sinora non è stato così.
3. **Revisione trimestrale** dell'andamento delle misure di investimento, **con la possibilità di avocazione** in caso di ritardi.
4. Previsione di un **organismo tecnico di coordinamento** stretto delle misure che monitori l'andamento della loro attuazione, con rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, si suggerisce di integrare fin d'ora i fondi già stanziati ed erogati la cui disponibilità finanziaria come è noto non copre il fabbisogno e la domanda espressa dai Comuni che può valutarsi in oltre 4 miliardi di euro su progetti ad elevata cantierabilità.

Pertanto, appare decisiva la capacità di agire tempestivamente per :

- **l'intensificazione dei contributi statali**, anche attraverso l'anticipo della messa a disposizione dei fondi già inseriti nelle leggi di bilancio 2019-20, attualmente previsti per gli anni dal 2021 in poi. L'ANCI propone che tutti i Comuni che siano nelle condizioni di ampliare i programmi di investimento con affidamenti realizzabili entro l'anno possano accedere a finanziamenti aggiuntivi, in particolare sui programmi di cui ai commi da 29 a 80 della legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019).
- **la forte semplificazione degli adempimenti** connessi agli affidamenti.

Le proposte di semplificazione sono di seguito sintetizzate.

### **Proroghiamo le misure del decreto sbloccantieri che stanno funzionando**

Il decreto legge cd "Sblocca cantieri" ha **sospeso fino al 31 dicembre 2020** circa 53 norme, alcune delle quali impattano significativamente sugli affidamenti di lavori, beni e servizi di Comuni e Città metropolitane: obbligo di aggregazione per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture per tutti i Comuni non capoluogo; Albo presso Anac delle Commissioni aggiudicatrici; Sub-appalto; divieto di utilizzare l'istituto dell'appalto integrato.

### **Sindaci Commissari Straordinari**

Per le opere strettamente strategiche di interesse locale, di importo non inferiore a 2milioni di euro, vorremmo mutuare il modello Genova e applicarlo a tutti i Sindaci, anche delle Città metropolitane, consentendo loro, con possibilità di delega, di agire anche in deroga al Codice appalti ma nel rispetto dei vincoli inderogabili. dell'UE. Esattamente come per il Ponte di Genova.

### **Acceleriamo il contenzioso**

Per un'accelerazione nella realizzazione di opere pubbliche, occorre una semplificazione del contenzioso. I giudizi pendenti in fase di aggiudicazione ed il rischio di dover cominciare daccapo anche senza una misura cautelare di sospensione, rischiano di ingessare per anni la realizzazione di opere pubbliche strategiche. Proponiamo, in caso di vittoria di un'impresa in un ricorso avverso l'aggiudicazione di un appalto, che sia disposto unicamente il risarcimento per equivalente, subito e provato. Corollario di tale disposizione è la limitazione al solo dolo e

non anche alla colpa grave della responsabilità per danno erariale del dipendente che dispone l'aggiudicazione di un appalto, pur in presenza di un ricorso.

### **Procedimenti autorizzatori degli investimenti più rapidi**

Riteniamo improcrastinabile lo snellimento dell'iter autorizzatorio degli investimenti, in particolare per quanto riguarda i visti, i nulla osta e i pareri degli enti preposti alla tutela ambientale, culturale e paesaggistica. La nostra proposta è quella di potenziare lo strumento della Conferenza dei Servizi dimezzandone i tempi e utilizzando lo strumento del silenzio assenso per ogni autorizzazione, parere e nulla osta necessario alla realizzazione dell'opera,

### **3. I SETTORI DI ELEZIONE PER INVESTIMENTI CHE GUARDANO AL FUTURO**

I sindaci ritengono necessario concentrare l'attenzione su alcuni ambiti specifici in particolare si fa riferimento:

**sviluppo sostenibile.** Va sostenuto il *Green Act* dei Comuni e delle Città con misure quali 100 milioni di alberi in 5 anni che a regime vuol dire assorbire 2,5 milioni di tonnellate di Co2/anno.; investimenti per almeno 5 miliardi per mobilità, efficienza energetica, economia circolare ; un piano di sostituzione delle caldaie a partire dalle Città metropolitane (si stimano 3 milioni di caldaie con più di 15 anni da sostituire in 5 anni con una riduzione di 2,5 milioni di tonnellate co2/anno. Si fa presente che l'Inquinamento da riscaldamento domestico può arrivare a superare 6 volte quello da traffico, in termini di emissioni di co2.); un piano per l'installazione di colonnine elettriche: 30.000 in 4 anni.

In questo ambito vanno promosse misure che valorizzino il tessuto istituzionale dei **piccoli Comuni**, puntando su una Strategia Italia che "specializzi" e rafforzi le singole vocazioni territoriali: pensiamo a misure multiple, selezionate e coordinate che alimentino le bellezze architettoniche e la storia culturale, il patrimonio enogastronomico, le bellezze naturali, la qualità della vita etc. L'unione fra le radici della storia e l'innovazione tecnologica può consentire un salto di qualità: serve quindi un **Piano Italia dei Comuni** ( dai distretti del benessere, ai borghi culturali, ai Comuni del riposo, etc).

Allo stesso tempo va ripresa l'attenzione per le **periferie sociali** – tema richiamato dalla Commissione europea- che investe direttamente il lavoro quotidiano dei sindaci. Le condizioni di marginalità e di esclusione sociale aumenteranno anche a causa dell'emergenza e serve quindi una terapia d'urto immediata che non può assolutamente limitarsi ai necessari, ma poco strategici strumenti di sostegno al reddito (CIG o REM). Serve dare risorse alla funzione di welfare comunale e alla costruzione di progetti pubblico-privato che vedano i Comuni attori dialoganti nella comunità. Servono risorse per nuovi investimenti per le periferie, guardando ai driver della sostenibilità: ecoquartieri, mobilità sostenibile a partire dalle aree in cui maggiore è il degrado e maggiore è il fabbisogno di rigenerazione urbana.

**transizione digitale e banda larga.** Qualunque strategia di rilancio non potrà essere immaginata senza un deciso impegno politico e di risorse su due infrastrutture digitali finora troppo trascurate dalle politiche pubbliche nazionali e locali, e che invece rappresentano condizioni abilitanti per lo sviluppo locale.

La prima è il **potenziamento e lo sviluppo delle reti banda ultra larga**: la connettività rappresenta sempre di più un fattore abilitante per costruire buone politiche pubbliche e favorire lo sviluppo dei territori, soprattutto in tempi come questi in cui smart working, servizi on-line della PA e accesso al diritto allo studio si sono rilevati fondamentali per gestire il distanziamento sociale nella prima fase della pandemia e ancora di più lo saranno nelle fasi di ripresa e rilancio.

In merito a questo:

- gli interventi di realizzazione della rete pubblica nelle “aree bianche” (a fallimento di mercato) previste nel **Piano Banda Ultra Larga** sono in corso, ma scontano un ritardo notevole: secondo gli ultimi aggiornamenti al Piano l’obiettivo di coprire l’intera popolazione avverrà non prima del 2023, rispetto al 2020 come inizialmente previsto. Bisogna dunque accelerare i lavori, e al tempo **stesso fornire indicazioni chiare e certe ai Comuni sui tempi di chiusura dei cantieri e sulla reale attivazione del servizio**;
- parimenti, bisogna attivare immediatamente la seconda fase del Piano già deliberata dal Cobul, che riguarda le **c.d. “aree grigie”**, dove sono dislocati la gran parte dei distretti industriali del Paese, e mettere a disposizione i **voucher** per gli abbonamenti a Internet. Rispetto a questo, **l’ANCI ribadisce la richiesta di un meccanismo a intensità differenziata dei voucher in base alle aree di residenza dei cittadini**, in modo da supportare maggiormente quelli che abitano nelle aree interne e nei piccoli Comuni;

Sul **5G**, che possiede le potenzialità per rivoluzionare il mondo dei servizi digitali, a partire da quelli a servizio dei territori (medicina a distanza, teleassistenza, controllo delle reti energetiche, agricoltura avanzata, monitoraggio ambientale, sistemi di allerta della popolazione), bisogna attivare al più presto **una campagna informativa istituzionale basata su dati scientifici**, che veda coinvolti tutti gli attori interessati in materia, a partire dai Ministeri dell’Innovazione, dello Sviluppo Economico, della Salute e dell’Ambiente. Questo al fine di **mettere i Sindaci nelle condizioni di rispondere in maniera informata alle preoccupazioni dei cittadini** sul rischio di inquinamento elettromagnetico e di attuare le scelte più giuste per lo sviluppo dei territori amministrati. In generale, va aperta una **discussione sulle attuali competenze comunali in tema di dislocazione degli impianti**, per verificarne l’efficacia nell’ottica della tutela degli interessi pubblici generali, evitando pulsioni centralistiche che, nei fatti, non farebbero che rallentare ulteriormente lo sviluppo delle reti.

La seconda infrastruttura digitale sulla quale investire è un solido **sistema di gestione della conoscenza – basato sulla gestione dei dati e la tracciabilità dei flussi - a disposizione dei governi locali**. Nell’affrontare la crisi sanitaria le amministrazioni locali hanno riscontrato una difficoltà enorme ad avere a disposizione informazioni affidabili, granulari e

utilizzabili – nel rispetto della privacy degli individui - sul target dei “soggetti contagiati”, con la conseguente difficoltà ad approntare misure adeguate rispetto alla situazione. Anche se, attualmente, quello socio-sanitario è inevitabilmente quello più importante, esso costituisce solo uno dei **tanti campi in cui l’agire amministrativo viene limitato o compromesso da una mancata o parziale disponibilità e/o utilizzo di dati di analisi**. Ambiti quali la mobilità, i sistemi di welfare, la gestione dei rifiuti, il supporto alle attività produttive, il controllo del territorio devono poter essere programmati e gestiti sulla base di sistemi digitali di lettura e analisi dei fenomeni, che possano orientare nella maniera più efficace e efficiente possibile le scelte politico-amministrative. È, pertanto, **necessario mettere a disposizione di ogni Comune** – in maniera gratuita e attraverso protocolli automatizzati, superando la logica delle convenzioni uno a uno - **una serie di fonti informative di diversa provenienza (non solo pubblica) relative ai maggiori fenomeni di interesse collettivo che riguardano il proprio territorio amministrato**. La fase post-emergenziale deve dunque essere il momento in cui:

- **costruire una grande infrastruttura dati nazionale pubblica** basata su sistemi di calcolo e rappresentazione geografica avanzati e big data;
- definire delle **alleanze strutturali con i grandi player dell’IT**, affinché il patrimonio di informazioni in loro possesso possa essere messo a disposizione delle autorità pubbliche deputate all’erogazione dei servizi.

**Un caso speciale i Comuni e il turismo.** Il dato del **concorso del turismo al Prodotto Interno Lordo nazionale è noto e corrisponde al 13% pari a 232 MLD di Euro**. Sono **4,2 milioni gli occupati (diretti) nel turismo**, dato per il quale l’Italia è la prima in Europa. Al “turismo” in senso stretto sono ovviamente collegate intere filiere che non stiamo qui ad indicare. Sempre il Turismo è stato fino al 2019 un settore in crescita con un +6,6% di spesa internazionale sull’Italia alla quale è corrisposto un +5,8% di arrivi internazionali su un complessivo +4% di crescita di passeggeri aeroportuali totali (fonte Enit). Le entrate dovute al turismo rappresentano circa il 40% delle esportazioni di servizi, con un contributo strutturalmente positivo alla bilancia commerciale (fonte Banca d’Italia).

Il contributo largamente maggioritario a questi risultati è dato: dalle Città con particolare concentrazione di beni artistici monumentali e museali; dalle Città sede di hub aeroportuali internazionali e con forte presenza di terziario avanzato, di quartieri Fieristici e Congressuali di rilevanza internazionale; dalle destinazioni legate alla vacanza e al tempo libero, ovvero prevalentemente i distretti turistici Montani e Balneari che “producono” ancora ad oggi la buona parte del movimento turistico.

La strategia di rilancio del comparto per essere efficace dovrà riuscire a coinvolgere tutte le componenti - istituzionali e non - che operano nel campo del turismo. Crediamo che i Comuni in questa fase possano svolgere un ruolo importante per implementare, nella maniera più adeguata, tale strategia a livello locale. A tal fine, alcune proposte:

**1 – Istituzione delle zone blu economiche.** I Comuni la cui economia è fortemente, o addirittura prioritariamente, incardinata sul settore turistico (che può rappresentare anche il

30,40,60,90% del PIL locale) devono essere titolate ad intervenire adottando in autonomia agevolazioni, incentivi, fiscali e non in modo da adottare misure mirate a tutela del settore.

**2 - Rilancio del brand Italia e redazione di un Piano di comunicazione di area vasta.** Riteniamo essenziale lavorare in sintonia ad un piano di comunicazione unitario ed organico dell'intero "Sistema Paese". Concordiamo tutti, a diversi livelli locali e regionali, che *in primis* si debba puntare sul turismo di prossimità e nazionale, che negli ultimi anni aveva registrato un trend di crescita, e che adesso sarà ancor più importante spingere anche solo come forma di sostegno solidaristica per il rilancio di un Paese che nel momento del bisogno dimostra di saper fare sistema. Potrebbe essere, inoltre, utile in prospettiva la stipula di accordi internazionali (in modo particolare con i paesi del nord Europa) per promuovere corridoi turistici sicuri per turisti stranieri sull'esempio degli accordi che la Croazia ha firmato con la Germania.