



**Convegno**

***UN FUTURO IN COMUNE. AZIENDE ED ENTI LOCALI ALLEATI  
PER LO SVILUPPO TERRITORIALE***

***Roma, 7 ottobre 2014***

**Documento di output**

## Introduzione

I rapporti tra amministrazioni locali e imprese sono spesso immaginati (e talvolta purtroppo lo sono) come relazioni conflittuali, dove il guadagno di una delle due parti debba avvenire a scapito dell'altra (in un gioco a somma zero, per non dire a somma negativa nelle situazioni di maggiore scontro). Questo studio intende portare all'attenzione come, attraverso procedure e regole disegnate e attuate in maniera corretta, sia possibile che il gioco tra amministrazioni locali e imprese diventi più spesso di quanto accada oggi a somma positiva, cioè a beneficio di entrambe le parti e in ultima istanza dei cittadini degli 8.057 Comuni italiani.

Da un lato, le amministrazioni locali hanno oggi più che mai bisogno di collaborare con le imprese, anche a causa dei vincoli di finanza pubblica che nella maggior parte dei casi non permettono un livello adeguato di investimenti nel miglioramento di tanti ambiti di policy comunale. Dall'altro, alle imprese servono amministrazioni efficienti al fine di vincere una sfida competitiva sempre più difficile in questi tempi di crisi. E, in questo senso, le amministrazioni locali, per via del ruolo sempre maggiore che hanno esercitato negli ultimi decenni e per vicinanza agli interessi del territorio, possono essere potenzialmente dei partner ideali (nella diversità dei ruoli).

Perché le relazioni tra comuni e imprese possano sfruttare al meglio il potenziale elevato oggi a disposizione occorre lavorare almeno su tre fronti, la trasparenza e la partecipazione alle decisioni, il governo del territorio e le città metropolitane che dopo oltre 20 anni trovano finalmente la loro attuazione.

## Tavolo 1 - Garantire relazioni virtuose tra enti locali e imprese

### 1.1 La trasparenza negli enti locali

L'intervento normativo più importante, e recente, in merito alla trasparenza delle pubbliche amministrazioni, è il Decreto Legislativo n. 33 del 2013. Questo opera un riordino delle norme in vigore in merito alla disciplina della trasparenza di tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali. La nuova disciplina presenta sei aspetti critici. Si tratta, nell'ordine, del tasso di *compliance* delle pubbliche amministrazioni; degli Organismi Indipendenti di Valutazione; delle ipotesi di inadempienza alla normativa; del formato dei dati; del Responsabile della Trasparenza; delle iniziative di comunicazione della trasparenza.

(1) Per misurare il tasso di *compliance* delle amministrazioni locali alle norme sulla trasparenza il gruppo di ricerca I-Com ha preso in considerazione tre misuratori. Il primo è quello della Bussola della Trasparenza, che esamina l'adempimento formale. Il dato complessivo offerto dalla Bussola della trasparenza è di 0,6 inadempimenti, in media, per ogni Comune (fatta eccezione del Comune di Ancona, per il quale la Bussola rileva ben 65 inadempimenti su 67 dati richiesti). Il secondo misuratore esamina il dato sostanziale. L'analisi empirica svolta dal gruppo di ricerca (attraverso un controllo manuale) mette in luce che, in media, vi sono 8 inadempimenti per ciascun Comune. Il terzo misuratore, infine, considera i giudizi espressi dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), riportati sulle griglie di rilevazione degli inadempimenti. Qui si riportano sia i dati mancanti che la qualità dei dati presenti. Il risultato ottenuto dal conteggio degli inadempimenti rilevati dagli OIV è identico a quello ottenuto dal gruppo di ricerca: 8 inadempimenti, in media, per ogni comune. Si noti come nel campione analizzato non risultano comminate sanzioni per la mancata comunicazione dei dati. Ciò può essere dovuto a una scarsa percezione del rischio sanzionatorio.

(2) Un altro profilo è relativo ai punteggi assegnati dagli OIV nelle griglie di rilevazione. Gli OIV tendono ad assegnare punteggi molto alti, rivelando possibili disincentivi, determinati dalla normativa nazionale, a una effettiva azione di controllo. Dall'analisi emerge che oltre il 90% dei dati pubblicati dalle amministrazioni sono considerati dagli OIV qualitativamente perfetti (casi in cui viene conferito il punteggio massimo, pari a 3, all'interno di una forbice che va da 0 a 3). I disincentivi di cui sopra potrebbero dipendere dal fatto che gli OIV sono nominati direttamente dal Sindaco e l'incarico ai membri degli OIV può essere rinnovato per un secondo mandato.

(3) Le ipotesi di inadempienza delle amministrazioni territoriali sono principalmente due: carenza di personale e sistemi informatici obsoleti (o in fase di rinnovamento). La disponibilità delle informazioni è inoltre inficiata dalla carenza di dati, per ciascuna categoria, relativa agli anni precedenti. Da notare, infine, come un numero rilevante di inadempienze si concentri nella sezione "Consulenti e collaboratori", dove si devono pubblicare cv, incarichi, retribuzioni, dichiarazioni di insussistenza di conflitto di interessi e carichi pendenti, relativi ai professionisti esterni all'amministrazione che prestano servizio per l'ente.

(4) Un altro aspetto rilevante è quello del formato dei dati. Gli OIV possono assegnare punteggi più o meno alti a seconda che i dati siano più o meno aperti ed elaborabili, ma il Legislatore non ha indicato un vero e proprio standard minimo di

pubblicazione. Ciò lascia gli enti liberi di scegliere in quale formato pubblicare i dati, e anche quale struttura tabellare utilizzare. Il risultato è che spesso i file sono pubblicati in formato “pdf” e le strutture tabellari sono diverse da comune a comune. Ciò rende impossibile il “*data capture*” su larga scala, l’aggregazione dei dati e la costruzione di serie storiche.

(5) Ulteriore aspetto rilevante riguarda il ruolo del Responsabile della Trasparenza. Le amministrazioni godono di una sostanziale libertà quando si tratta di individuare, all’interno della propria pianta organica, la figura del Responsabile. Ciò presenta un inconveniente: non sempre tale ruolo viene affidato a professionisti esperti di trasparenza e *open data*. Per rimediare a tale lacuna, alcune amministrazioni creano strutture amministrative con la funzione di supportare l’operato del Responsabile nella gestione del ciclo della trasparenza (ossia il processo di reperimento-pubblicazione-controllo dei dati). La gestione del ciclo della trasparenza è generalmente accentrata. In altre parole, la struttura comunale inizia e conclude internamente tutte le fasi del ciclo. In un caso (La Spezia), si nota un approccio decentrato: spetta alle redazioni territoriali reperire i dati direttamente sul territorio.

(6) Ultimo profilo di interesse è quello delle iniziative di comunicazione della trasparenza. Le amministrazioni sono generalmente consapevoli della necessità di organizzare eventi (inizialmente rivolti al personale e successivamente agli stakeholder esterni) per sensibilizzare il pubblico in merito al nuovo comportamento che gli enti devono tenere, in materia di trasparenza, sulla base della riforma. Le Giornate della Trasparenza, organizzate singolarmente o nell’ambito di processi partecipativi più complessi, vedono l’utilizzo di strumenti di vario genere (tavoli di discussione con imprese e cittadini, convegni, focus group, questionari). Si rileva però la carenza di reportistica: in quasi tutti i Comuni risulta impossibile desumere, dalla documentazione pubblicata sui siti, la reazione complessiva degli stakeholder, le osservazioni/critiche emerse, le proposte fatte all’amministrazione per migliorare l’evento stesso o la gestione del ciclo della trasparenza, eventualmente estendendo le tipologie di dati pubblicati. Si nota inoltre che i beneficiari degli eventi non vengono consultati in via preventiva, al fine di recepire eventuali suggerimenti in merito all’organizzazione degli eventi stessi.

## 1.2 La partecipazione degli stakeholder

I Comuni avvertono la necessità di strutturare prassi e strumenti finalizzati a gestire il rapporto con cittadini e imprese. Tuttavia, tali prassi sono estremamente eterogenee e

diversificate. Si tratta, in alcuni casi, di eventi finalizzati a coinvolgere diverse tipologie di stakeholder nella pianificazione del territorio, con il fine di ridurre la conflittualità; in altri casi vengono strutturati percorsi di marketing territoriale che hanno un più spiccato valore strategico nello sviluppo del territorio. Ci sono cinque principali profili: la tipologia di pubblico destinataria degli eventi; le norme statutarie di partecipazione e i bilanci partecipativi; gli strumenti di marketing territoriale; i bilanci ambientali; l'estensione temporale delle iniziative; la correlazione tra dimensione degli enti e la disponibilità di strumenti partecipativi.

(1) L'analisi effettuata dal gruppo di studio mette in luce come, tendenzialmente, i cittadini siano maggiormente coinvolti, rispetto alle imprese, nelle iniziative atte a sistematizzare e gestire i rapporti con gli interessi privati. Ci sono anche iniziative che contemplano la partecipazione delle imprese (o delle rappresentanze di categoria), soprattutto quando vengono organizzati tavoli di discussione che richiedono la partecipazione di professionisti con know-how specifico. Tuttavia, molte prassi partecipative sono destinate alla cittadinanza (es: "Pisa partecipa") E' questo, ad esempio, il caso dei bilanci partecipativi o di altre prassi finalizzate a incanalare il consenso relativamente a specifici progetti infrastrutturali che impattano direttamente sulla cittadinanza (es: "La Darsena che vorrei", Ravenna). In alcuni casi, la partecipazione delle imprese viene incanalata attraverso un potenziamento degli sportelli già presenti in Comune, come il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive), anche al fine di fare di essi strutture di recepimento di osservazioni, lamentele, segnalazioni di casi di cattiva amministrazione o, peggio, di corruzione.

(2) Un secondo punto verte sulla pianificazione territoriale e sugli strumenti partecipativi messi a disposizione per definirla. In questo ambito, la società civile viene coinvolta sia tramite strumenti previsti dai singoli statuti (referendum consultivi o abrogativi di norme prettamente locali e non di carattere fiscale, rappresentanze territoriali, consulte di frazione), sia tramite i bilanci partecipativi. Questi ultimi sono uno strumento attraverso il quale la cittadinanza (ma non le imprese) si esprime in merito alla pianificazione di alcune opere. La cittadinanza quindi può proporre determinati interventi, che vengono poi vagliati da esperti del Comune. Questi ultimi ne verificano la fattibilità sul piano tecnico e sul piano finanziario. Gli interventi ritenuti ammissibili vengono messi a bilancio per l'anno successivo. E' il caso specifico di Ancona. I bilanci partecipativi sono quindi una vera e propria forma di democrazia diretta, dunque tendono a coinvolgere (anche nei meccanismi

di voto) solo i cittadini-elettori, non le imprese. Non sono infatti previsti meccanismi di voto a favore di queste ultime.

(3) In altri casi la partecipazione delle imprese è prevista nell'ambito di progetti su larga scala di marketing territoriale (es: La Spezia, Salerno). Le iniziative di marketing territoriale coinvolgono diversi ambiti istituzionali: il Comune, gli atenei universitari presenti sul territorio, le autorità provinciali, oltre ovviamente alle imprese e loro rappresentanze. Tali esperienze di marketing territoriale hanno lo scopo di mettere a sistema gli asset espressi dal territorio. Il fine ultimo è favorire l'aggregazione distrettuale delle imprese, promuovendo le economie di scala e connettendo il territorio con le reti di trasporto europee. In territori particolarmente complessi (come nel caso di La Spezia e Salerno), ove l'indotto e i flussi garantiti dalla dimensione portuale si fanno considerevoli, le amministrazioni intendono perseguire, tramite il marketing territoriale, il fine di fare del territorio un elemento di attrazione degli investimenti (anche nel quadro dei fondi europei). Nel paniere degli strumenti di marketing territoriale ci sono anche gli incubatori di imprese. Si tratta di strutture, tendenzialmente partecipate dal Comune, che ospitano iniziative imprenditoriali innovative, eventualmente operando in sinergia con il sistema universitario.

Similmente alle prassi di marketing territoriale individuate, in un solo caso (Ravenna) si assiste a una vera e propria rendicontazione ambientale (attraverso il progetto CLEAR). Il Comune infatti è da anni impegnato nella redazione, annuale, di un bilancio separato atto a quantificare l'entità del capitale ambientale, altrimenti non contabilizzato nei bilanci di esercizio.

(4) Un quarto punto verte sull'estensione temporale delle iniziative. Le prassi adottate per favorire la partecipazione di cittadini e imprese sono, a volte, esperienze consolidate e ripetute nel tempo. Altre volte si tratta di esperienze che non riscontrano una continuità nel corso degli anni. A differenza delle iniziative di comunicazione della trasparenza, le amministrazioni che dispongono strumenti partecipativi complessi tendono anche a fornire una documentazione maggiormente esaustiva degli eventi.

(5) Un ultimo dato importante è che la dimensione dei comuni influenza le scelte dell'amministrazione in merito alla partecipazione: più i comuni sono piccoli, più i rapporti con le imprese vengono gestiti tramite incontri e comunicazioni private tra amministratori e imprenditori. Ciò ovviamente riduce la trasparenza di tali rapporti e non presenta un valore aggiunto per l'insieme di imprese operanti sullo stesso territorio.

### 1.3 Tematiche emerse e alcune proposte

Durante la presentazione del rapporto ORTI sono emersi quattro temi principali. Questi fanno capo a due diversi ordini problemi. Il primo riguarda il rapporto tra il vertice politico e quello amministrativo. Il secondo riguarda il rapporto tra le imprese e l'amministrazione (in cui è incluso sia l'interlocutore politico che con quello amministrativo).

Nel primo caso, i vertici politici delle amministrazioni hanno messo in luce la difficoltà di coordinare l'orientamento politico della giunta con i vertici dell'amministrazione, lamentando la refrattarietà di questi ultimi ai cambiamenti e la difficoltà nel trasmettere le competenze. Un problema simile, ma non identico, riguarda il vincolo di mandato politico. Al netto dell'assenza di un vincolo giuridico che lega le nuove giunte al rispetto delle decisioni prese dalle giunte precedenti, alcuni amministratori locali hanno fatto notare la presenza di vincoli derivanti da decisioni prese dalle amministrazioni precedenti e divenute giuridicamente vincolanti (es. la realizzazione di una nuova infrastruttura). In questi casi, il vincolo si impone alle giunte che subentrano anche nelle ipotesi in cui, a causa del cambiamento degli scenari, sia divenuto obsoleto.

Quanto al secondo dei due ordini di problemi, i rilievi più interessanti sono i seguenti: (1) l'elevato rischio di contenzioso, avvertito sia da imprenditori che da amministratori locali; (2) l'elevato rischio di contestazioni promosse localmente da soggetti di provenienza diversa, in grado di attivarsi per aggregare il dissenso nei confronti di un'opera; (3) la mancanza di innovazione degli enti locali, con particolare riguardo alle infrastrutture digitali e alla formazione della classe dirigente. Di seguito si espongono i problemi più importanti:

#### *(1) Incoerenza del decisore pubblico*

Un primo profilo problematico nei rapporti tra enti e imprese deriva dalla instabilità delle decisioni assunte dalle giunte che si avvicendano nel corso degli anni. Un problema particolarmente avvertito dagli stakeholder è, infatti, quello delle variazioni nella programmazione territoriale che intervengono quando si insedia un nuovo esecutivo comunale. Può capitare che quest'ultimo, spesso per convenienze di carattere politico, neghi la validità di una decisione presa dalla giunta precedente in merito a specifici progetti infrastrutturali o di pianificazione territoriale. Ciò può accadere anche nel caso in cui si avvicendino due giunte dello stesso colore. Il fatto che un sindaco possa cambiare direzione rispetto a un progetto già avviato rimane però una garanzia democratica. Il problema va quindi risolto affrontando i nodi politici e culturali che incentivano cambi di

rotta motivati più dalla ricerca del consenso a breve piuttosto che da una reale visione strategica dello sviluppo territoriale.

Può inoltre succedere che specifici progetti (a volte opere già iniziate) vengano strumentalizzate in fase di campagna elettorale o che una giunta si trovi, non appena insediata, a dover gestire infrastrutture già realizzate nel mandato precedente, ma non più adeguate alle necessità del territorio o della cittadinanza. Questa ipotesi sembra indicare una mancanza di programmazione strategica. Ciò conduce a una riflessione sul ruolo della sfera pubblica: nel contesto economico attuale, la scarsità delle risorse pubbliche cambia geneticamente il ruolo del decisore pubblico, che da giocatore deve diventare arbitro e regolatore, facilitando l'iniziativa privata garantendo la certezza del diritto.

## *(2) Il rischio-contenzioso*

Un secondo problema emerso nel focus group concerne il rischio-contenzioso e la certezza del diritto. Di fatto, le imprese o gli enti che si apprestano ad avviare cantieri sul territorio considerano altamente probabile la presentazione di ricorsi (generalmente da parte delle imprese escluse dal bando di gara, ma in taluni casi anche da parte di altri soggetti, ad esempio associazioni ambientaliste) che portano a protrarsi i tempi di realizzazione delle opere. Il rischio-contenzioso non è avvertito dai soli imprenditori. Anche gli enti locali sollevano questo problema, in particolare dal punto di vista dei costi. L'elevato contenzioso – favorito dalla legislazione vigente, che sposta tutte le tutele nella fase successiva all'assunzione del provvedimento amministrativo – genera costi elevati per le amministrazioni, costrette a dirottare risorse economiche e umane da altre destinazioni per far fronte a una situazione di costante emergenza.

Tra le soluzioni proposte riguardo a questo tema, è emersa quella di creare “luoghi sicuri” ove impresa e rappresentanti politico-amministrativi degli enti locali possano confrontarsi, per prevenire l'opposizione alle opere. Le amministrazioni potrebbero recepire proposte strategiche elaborate dalle imprese, qualora queste ultime rilevino una carente pianificazione strategica del territorio. Ciò sarebbe utile nel caso in cui le amministrazioni non si siano dotate di strategie di marketing territoriale. Tale “luogo sicuro” andrebbe però codificato e proceduralizzato, prevedendo un “codice delle relazioni”. Anche l'accesso civico può essere potenziato, prevedendo, anche in questo caso, un luogo sicuro ove il privato possa presentare la propria domanda.



### *(3) Il rischio-contestazione*

Accade spesso che infrastrutture con forte impatto sul territorio, ma prive di rischi per la salute dei cittadini, siano oggetto di controversie riconducibili all'incompletezza delle informazioni a disposizione, e azioni di *coalition building* che aggregano soggetti di diverso tipo. Accade spesso che informazioni divulgate localmente siano ritenute più credibili di rapporti periodici pubblicati da organizzazioni nazionali o sovranazionali dotate di competenze tecniche di alto livello. E' quindi necessario strutturare nuovi strumenti di *stakeholder engagement* rivolti anche a questa (relativamente) nuova fonte di aggregazione del consenso. Per ridurre la spinta delle contestazioni – si è proposto durante i lavori del tavolo – sarebbe anche utile prevedere un tavolo di lavoro in sede Anci o in Parlamento, ove rivedere e semplificare la normativa in materia di lavori pubblici.

### *(4) Innovazione negli enti locali*

Un ultimo aspetto interessante sollevato durante la discussione è relativo all'aggiornamento tecnico dei dirigenti locali. Il blocco del turnover nella PA è considerato un fattore negativo in quanto impedisce il rinnovo radicale delle figure dirigenziali, che spesso sono inadeguate a strutturare sia prassi partecipative che strumenti di trasparenza finalizzati a fornire alle imprese il più ampio ventaglio possibile di informazioni. Per ottenere questo obiettivo sarà fondamentale formare i nuovi amministratori, che dovranno operare in coordinamento con le imprese mettendole in condizione di poter reperire il più ampio ventaglio possibile di informazioni inerenti le caratteristiche del territorio che maggiormente impattano sulla pianificazione dell'impresa. In questo senso anche gli open data assumono un ruolo rilevante.

## **Tavolo 2 – Il governo del territorio e il possibile menu di strumenti amministrativi, economici e politici**

### **2.1 Il contesto di riferimento**

Le problematiche relative alla gestione delle imprese e del territorio possono essere esaminate sotto molteplici prospettive. L'approccio adottato dal presente studio ambisce alla mappatura delle dinamiche intercorrenti tra le tre categorie di attori presenti sul territorio – enti locali, imprese, comunità - e all'individuazione di strumenti per la loro gestione da parte degli organismi pubblici. Lo studio ha inizialmente individuato, come

elementi intrinsecamente collegati allo sviluppo di attività economiche sul territorio, le seguenti problematiche:

- l'esistenza di costi c.d. “esterni”, per cui le attività economiche producono inquinamento o altri impatti – come l'occupazione di suolo, o le alterazioni paesaggistiche – che non vengono incorporati tra i costi che sono sostenuti dalle aziende. La presenza di questa distorsione crea dunque la necessità di adottare meccanismi per disincentivare i comportamenti più dannosi per la collettività e garantire il livello ottimale di godimento dei beni ambientali e territoriali da parte di tutti i soggetti coinvolti;
- le modalità di gestione dell'ambiente e territorio sono inoltre caratterizzate da un'organizzazione fortemente decentralizzata, sia in senso verticale (ripartizione di poteri tra stato centrale ed enti locali a vari livelli), che in senso orizzontale (poteri di legislazione e controllo distribuiti tra diverse competenze di governo e tra potere politico e tecnico), e con il coinvolgimento di soggetti privati nei processi decisionali. Si tratta di un'esigenza legata principalmente alla natura di molti fenomeni ambientali e territoriali, la cui scala di azione raramente coincide con quelle territoriali e della loro tendenza a interessare diversi comparti della ripartizione esistente all'interno delle amministrazioni pubbliche. A questo, si aggiunga la difficoltà da parte dello Stato centrale di garantire la legittimità e l'efficacia per interventi che sono decisi dall'alto ma hanno un impatto fortemente sbilanciato a livello locale;
- infine, le attività economiche sono abitualmente – e in misura crescente – interessate da fenomeni di opposizione da parte delle comunità locali. L'opposizione è motivata con preoccupazioni sia di tipo individuale (diminuzione del valore delle proprietà, timori di ricadute sulla salute o sulla propria incolumità) che di tipo collettivo, ovvero collegate al godimento di beni ambientali, ma anche alla protezione della comunità di riferimento e alla richiesta di maggiore peso all'interno dei processi decisionali.

La gestione di queste tre problematiche chiama in causa la definizione di strumenti dedicati da parte dei soggetti pubblici, che sono per l'appunto chiamati a prendere in considerazione le problematiche esistenti. Questi strumenti possono essere costituiti sia da particolari atti di governo (vincolanti o di indirizzo), sia dall'utilizzo da parte degli organi pubblici del loro ruolo per la promozione informale delle attività e per la risoluzione dei conflitti. In entrambi i casi, l'azione pubblica può essere di tipo *attivo*, volta cioè a fornire

incentivi ai terzi e a orientare i comportamenti di aziende e comunità attraverso lo sviluppo di soluzioni alternative e maggiormente compatibili con le esigenze di tutela ambientale e territoriale; oppure di tipo *passivo*, identificando con questo concetto un ruolo in cui sono definite regole vincolanti e verificata, a posteriori, la loro applicazione. Queste categorie, che ricomprendono ad es. strumenti quali le Valutazioni ambientali (VIA e VAS, considerate strumenti *attivi*) e le attività di concessione di permessi e licenze di vario genere (strumenti *passivi*) mettono in luce due diversi approcci alla gestione ambientale e territoriale, che possono coesistere e, tendenzialmente, convergere verso un obiettivo più generale di tutela, che sia promosso da un coinvolgimento costante del potere politico ai livelli decisionali più elevati. Il mezzo principale attraverso cui questo processo può essere innescato è attraverso un'azione sui processi decisionali e di inclusione, nonché sulla cultura operativa di tutti gli interessati. Gli strumenti di policy agiscono dunque nel senso di favorire i processi di integrazione – soprattutto di tipo orizzontale – e di venire incontro alle esigenze di coinvolgimento nei processi decisionali espressi dalle comunità e dai privati. Infine, si considera la possibilità di adozione di strumenti di tipo economico come elemento di risoluzione dei conflitti tra soggetti attivi nella gestione ambientale e territoriale. Pur essendo ampio il numero di strumenti disponibili (si pensi ad es. all'imposizione di tasse o di sussidi, e alla creazione di mercati per lo scambio di permessi di inquinamento), la gestione degli aspetti di tipo ambientale sul territorio è spesso attuata tramite l'impiego di regole che delimitano la responsabilità delle imprese, cui è richiesto di sostenere interventi di compensazione per gli impatti che esse provocano, riuscendo così a prendere in considerazione in maniera diretta i costi esterni. Le compensazioni possono infatti svolgere un ruolo nel determinare l'accettabilità delle opere da parte delle comunità (a determinate condizioni, tuttavia); inoltre, esse devono essere in maniera appropriata definite a livello locale, in quanto presuppongono un'adeguata conoscenza delle preferenze della comunità e del territorio di riferimento. Anche in questo caso, si evidenzia la necessità che questo tipo di strumenti sia adeguatamente promosso in maniera attiva da parte del potere politico, e che si interfacci adeguatamente con gli strumenti di tipo attivo precedentemente descritti.

## **2.2 L'organizzazione delle amministrazioni pubbliche per la gestione delle problematiche ambientali e territoriali**

Le sfide derivanti dalla gestione territoriale in maniera compatibile con l'ambiente e con le esigenze economiche e sociali comportano profondi cambiamenti nelle strutture di governo preposte. Sebbene all'interno della disamina della letteratura fosse emerso in alcuni casi l'elemento della difficoltà da parte dei livelli di governo territoriali a gestire adeguatamente la complessità di questi elementi, dall'analisi dei casi studio è stato possibile riscontrare un generale livello di rispondenza, in termini di competenze delle strutture amministrative, rispetto alle necessità di gestione di questi aspetti.

A tal proposito, la stessa disamina di esperienze similari aveva messo in luce come fenomeni di integrazione orizzontale fossero maggiormente sviluppati a un livello locale che non a livello nazionale. In effetti, dai casi studio si rileva che molto spesso diversi dipartimenti della stessa amministrazione, sulla base dell'iniziativa dei soggetti politici, hanno intrapreso una collaborazione, formando strutture ad hoc o sfruttando esperienze preesistenti.

In tema di rapporti di tipo verticale, invece, la presenza di regole definite e di ripartizione dei compiti tra diversi soggetti può essere considerata sia come una base per garantire una definizione del livello di competenze ottimale per ciascun livello, sia, al contrario, come un ostacolo per la responsabilizzazione dei singoli soggetti coinvolti, vista la tendenza riscontrata ad un accentramento sostanziale da parte del governo centrale. Pertanto, le corrette modalità di divisione dei poteri vanno valutate caso per caso, e devono essere oggetto di scrutinio approfondito da parte di tutti i soggetti interessati.

A seguito della discussione del tavolo di lavoro, emergono principalmente due richieste rivolte dagli enti locali allo Stato centrale: un'assunzione di responsabilità relativamente alla pianificazione strategica delle infrastrutture, per le quali il livello locale è ritenuto insufficiente; dall'altra, la semplificazione delle regole e delle procedure cui questi enti devono sottostare. Infatti, emerge il ruolo degli enti locali come soggetti "mediatori" del rapporto tra imprese e Stato (inteso come complesso di regole e burocrazia).

Nello specifico, sono sollevate numerose critiche relativamente alla ripartizione delle competenze esistente. Nei confronti della riforma del Titolo V, con la possibilità di riaccentramento di competenze a livello centrale, sono state sollevate sia delle posizioni favorevoli (legate principalmente al superamento della situazione attuale, ritenuta non più sostenibile soprattutto per quanto riguarda le competenze concorrenti) sia alcune perplessità, relative alla necessità di ridefinire il concetto di sussidiarietà in termini meno

devolutivi e più integrati. Quest’ultimo aspetto si lega inoltre alla presenza di “punti di veto” nella catena di suddivisione delle responsabilità, come avviene ad es. per quanto riguarda l’acquisizione di pareri e permessi da parte di enti tecnici (es. Sovrintendenze regionali), che attualmente, anche alla luce dell’esperienza dei singoli comuni, è considerato come punto di grande criticità.

Per quanto riguarda l’integrazione orizzontale, si registra una sostanziale concordanza circa l’importanza della rete intercomunale e della pianificazione congiunta finalizzata ad affrontare le necessità territoriali e a sfruttare le sinergie esistenti già a livello economico.

In termini di competenze tecniche delle amministrazioni comunali, si rileva sostanzialmente la conferma dell’adeguatezza ad affrontare le attività richieste per quanto riguarda la pianificazione e gestione del territorio. In alcuni comuni, in particolar modo, la scelta del personale di giunta e l’attribuzione delle responsabilità avviene proprio sulla base delle competenze tecniche e professionali precedentemente maturate. Tuttavia, in termini di pianificazione generale o per quanto riguarda processi più complessi (es. VIA), viene riportata una forte difficoltà da parte delle strutture preposte (a livello regionale o nazionale) nel valutare adeguatamente i processi economici e infrastrutturali sottostanti, a causa di un sottodimensionamento degli organici. Il timore è che l’obiettivo di riportare tali competenze a livello nazionale finisca con il creare ulteriore sovraccarico di lavoro, con la conseguenza di avere valutazioni imprecise e generiche.

### **2.3 La gestione dei conflitti**

La presenza di conflitti riguardanti la realizzazione delle opere sembra essere un elemento che contraddistingue, seppure in forme e in misure diverse, tutte le esperienze esaminate attraverso i casi studio, che pure prendono in considerazione opere che non prevedono impatti significativi per la collettività. A rilevare maggiormente sembra dunque essere la richiesta di inclusione all’interno del processo decisionale, nonché la componente identitaria, per cui la partecipazione a un gruppo di protesta è da inquadrarsi come basata su motivazioni di tipo ideologico oppure legato all’appartenenza a un gruppo sociale, come nel caso dei comitati locali o di quartiere. Questi fenomeni possono dare luogo, su scala ridotta, a quanto avviene già su scala nazionale o internazionale, creando interrelazioni anche tra gruppi con finalità diverse (gruppi politici e associazioni no profit) le cui conseguenze potrebbero essere costituite da un inasprimento della protesta e dalla creazione di meccanismi di opposizione “strutturati”, paragonabili ai collegamenti già esistenti tra movimenti di protesta a grandi opere sul territorio nazionale.

L'atteggiamento più generalmente osservato da parte delle amministrazioni locali nei confronti di fenomeni di protesta è caratterizzato da un approccio a due livelli: a una prima fase di ascolto, segue in diversi casi una modifica marginale degli intenti rispetto a quanto precedentemente stabilito. In questo senso, quindi, le amministrazioni sembrano mostrare un forte livello di *commitment* rispetto alla realizzazione di opere, che nella maggior parte dei casi costituisce una parte importante del loro programma e come tale la realizzazione è considerata di primaria importanza.

Vi è stata una generale concordanza tra tutti i partecipanti circa l'aspetto di carattere "strategico" legato ai conflitti territoriali, e in particolare alla possibilità di sfruttamento a fini di consenso delle preoccupazioni della cittadinanza da parte di gruppi politici. In questo senso, un punto importante è quello relativo a "chi" rappresenta la cittadinanza, con diversi gruppi che possono, di fatto, intestarsi la protesta in maniera del tutto strumentale. Inoltre, si riscontra come siano molteplici le entità anche a livello politico coinvolte nelle forme di opposizione, includendo anche l'utilizzo della burocrazia come elemento per bloccare i processi decisionali.

Da parte degli enti locali è percepito come molto importante il fatto che il tavolo di partecipazione sia "effettivo", e non legato a una semplice ratifica delle decisioni già prese a livello politico. In questi casi, si ritiene che la presenza dei cittadini possa servire a garantire una percezione di maggiore coinvolgimento nei processi decisionali e pertanto una migliore accettazione. Per quanto riguarda le forme della partecipazione, si fa riferimento a esperienze già esistenti in alcuni dei comuni interpellati, quali tavoli con Ordini professionali e associazioni di categoria, oppure assemblee con i cittadini condotte con scadenza regolare.

Meno favore incontrano invece le esperienze internazionali come quelle del Débat Public, in quanto sono viste come momenti di confronto generici e che coinvolgono soggetti privi delle necessarie capacità tecniche. Inoltre, questi momenti possono essere visti come un modo per sostituire la capacità decisionale del pubblico con una forma di democrazia diretta giudicata inefficace.

Per tali motivi, sono suggeriti due passaggi per il superamento dei conflitti territoriali: (1) supporto di carattere politico e assunzione di responsabilità da parte del potere pubblico nei confronti delle opere, in modo tale da garantire che il processo decisionale sia percepito come effettivo e che l'interesse pubblico generale sia reso "riconoscibile" anche a livello particolare; (2) al contempo, riservare comunque uno spazio per il confronto con i cittadini, che sia anch'esso dotato di potere decisionale e di intervento sull'opera, ad es.

garantendo la possibilità di varianti al progetto. Inoltre, è opportuno che tutti i punti di vista dell'intera cittadinanza e delle parti coinvolte siano ascoltati, in quanto potenziale elemento per prevenire la “concentrazione” precedentemente descritta della protesta e l'utilizzo a fini strategici.

## 2.4 Utilizzo di strumenti di *policy*

L'adozione di strumenti di *policy* specificamente designati per la gestione ambientale e territoriale si connota per un generale processo di convergenza verso un modello di tipo unitario, che includa le caratteristiche di flessibilità e di incentivazione degli strumenti di tipo attivo e la presenza di aspetti vincolanti, come negli strumenti di carattere passivo. Si rileva, inoltre, l'opportunità di adottare strumenti di pianificazione che siano più specificamente rivolti alle problematiche ambientali e che siano maggiormente integrati con i processi decisionali complessivi.

Inoltre, l'adozione di strumenti di *policy* innovativi costituisce un elemento ormai accettato da parte delle imprese, in quanto la loro progressiva introduzione ha apportato, come maggiori risultati, la possibilità per le stesse di interfacciarsi in maniera più adeguata con le pubbliche amministrazioni, nonché il supporto e lo stimolo all'innovazione dei processi produttivi.

Il tavolo di lavoro, soprattutto nell'esperienza degli enti locali e dei rappresentanti delle aziende, ha riportato l'esistenza di numerosi Piani di governo del territorio, in aggiunta al Piano regolatore, che sono in alcuni casi attuati anche con la presenza di un supporto da parte dell'amministrazione centrale dello Stato. Nell'attuazione di questi strumenti, tuttavia, le amministrazioni locali si trovano a essere investite da due richieste fondamentali da parte delle aziende: la possibilità di modificare in tempi rapidi quanto già definito e la certezza dei processi decisionali. In questo senso, pertanto, sono frequentemente adoperati strumenti come le varianti ai piani regolatori, che hanno il vantaggio di potere venire incontro in maniera flessibile e con tempi ridotti alle aziende. D'altro canto, come evidenziato nel corso della ricerca, l'utilizzo delle varianti presenta il rischio di perdere di vista l'interesse generale della collettività, con le possibili conseguenze in termini di impatto sul territorio e sull'ambiente.

Infine, è stato espresso da parte delle aziende un certo favore nei confronti dell'introduzione di sistemi di verifica delle prestazioni delle imprese soggette ad autorizzazioni di carattere ambientale, sia per snellire i rapporti con i soggetti pubblici, sia

con lo scopo di garantire alla comunità che le attività economiche sono in grado di rispettare i limiti imposti dalla legislazione ambientale.

## 2.5 La definizione delle compensazioni

La definizione di modalità di compensazione può essere inquadrata in termini di strumento di tipo “tecnico” che viene adottato, in una fase successiva all’inizio del progetto, allo scopo di garantire una forma adeguata di riconoscimento del bene ambientale che viene perduto, nonché per fornire un supporto allo sviluppo socio-economico dell’area urbana. A tal proposito, si rileva che la definizione di strumenti di compensazione non è solitamente inclusa all’interno degli strumenti di pianificazione emanati a livello territoriale, e che in massima parte essi sono costituiti da interventi di carattere socio-economico, piuttosto che di tipo ecologico o monetario diretto.

Tale impostazione, seppure probabilmente rispondente alle necessità e alle preferenze della cittadinanza, può anche creare dei problemi in merito alla necessità di stabilire già in una fase preliminare del processo decisionale i principi della compensazione (es. principio di equivalenza o analisi costi – benefici), in quanto da essa dipendono successivamente una serie di scelte che sarebbe opportuno definire a livello di responsabilità politica.

Il dibattito sulle compensazioni ha prevalentemente confermato quanto riportato all’interno della ricerca in merito alla difficoltà di definirne contenuti e principi all’interno dei documenti strategici. Pertanto, si ritiene opportuno che anche in fase di pianificazione le autorità pubbliche definiscano quale tipologia di interventi debbano essere attuati a fini compensativi.

Per quanto invece concerne la tipologia di compensazioni, sono stati sollevati punti a favore sia degli interventi di carattere ambientale (ritenuti più vantaggiosi per l’equilibrio complessivo del territorio rispetto alla creazione di compensazioni di tipo socio-economico), sia invece della possibilità di estendere il tipo di compensazioni ammesse, in maniera tale da farle diventare uno strumento di gestione complessivo delle opere e delle attività delle imprese.



## **Tavolo 3 - Le città metropolitane come driver di sviluppo e di migliore coordinamento decisionale?**

### **3.1 Il contesto di riferimento: il potenziale economico delle città metropolitane**

Attualmente in corso di implementazione, la riforma che istituisce le città metropolitane in Italia ha inteso affidare a queste nuove istituzioni funzioni strettamente legate all'obiettivo dello sviluppo economico e dell'incremento della competitività territoriale.

Si tratta di un obiettivo in linea con il ruolo economico riconosciuto alle aree metropolitane. Di recente l'Ocse (2013), in collaborazione con Eurostat, ha sviluppato una definizione armonizzata delle aree urbane come «unità economiche funzionali», caratterizzate da un nucleo centrale densamente abitato e da una corona circostante (hinterland) economicamente integrata al nucleo urbano. In particolare, l'integrazione riguarda il mercato del lavoro: sono considerati comuni dell'hinterland metropolitano quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel nucleo urbano.

Nel contesto della crescente integrazione economica globale, le grandi aree urbane si configurano come territori competitivi par excellence, motori delle economie nazionali e dell'economia globale (Harrison e Hoyler 2014). I processi di globalizzazione, intensificando le connessioni tra regioni urbane diverse, hanno favorito la creazione di un sistema di competizione interurbana nel quale le città competono tra loro per attirare investimenti innovativi e capitali: città-regioni competitive sono quelle che riescono a proporsi come posti attraenti in cui vivere, fare turismo, lavorare e investire all'interno di un mercato globale che consente la sempre maggiore mobilità di persone, conoscenze e capitali.

Diversi studi, come quelli dell'Ocse, tendono ad evidenziare come oggi nelle aree metropolitane sia concentrata una quota consistente (oltre il 50%) del PIL globale (Ocse 2014). Nel contesto Ue, oltre due terzi del PIL sono generati nelle regioni metropolitane. In tal senso, il livello urbano sembra reagire meglio del livello nazionale alle attuali sfide della globalizzazione.

Essendo la produttività di un paese determinata in larga parte dalla produttività delle sue maggiori città, il perseguimento della competitività nelle grandi regioni urbane è diventato un obiettivo chiave delle politiche e delle strategie locali e nazionali. Rispetto a questo obiettivo, si è resa evidente la necessità di politiche e interventi complessi e integrati, di un

sistema di regolazione e pianificazione di ampio raggio. Questo riconoscimento ha stimolato lo sviluppo e il potenziamento di strutture di cooperazione tra governi locali finalizzate al coordinamento delle politiche su scala metropolitana. Un recente studio dell'Ocse (2014) ha sottolineato l'esistenza di una significativa relazione di interdipendenza tra il livello di produttività di un territorio e la presenza di strutture di governance di livello metropolitano, mettendo in luce come strutture di governo frammentate possano essere associate a un livello basso di produttività dell'area.

La funzione strategica assegnata alle città metropolitane e il potenziale riconosciuto loro come volano per lo sviluppo economico del paese hanno, inoltre, reso evidente in Italia come negli altri paesi europei la necessità di sperimentare metodi e strumenti di governo innovativi per valorizzare quanto più possibile i vantaggi competitivi delle aree urbane e massimizzarne la crescita economica: molti governi urbani e istituzioni metropolitane hanno aperto la strada a forme inclusive di governance, favorendo una nuova articolazione del potere che è stato articolato dalle sole autorità locali elette a una ampia gamma di strumenti di dialogo tra attori pubblici e soggetti privati, in primo luogo imprese e loro rappresentanze. Questa articolazione è stata attivamente promossa dalle stesse amministrazioni che hanno visto nelle alleanze con gli attori privati una risorsa per affrontare la complessità dei problemi urbani, per elaborare ed implementare strategie di sviluppo urbano competitive e rendere più efficiente l'azione pubblica.

### 3.2 Esperienze e strumenti di inclusione degli attori privati a confronto

Le esperienze europee mostrano come le grandi città prevedano nei processi di governance metropolitana l'inclusione degli attori economici, adottando a questo scopo diversi modelli e soluzioni. Prescindendo dalla formalizzazione statutaria di essi, si osservano nelle grandi città metropolitane strumenti ad hoc che si configurano quali arene per la partnership tra attori pubblici e imprese: tra i tanti, sono stati citati nel rapporto i casi di *Paris Développement*, dei *Conseil de Développement* francesi, del *London Enterprise Panel* e delle *Metropolregionen* tedesche. Si tratta di strumenti di governance metropolitana che prevedono stabilmente la partnership tra attori pubblici e attori privati, siano essi singole imprese o associazioni imprenditoriali.

Anche nel caso italiano emergono alcune esperienze di cooperazione tra enti pubblici e mondo delle imprese avviate per lo più a livello di area vasta essendo state finora assenti autorità di governo metropolitano nel sistema istituzionale italiano: tra gli altri, sono stati

considerati i casi di Torino Internazionale, del Patto per il Nord Ovest Milano, dei Piani Strategici metropolitani di Bologna e di Bari.

È possibile distinguere le soluzioni adottate sulla base di due principali variabili: da una parte il grado di formalizzazione e di incorporazione nei processi di governo, dall'altra le tipologie di soggetti cui esse si rivolgono (singole imprese o associazioni). La ricerca presentata evidenzia come nel contesto italiano le pratiche di cooperazione con il mondo delle imprese presentino ancora un minore grado di strutturazione nel confronto con altre esperienze europee.

### 3.3 Criticità e nodi da sciogliere nel caso italiano

Con riferimento ai nodi e alle criticità proprie del contesto italiano, la discussione ha portato all'emersione dei seguenti elementi principali:

- Rappresentanza: esistono punti di vista diversificati circa la possibile adozione di un modello di rappresentanza di secondo livello per le città metropolitane. Alcuni speakers lo ritengono inadeguato rispetto al ruolo strategico che le città metropolitane ricopriranno nel governo del territorio e auspicano un'elezione diretta degli organi metropolitani; altri invece sostengono che l'elezione di secondo livello affidata ai sindaci dell'area metropolitana sia garanzia di una rappresentanza del territorio;
- Distribuzione competenze e poteri tra regioni, città metropolitane e comuni. Emerge la necessità di ripensare il ruolo delle regioni assegnando loro una funzione principalmente legislativa e di coordinamento. Alle città metropolitane deve essere riconosciuto un ruolo strategico. La funzione attuativa deve essere di competenza dei comuni;
- Semplificazione ed efficientamento amministrativo. Viene sottolineata la necessità di riorganizzare le funzioni della PA e rendere le stesse più efficienti anche attraverso un ricambio generazionale. Emerge altresì l'esigenza di semplificare il sistema delle autorizzazioni e dei controlli che rende difficoltosa l'attivazione di impianti produttivi sul territorio. È necessario passare dalla logica delle procedure a quella degli obiettivi e coinvolgere gli attori privati su progetti e tavoli operativi che tengano conto delle esigenze del territorio. Si è sottolineato come la semplificazione

non debba essere considerata come un rischio per la qualità di procedure e controlli.

### **3.4 Il punto di vista degli amministratori locali: quale valore aggiunto nella cooperazione con gli attori privati?**

Con l'intento di ampliare il quadro analitico l'indagine desk – finalizzata alla ricostruzione delle esperienze di cooperazione pubblico-private europee e italiane e alla sottolineatura delle loro principali differenze - è stata accompagnata da un intervento sul campo condotto su quattro *case studies* individuabili in altrettante città metropolitane: Roma, Milano, Torino, Napoli. L'analisi sul campo ha consentito di rilevare punti di vista di attori rilevanti sui processi istitutivi delle città metropolitane e sulla definizione degli statuti con riferimento all'inclusione degli attori economici.

Di seguito viene fornito un quadro sintetico dei principali risultati emersi dalla rilevazione empirica:

- gli amministratori locali intervistati riconoscono nella cooperazione con il mondo delle imprese un aspetto centrale della governance del territorio e considerano la riforma metropolitana un'occasione importante per innovare l'assetto istituzionale e ridefinire le relazioni tra pubblico e privato, ampliando e rendendo più stabile l'inclusione degli attori economici nei processi di governo;
- la cooperazione con i privati dovrebbe riguardare in primo luogo le politiche per lo sviluppo economico, ma può essere estesa anche ad altri settori di policy;
- la condivisione di una visione strategica e integrata dello sviluppo del territorio viene considerata una risorsa indispensabile per lo strutturarsi di relazioni strategiche tra pubblico e privato;
- secondo gli interlocutori intervistati, in generale l'inclusione dovrebbe riguardare principalmente le organizzazioni imprenditoriali del territorio metropolitano. Non si esclude, tuttavia, la possibilità di coinvolgere anche singole imprese specialmente laddove si diano eccellenze produttive locali;
- sulle modalità di inclusione degli attori privati esistono punti di vista diversificati. Secondo alcuni interlocutori forme stabili di cooperazione dovrebbero essere previste negli statuti metropolitani, secondo altri amministratori locali non dovrebbero essere create procedure eccessivamente vincolanti e le modalità di inclusione degli attori economici andrebbero attivate «caso per caso»;

- laddove già esistano forme di cooperazione con gli attori privati o siano stati avviati processi di pianificazione strategica viene sottolineata dagli amministratori la necessità di aggiornare questi strumenti e ampliarne il raggio d'azione su scala metropolitana.

### 3.5 Il coinvolgimento degli attori privati

La discussione condotta nel tavolo ha portato all'emersione di alcune indicazioni circa modalità e target degli strumenti di coinvolgimento degli stakeholders nella governance metropolitana:

#### Quali attori includere?

Singole imprese e associazioni. È importante valutare il livello di rappresentanza delle associazioni. Devono essere i grandi attori economici locali a prendere parte alle attività strategiche del territorio, garantendo anche l'internazionalizzazione delle attività economiche della città metropolitana. Da questo punto di vista si sottolinea il ruolo chiave del governo metropolitano nell'analisi delle risorse del territorio per l'individuazione di partner strategici.

#### Su quali issues?

I privati non devono essere coinvolti su tutto ma su specifici progetti di sviluppo territoriale. In particolare il loro ruolo è importante nelle iniziative di marketing territoriale, nei grandi progetti innovatori dove il privato può apportare competenze aggiuntive e nell'erogazione di servizi pubblici che possono rappresentare una leva importante dello sviluppo.

#### Come?

Sono stati presi in esame e menzionati diversi strumenti per il coinvolgimento degli attori privati, in primo luogo i piani strategici (la cui realizzazione da parte delle città metropolitane è prevista dalla norma) che offrono una prospettiva di sviluppo di lungo termine. Sono tuttavia diversi i modelli adottabili e citati. Tra essi si menzionano qui i consorzi che operano su singole tematiche, le reti d'impresa, la rendicontazione sociale.

Quali soluzioni per perseguire la stabilizzazione dell'inclusione degli attori economici nella governance metropolitana?

Per rendere stabile l'inclusione degli attori privati viene riconosciuta l'importanza di una progettazione congiunta tra attori pubblici e attori privati fondata sulla reciprocità e sulla condivisione di una visione strategica dello sviluppo metropolitano.

### 3.6 Conclusioni

Considerando le due variabili utilizzate per proporre una tipologia di soluzioni adottate per l'inclusione dei privati nella governance metropolitana (cfr. par.2) emerge dalla discussione del gruppo una preferenza per modelli che:

- i)* privilegino soluzioni non eccessivamente formalizzate e non necessariamente prescritte da statuto ma piuttosto fondate sulla consuetudine e sull'introiezione da parte di tutti gli attori coinvolti del valore dei processi inclusivi nella governance del territorio. Deve tuttavia esistere un certo grado di formalizzazione (ad esempio attraverso l'adozione di delibere) in grado di offrire a tutti gli attori certezze circa regole e obiettivi dei processi inclusivi.
- ii)* includano tanto singole imprese quanto associazioni imprenditoriali purché venga garantita la rappresentatività della vocazione economico-produttiva del territorio, delle eccellenze presenti e degli attori in grado di rappresentare vettori per l'internazionalizzazione della città metropolitana.