



italiadecide

MEMORANDUM

Per il Presidente del Consiglio dei ministri e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per il rilancio dell'economia territoriale dopo la pandemia

1. Il presente “Memorandum” è indirizzato al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. È corredato da un Documento di proposte che ne mettono in pratica le indicazioni per il rilancio dell'economia territoriale dopo la pandemia.
2. Le proposte sono state elaborate al termine della Scuola per le Politiche Pubbliche 2020, intitolata “Transizione ambientale ed economia territoriale: politiche pubbliche e strategie di impresa”, arricchite dalla parallela elaborazione del Rapporto 2021 di *italiadecide*, dedicato agli stessi temi, e dalle riflessioni svolte nell'ambito dell'Osservatorio sul Codice dei contratti pubblici, riguardanti le misure per l'immediato rilancio degli investimenti pubblici e del *public procurement*. Gli schemi dei due documenti sono stati sottoposti alla Consulta delle imprese di *italiadecide* e sono stati integrati con i loro suggerimenti.
3. Sulla base del complessivo lavoro di ricerca svolto da *italiadecide* negli ultimi mesi, si è individuata la leva più importante per rimettere in moto l'economia del Paese dopo la pandemia nel territorio e nelle politiche pubbliche per la sostenibilità in ambito territoriale. In questo quadro le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo primario e propulsivo quali organi di coordinamento e necessaria cerniera non solo tra imprese e territori ma anche tra i diversi livelli di governo. Gli investimenti proposti in ambito regionale sostengono sia la ripresa economica del Paese, sia le funzioni di coesione sociale, sia le finalità più rilevanti per l'ambiente che il territorio incorpora. Le schede allegate specificano le procedure, dotate di alto grado di operatività, già previste dalla normativa in vigore o rapidamente attivabili e adattabili per interventi sulle priorità di maggiore interesse pubblico in ambito territoriale: scuole, aree contaminate, rifiuti, impianti idrici, fonti rinnovabili. Si tratta di procedure semplici che prevedono iniziative da parte dei soggetti direttamente interessati, senza inutili sovrapposizioni burocratiche. Si punta ad accelerare progetti e programmi già avviati, mettere a frutto gli strumenti finanziari che si sono dimostrati immediatamente efficaci – estendendo, ad esempio, il credito di imposta cedibile anche a interventi di interesse pubblico –, stimolare le forme di partenariato pubblico-privato e le capacità di sostegno che le imprese possono fornire alle pubbliche amministrazioni (sul modello di esperienze già avviate da Cassa depositi e prestiti e altri). Inoltre, si propone la diffusione, su vasta scala sul territorio, di tecnologie per la sostenibilità già mature ed economicamente competitive, in modo da massimizzare gli effetti degli investimenti pubblici e privati. Le tecnologie sostenibili, ancora lontane dalla maturità dovrebbero essere invece in questa fase sviluppate non in forma diffusa, ma attraverso progetti pilota per la crescita di future filiere industriali, da non confondere con gli interventi, gli strumenti e gli ambiti che si ritengono ora più efficaci per l'immediata ripresa del Paese.
4. Le nostre proposte dopo la pandemia si pongono in linea di continuità con il Memorandum elaborato con analoghe finalità nel mese di ottobre dello scorso anno, che ha avanzato la proposta – già

allora ampiamente condivisa, che nell'attuale contesto assume ancor più importanza – di potenziare il sistema delle Conferenze tra Stato, Regioni e autonomie come centro di indirizzo politico-amministrativo per l'impostazione e il coordinamento delle politiche territoriali tra i livelli di governo e tra i Ministeri.

5. Nei mesi della pandemia si sono moltiplicate le occasioni di collaborazione e di scontro tra le Regioni e lo Stato. La crisi sanitaria ha avuto l'effetto di porre al centro le Regioni e soprattutto i loro Presidenti, forti della legittimazione e capacità decisionale che derivano dall'elezione diretta. Questa condizione ha condotto, in mancanza di regole di comportamento già acquisite, a episodi o rappresentazioni, a volte aspri, del conflitto con lo Stato, ma ha anche aperto vie di soluzioni e sintonie che hanno consentito di dare una risposta unitaria e nazionale alla lotta alla pandemia. Quando è prevalso l'ascolto reciproco e la collaborazione operativa, si sono sviluppate politiche efficaci anche perché condivise.

6. Un'esperienza così intensa e drammatica può segnare un punto di svolta suggerendo alle parti di uscire, nel comune interesse, da una situazione di conflitto – latente o palese – senza sbocchi. Ciò potrebbe avvenire soprattutto in via politica, attraverso migliori comportamenti e intese anche interpretative sui rispettivi compiti e poteri. In questo quadro, l'autonomia regionale potrebbe ampliarsi di molto a condizione di rafforzare contestualmente il sistema unitario e le politiche strategiche di interesse comune, con il concorso di tutti i livelli di governo. A nuove forme di autonomia differenziata deve accompagnarsi una maggiore attenzione delle istituzioni nazionali per colmare lo squilibrio tra Nord e Sud del Paese. La via per un maggiore equilibrio tra le diverse esigenze è il potenziamento delle sedi istituzionali di dialogo, non soltanto a livello governativo (il sistema delle Conferenze), ma anche parlamentare, rilanciando, con le opportune messe a punto, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti regionali e delle autonomie, prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e mai attuata.

7. La transizione verso un'economia sostenibile in ambito territoriale e la rapida implementazione di tutti gli interventi innovativi necessari richiedono la massima convergenza tra molti attori e un ruolo proattivo di tutti i soggetti. Questa convergenza può realizzarsi solo se si passa dalla presente difficoltà delle relazioni interistituzionali a un alto tasso di cooperazione e accordo su comuni obiettivi. Gli ultimi, difficili mesi hanno dimostrato che il contrasto della pandemia è efficace se tutti i livelli territoriali collaborano per il raggiungimento di obiettivi ben definiti e concordati.

8. In questa prospettiva, conviene investire sull'autonomia e la responsabilità delle Regioni in funzione di obiettivi di interesse nazionale. La nostra proposta tende a valorizzare la Regione come ente politico di impulso, coordinamento e relazione tra gli enti e tra i livelli, superando forme di frapposizione burocratica. Il Governo centrale dovrebbe sostenere il ruolo delle Regioni fornendo una cornice di deleghe e strumenti di supporto tecnico che facilitino lo svolgimento del loro compito di attori trainanti dello sviluppo territoriale sostenibile.

9. Riteniamo che questa proposta risponda al sommarsi delle esigenze di ripresa dell'economia dopo la pandemia con il permanere e il rafforzarsi degli obiettivi e vincoli di sostenibilità. Tali obiettivi si possono perseguire solo grazie a un salto di qualità nelle politiche pubbliche, che devono fondarsi sul dialogo e sulla cooperazione tra tutti gli attori. Per compiere il salto di qualità si deve superare la logica contingente del contrasto alla pandemia, che ha visto necessariamente il prevalere di interventi di breve periodo, per implementare un'azione pubblica per lo sviluppo territoriale di carattere strutturale, in un'ottica di medio-lungo periodo, eventualmente anche nella prospettiva dell'utilizzo delle risorse derivanti dal *Recovery plan*. Senza ostacolare l'avvio dei progetti già pronti o di più semplice operatività come quelli proposti nelle schede allegate, bisogna innestare forme lineari di programmazione flessibile

e di pianificazione integrata tra diversi interventi, basata sul dialogo tra le istituzioni e tra istituzioni e cittadini. Soltanto con la pianificazione integrata è possibile superare i veti incrociati che tante volte si frappongono alla realizzazione delle opere pubbliche e valorizzare al massimo le risorse disponibili e il partenariato pubblico-privato, consentendo anche di ricorrere ad una vasta gamma di strumenti finanziari e di garanzia nel rapporto tra imprese ed enti pubblici territoriali. La Regione costituisce la sede privilegiata della programmazione territoriale integrata, in quanto è l'ente intermedio che può svolgere al meglio la funzione di snodo e di raccordo tra i territori e i livelli istituzionali nella cornice di sistema definita dallo Stato e dall'Unione europea, nonché la funzione di ascolto e di confronto con le istanze dei territori e con i cittadini. La Regione può inoltre agevolare l'uso degli strumenti finanziari offrendo le adeguate garanzie.

10. La Regione dovrebbe operare come piattaforma conoscitiva e di intesa per la programmazione di interventi in aree territoriali omogenee o di sequenze di progetti simili in diverse località. Tale funzione potrà, infatti, realizzarsi soltanto ove c'è conoscenza e ascolto delle specificità, attraverso il dialogo e la verifica congiunta e controllata dei dati di realtà. In quest'ottica, la Regione potrà giocare un ruolo chiave come soggetto di programmazione per passare dalla condivisione degli obiettivi alla condivisione degli strumenti, dei costi e delle fasi di transizione. È questa la condizione più importante da realizzare per assicurare lo svolgimento effettivo delle politiche ambientali in tempi prevedibili facilitando gli investimenti anche attraverso forme di partenariato pubblico-privato, che richiedono garanzie in ordine ai tempi e ai risultati.

11. Già oggi sono attivi alcuni strumenti che puntano sulla collaborazione tra i livelli territoriali e sul dialogo con imprese e (talora) cittadini: nell'ambito della politica di coesione europea 2014-2020 è stato introdotto l'investimento territoriale integrato; a livello nazionale, il contratto istituzionale di sviluppo è ispirato a una logica analoga di politiche di sviluppo territoriale definite nel dialogo tra le parti, finalizzato alla realizzazione di progetti strategici. Questi due strumenti andrebbero sviluppati, poggiando sul ruolo chiave della Regione quale soggetto in grado di configurare una cornice di programmazione nella quale connettere i diversi progetti e attori istituzionali e imprenditoriali.

12. La nostra proposta prevede l'adozione di provvedimenti di urgenza di intesa tra Governo nazionale e governi regionali per l'accelerazione della spesa pubblica dopo la pandemia, entro una cornice di coordinamento e sostegno nazionale. Gli interventi dovrebbero essere coordinati dalle Regioni nell'ambito dei rispettivi territori, prevedendo meccanismi facilitanti per il finanziamento; le Regioni potrebbero offrire strumenti di garanzia. La progettazione e formulazione dei bandi di gara dovrebbero restare agli enti competenti, nel quadro di una funzione regionale di sostegno e programmazione integrata degli interventi sul territorio. Si possono anche prevedere limitate deroghe o procedure speciali, a condizione che esse siano finalizzate a favorire sperimentazione e innovazione, sia nelle procedure sia nei prodotti, attuando le parti più avanzate delle direttive europee. Si veda il Documento allegato per l'esemplificazione di concrete modalità di intervento nei settori delle infrastrutture di pubblica utilità; edilizia scolastica; bonifica di aree contaminate e risanamento idrogeologico e antisismico; impianti idrici; mobilità sostenibile e rigenerazione urbana; gestione dei rifiuti.

13. Per il successo dell'iniziativa, è essenziale che l'avvio dei singoli progetti sia accompagnato dalla convergenza dei soggetti pubblici interessati su un codice di comportamento corredato da una sorta di "cronoprogramma" dei passaggi procedurali richiesti, sia sul versante delle autorizzazioni sia su quello dei controlli coerente con il "cronoprogramma" dei lavori e dei pagamenti ipotizzato. A questo fine, le amministrazioni interessate dovrebbero concordare tempi e modalità dei rispettivi interventi ricorrendo a tutte le forme di semplificazione e decentramento previste dall'ordinamento, e impegnandosi contestualmente a: individuare a monte le istanze competenti e le reciproche modalità di interazione

secondo metodi il più possibile celeri ed efficaci; definire una tempistica di realizzazione dei diversi passaggi coerente con gli obiettivi dei promotori dei progetti. Questo cronoprogramma amministrativo dovrebbe costituire parte essenziale dell'attività di progettazione dei singoli interventi, conferendo caratteri di credibilità e certezza ai programmi da realizzare. Inoltre, il cronoprogramma può rappresentare uno strumento efficace per l'integrazione dei diversi progetti in grado di assicurare condizione di efficienza della spesa e di qualità dei servizi, anche sulla più ampia scala territoriale.

14. Accettare la sfida di una burocrazia ordinaria che funzioni in modo celere significa realizzare la massima "semplificazione", non solo attraverso utili modifiche normative (come quelle di recente introdotte), ma attraverso nuove prassi e codici di comportamento. Si deve manifestare da parte di tutti gli attori la volontà e l'energia necessarie per accelerare e concludere i processi. Occorre fare valere nei fatti e attraverso specifici comportamenti l'esigenza di certezza nell'individuazione delle istanze competenti e nella tempistica dei rispettivi interventi, migliorando la qualità nei controlli amministrativi. A questo fine il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, favorendo la disponibilità delle informazioni da parte delle diverse amministrazioni coinvolte, dovrebbe assicurare la strumentazione idonea ad un'accelerazione dell'azione amministrativa che non vada a discapito della sua pervasività ed efficacia.

15. Infine, una strategia di condivisione e coordinamento tra i livelli istituzionali nella pianificazione integrata e nella realizzazione degli interventi, che abbia il suo centro nella Regione come ente intermedio, può realizzare la partecipazione dei territori, delle comunità e delle organizzazioni pubbliche e private in essi operanti, che è la condizione prioritaria e indispensabile per il successo. Questa strategia dovrebbe pertanto fondarsi su modalità innovative di ascolto, informazione e decisione, costruite sulla base di ben identificate responsabilità e finalizzate ad assumere decisioni condivise, sfuggendo alla tentazione delle dilazioni e degli infiniti rinvii e ritardi.