



Studio

**I NUOVI PERCORSI DELLE RELAZIONI
TRA COMUNI E IMPRESE**

**TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE, GOVERNO DEL TERRITORIO,
CITTA' METROPOLITANE**

Roma, 7 ottobre 2014

- ✓ **Capitolo 1 Trasparenza
e partecipazione**
- ✓ **Capitolo 2 Governo del territorio**
- ✓ **Capitolo 3 Città metropolitane**

ABBIAMO TENTATO DI DARE RISPOSTA A TRE DOMANDE

- (1) Come recepiscono le PA locali le norme nazionali su trasparenza e partecipazione?
- (2) Le PA locali sfruttano la propria discrezionalità per introdurre soluzioni innovative?
- (3) Quali sono i casi virtuosi replicabili, e perché?
Quali invece le criticità più evidenti?

TRASPARENZA

- **Decreto legislativo n. 33/2013: accessibilità totale delle informazioni concernenti organizzazione e attività delle P.A.;**
- **Creazione del Responsabile della Trasparenza (RDT);**
- **Gli Organismi Indipendenti di Valutazione svolgono il ruolo di “guardiani” della *compliance*;**
- **Introduzione del Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità**
- **Nuova definizione del diritto di accesso civico: chiunque ha diritto a chiedere la pubblicazione di dati, documenti, informazioni.**

PARTECIPAZIONE

- **la legislazione nazionale (l. 241/1990) prevede alcuni obblighi di partecipazione nei procedimenti amministrativi;**
- **Strumenti partecipativi, a volte previsti dagli statuti. Più rara l'ipotesi di provvedimenti normativi organici;**
- **Comuni di piccole dimensioni: prevale il rapporto diretto amministratori – imprese;**
- **Comuni di dimensioni maggiori: tendenza a strutturare strumenti complessi;**
- **Importanza del ruolo delle associazioni di categoria per rappresentare gli interessi delle imprese.**

La compliance degli enti locali sulla trasparenza (1)



3 STRUMENTI DI RILEVAZIONE

- **Bussola della Trasparenza** – strumento ufficiale del Dipartimento della funzione pubblica. Misura solamente l'adempimento formale;
- **Griglie di rilevazione OIV** (attestati ufficiali che certificano la rilevazione degli inadempimenti);
- **Controllo manuale (a campione)**

La compliance degli enti locali sulla trasparenza (2)

Comune	Rilevazione OIV 01/2014, numero di inadempienze	Rilevazione gruppo di ricerca 09/2014, numero di inadempienze	Variazione 01/2014 - 09/2014 (% inadempienze risolte)	Numero di inadempienze secondo la Bussola della Trasparenza (al 19/09/2014)
<i>Pisa</i>	15	4	73%	0
<i>Ravenna</i>	2	2	0%	5
<i>Novara</i>	6	4	33%	0
<i>Grottammare</i>	3	3	0%	0
<i>La Spezia</i>	3	3	0%	0
<i>Porto Viro</i>	13	12	8%	0
<i>Ancona</i>	18	7	61%	65
<i>Gatteo</i>	0	-	-	1
<i>San Donà di Piave</i>	3	2	33%	0
<i>Salerno</i>	18	4	77%	0

a) Nessun comune ha risolto tutti i casi di inadempienza rilevati nel 01/2014

b) Il 50% delle inadempienze si concentra nei settori “Consulenti e collaboratori” e “Contributi, sussidi, vantaggi economici”

c) Si rilevano mediamente 8 inadempienze per ogni comune al 31/01/2014

d) Le inadempienze sono dovute principalmente a carenze strutturali dell'ente (personale insufficiente) o a carenze tecnologiche (siti in ristrutturazione, sistemi obsoleti)

La compliance degli enti locali sulla trasparenza (3)

Estensione temporale e qualità dei dati

Estensione temporale dei dati			
Comune	Bilanci	Tassi assenza personale	Consulenti e collaboratori
<i>Pisa</i>	2011-2012-2013	Dal 2009 al 2014	2013-2014
<i>Salerno</i>	2012-2013	Dal 2009 al 2014	Dal 2007 al 2013
<i>Ravenna</i>	2012-2013-2014	Dal 2009 al 2014	Dal 2008 al 2014
<i>Novara</i>	2012-2013-2014	Dal 2009 al 2014	Dal 2007 al 2014
<i>Grottammare</i>	Dal 2011 al 2014	2014	2001, 2012, 2013
<i>La Spezia</i>	2013-2014	Dal 2010 al 2014	Dal 2007 al 2014
<i>Porto Viro</i>	2012-2013	2011-2012-2013-2014	Dal 2008 al 2014
<i>Ancona</i>	Dal 2009 al 2014	Dal 2009 al 2014	Non disponibile
<i>Gatteo</i>	2012-2013-2014	Dal 2009 al 2014	2008, 2009
<i>San Donà di Piave</i>	2008-2012	Dal 2009 al 2014	2004-2014

- Il decreto legislativo 33/2013 prevede il diritto all'oblio dei dati quando sono trascorsi 5 anni dal momento in cui entra in vigore l'obbligo di pubblicazione.
- N.B: ai fini del controllo diffuso e del "data capture", servono dati il più possibile aperti ed elaborabili. Ma ben il 57% dei voti più bassi rilasciati dagli OIV si concentrano, nelle griglie di rilevazione, nella colonna "apertura formato".

Il Responsabile della Trasparenza e gli OIV (1)

- Il RDT gestisce tutte le fasi del c.d. “ciclo della trasparenza”;
- **4 tipi di ciclo trasparenza: accentrato o decentrato (La Spezia), verticale o orizzontale (Ancona);**
- **Esiste un impianto sanzionatorio a carico del RDT (es. inversione onere della prova), ma c’è scarsa chiarezza in merito al procedimento sanzionatorio. Non risultano, inoltre, sanzioni comminate;**
- **La figura da individuare, all’interno dell’ente, per assumere l’incarico di RDT, è a totale discrezione dell’organo politico.**

Provenienza professionale del RdT	
Segretario generale 6 casi	<i>Pisa, Grottammare, Ravenna, Porto Viro, San Donà di Piave, Acona</i>
Direttore operativo 1 caso	<i>La Spezia</i>
Responsabile ICT 2 casi	<i>Novara, Salerno</i>
Responsabile settore socio culturale 1 caso	<i>Gatteo</i>

Il Responsabile della Trasparenza e gli OIV (2)

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

icom
istituto per la competitività

- Sono nominati dall'organo politico;
- La nomina diretta da parte del Sindaco e la possibilità di rinnovare l'incarico per un secondo mandato possono disincentivare una efficace azione di vigilanza;
- Assegnano mediamente punteggi molto alti nelle griglie di rilevazione: il 93% dei voti assegnati sono sui livelli massimi previsti dalla normativa (ANAC, 77/2013).

LE GIORNATE DELLA TRASPARENZA

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

icom
istituto per la competitività

- **Eventi finalizzati a comunicare le innovazioni normative in merito alla trasparenza;**
- **Possono prevedere tavoli di discussione con i cittadini e le imprese, *focus group* con esperti di settore, seminari;**
- **Partecipazione di stakeholder istituzionali (Provincia, scuole);**
- **Generalmente vengono programmate almeno una volta l'anno;**
- **Reportistica carente o assente.**

LA PARTECIPAZIONE

(1) Osservazioni generali

- **Nei comuni di minori dimensioni prevale il rapporto diretto tra organi politici e imprenditori. Invece nei comuni di dimensioni maggiori prevale una strutturazione formale per recepire le osservazioni di imprese e cittadini;**
- **Nei Comuni che gestiscono territori particolarmente complessi (es: La Spezia) si adottano prassi più complesse di marketing territoriale;**
- **In alcuni casi si riscontra un uso creativo di strumenti già esistenti: es. il SUAP (Sportello Unico Attività Produttive), URP (Uffici relazioni con il pubblico).**

LA PARTECIPAZIONE

(2a) i cittadini

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

icom
istituto per la competitività

- **I cittadini possono partecipare attraverso strumenti referendari (con esclusione di alcuni temi: es. fisco o legislazione nazionale).**
- **Gli statuti comunali prevedono il coinvolgimento delle rappresentanze territoriali (consigli territoriali, consulte di frazione).**
- **Alcuni Comuni dispongono di strumenti ulteriori di consultazione (es. bilanci partecipati).**

LA PARTECIPAZIONE

(2b) i cittadini

- **Gli strumenti partecipativi svolgono talora la funzione di sondare l'opinione pubblica in merito a progetti specifici;**
- **I cittadini, organizzati territorialmente, possono partecipare anche in forma associativa (es: Gatteo);**
- **La strutturazione di forme partecipative territoriali è a volte una risposta all'abolizione (prevista dalla finanziaria 2009) delle circoscrizioni di decentramento per i comuni con meno di 100mila abitanti.**

LA PARTECIPAZIONE

(3a) le imprese

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

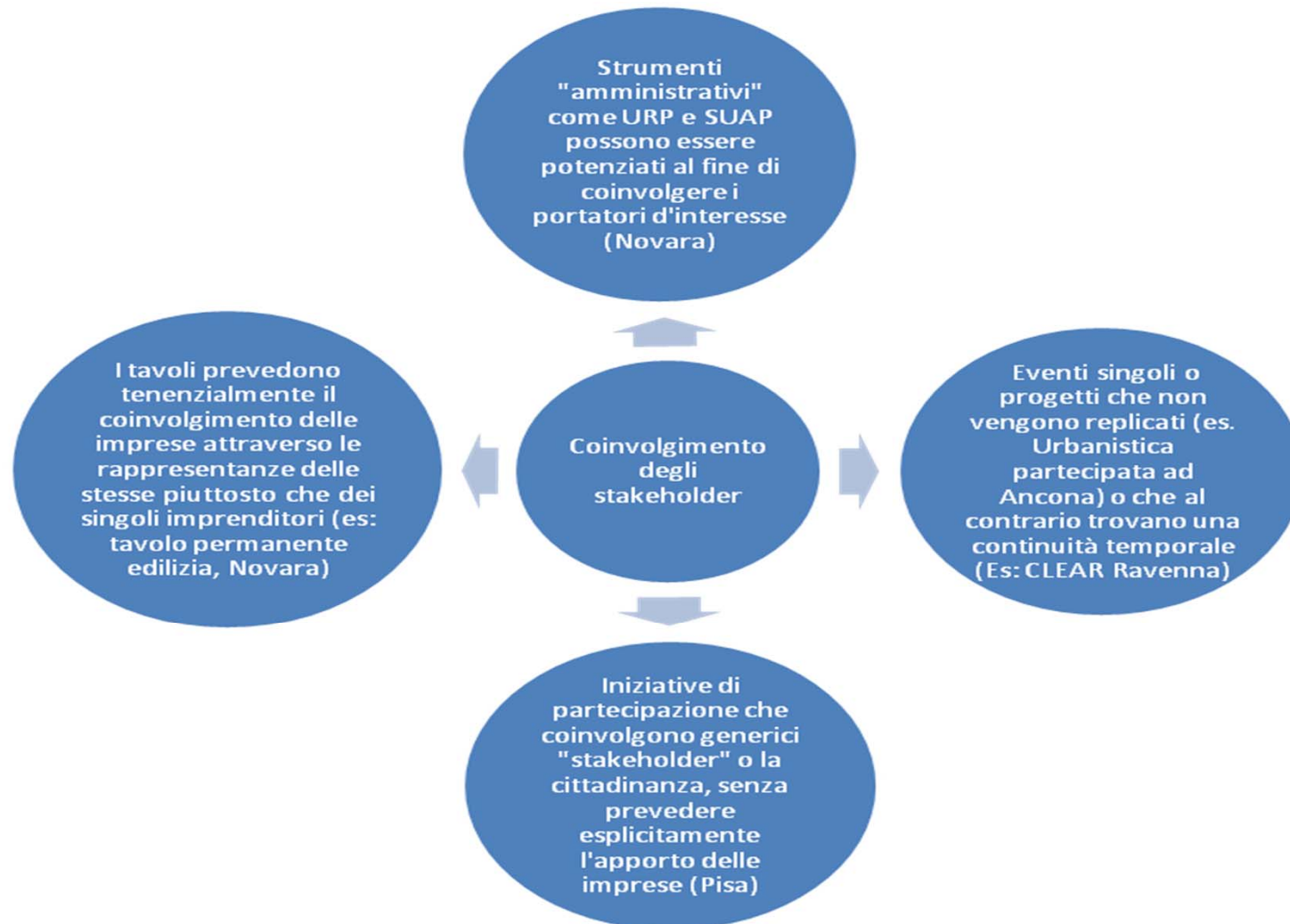
icom
istituto per la competitività

- I comuni di più grandi dimensioni tendono a sviluppare strumenti partecipativi complessi a favore delle imprese. Spesso, tuttavia, si tratta di iniziative contingenti e non ripetute nel tempo;
- Spesso il coinvolgimento delle imprese è previsto tramite l'intermediazione delle rappresentanze di categoria;

LA PARTECIPAZIONE

(3b) le imprese

Come vengono coinvolte le imprese?



LA PARTECIPAZIONE

(3c) le imprese

Le principali esperienze partecipative

Strumenti di partecipazione	
Ancona	(1) Urbanistica partecipata : focus group finalizzati per stesura di rapporti settoriali. Hanno partecipato anche imprese rilevanti come Trenitalia, Trenitalia-Cargo, RFI e rappresentanze imprenditoriali (Assindustria) nazionali.
Novara	(1) “Tavolo permanente per l’edilizia” (2) Insieme per decidere
La Spezia	(1) Contratti di quartiere , tramite i quali l’amministrazione ha stipulato contratti in materia di edilizia residenziale pubblica in alcune zone cittadine.
Pisa	(1) “Pisa partecipa” , processo partecipativo culminato in una proposta, successivamente sottoposta al Consiglio comunale, vertente sul potenziamento di alcune strutture di partecipazione (consultazioni, referendum) e sulla richiesta di strutturare un bilancio partecipativo.
Ravenna	(1) La Darsena che vorrel , percorso partecipativo attraverso il quale l’amministrazione ha recepito le richieste ed espressioni della cittadinanza relativamente alla ristrutturazione della darsena.

INCUBATORI D'IMPRESA E MARKETING TERRITORIO

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

icom
istituto per la competitività

- **Alcuni comuni detengono partecipazioni in incubatori di impresa, che assistono la nascita di iniziative imprenditoriali innovative, spesso in coordinamento con i poli universitari.**
- **Le strategie di marketing territoriale sono invece uno strumento multidimensionale, attraverso il quale si tenta di “fare sistema” in una determinata area territoriale e su più fronti: logistico, infrastrutturale e ambientale, formativo.**
- **Sul fronte logistico, connettendo la città con i flussi commerciali europei (specialmente laddove esiste un importante scalo marittimo. Es. La Spezia, Salerno).**
- **Sul fronte infrastrutturale, prevedendo aree destinate ai nuovi insediamenti ed eventualmente al trasferimento di imprese ad alto impatto per la cittadinanza.**
- **Sul fronte formativo, coinvolgendo gli atenei nella formazione di know-how specifico, anche con la finalità di non far disperdere i talenti e le conoscenze tecniche già espresse dal territorio.**

CONCLUSIONI

- (1) Il grado di recepimento della normativa nazionale è variabile. La variabilità dipende da fattori diversi: disponibilità di risorse economiche/umane, scelte strategiche dell'amministrazione;**
- (2) Nel quadro delineato assume fondamentale importanza la discrezionalità amministrativa e le scelte politiche;**
- (3) La discrezionalità è un'arma a doppio taglio: crea nuove opportunità ma nasconde le lacune delle amministrazioni.**

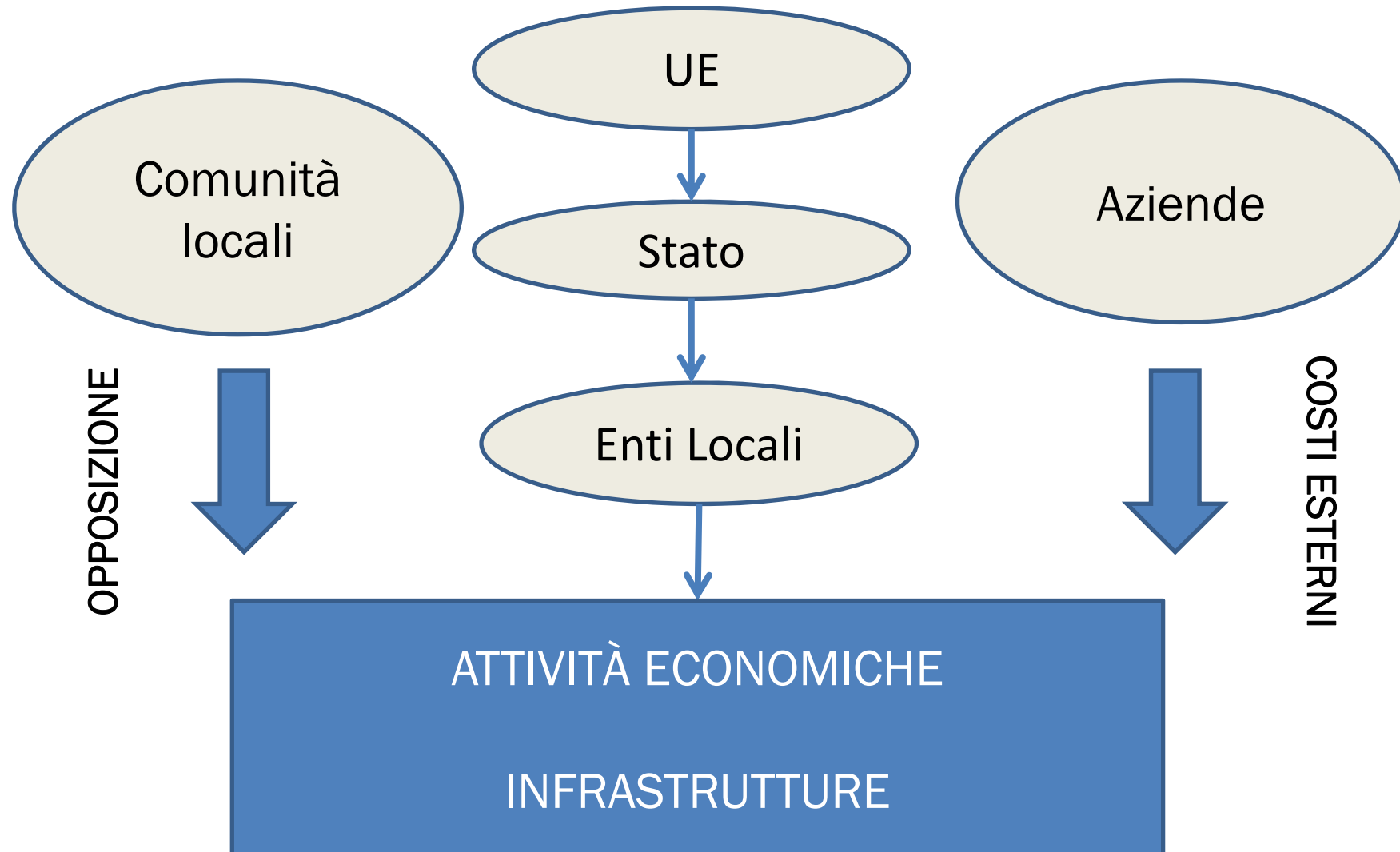
- ✓ **Capitolo 1** Trasparenza e partecipazione
- ✓ **Capitolo 2** Governo del territorio
- ✓ **Capitolo 3** Città metropolitane

- **Comprensione delle principali problematiche esistenti nel rapporto tra le attività delle imprese e la gestione del territorio**
- **Individuazione ed analisi dei fattori causali di tali problematiche**
- **Definizione dei principali strumenti adoperati dagli attori pubblici per gestire le problematiche territoriali e ambientali**
- **Confronto tra le evidenze riscontrate nell'esperienza e nella casistica nazionale e internazionale con i casi studio**
- **Formulazione di proposte di policy finalizzate a superare le problematiche precedentemente riscontrate**

- **Definizione delle problematiche esistenti nel rapporto tra imprese ed enti sul territorio: analisi della letteratura e di casi studio**
Problematiche esistenti riconducibili a:
- **Presenza di costi esterni derivanti dalle attività economiche sul territorio**
- **Ripartizione di responsabilità a più livelli e tra diversi soggetti istituzionali (e tecnici)**
- **Opposizione da parte delle comunità locali**
- **Soggetti istituzionali devono adottare strumenti per risolvere eventuali conflitti e definire valori di riferimento**

DESIGN DELLA RICERCA (2)

GOVERNANCE



- **Due tipologie di strumenti: strumenti di policy e strumenti economici.**
- **Strumenti di policy: generali o specifici? Come scegliere il giusto *mix***
 - **Strumenti di policy “passivi” e “attivi”**
 - **Strumenti economici: definizione di meccanismi disincentivanti per le aziende**
 - **Definizione dei livelli di responsabilità delle aziende: le compensazioni ambientali.**
- **Evidenze dai casi studio: elementi chiave**
- **Consapevolezza dell'importanza della tematica in discussione**
- **Rilevanza politica del rapporto con le imprese**
- **Varietà di opere e settori coinvolti**

Organizzazione delle amministrazioni per la gestione delle tematiche territoriali e ambientali

Questione di fondo: come rispondono le strutture organizzative delle amministrazioni locali rispetto alle sfide poste dalla gestione del territorio?

- **Due fenomeni sono osservati:**

- 1. Le amministrazioni osservate si sono dimostrate capaci di fare fronte con proprio personale alle necessità derivanti dalla pianificazione e gestione di infrastrutture e altre attività economiche;**
- 2. La gestione di attività economiche e infrastrutture permette la creazione di processi di trasformazione e di integrazione orizzontale tra le diverse componenti dell'amministrazione pubblica.**

Gestione dei conflitti relativi alla localizzazione di attività e infrastrutture

- **Questioni di fondo: quali motivazioni fondano l'opposizione locale? Come sono organizzati i gruppi di oppositori?**
- **Le conclusioni della ricerca evidenziano come, anche in caso di opere non particolarmente invasive da un punto di vista ambientale, siano comunque presenti fenomeni di opposizione, motivabili con richiesta di inclusione nel processo decisionale e senso di tutela del proprio territorio;**
- **Si evidenzia inoltre la presenza di alleanze tra diversi gruppi, con finalità sia di tipo sociale che di carattere politico, fenomeno osservato sia a livello di macro – opere che di interventi di tipo locale.**

Utilizzo di strumenti di policy

- **Questioni di fondo: come interagiscono strumenti di tipo attivo e passivo? Quali modalità adottano più frequentemente gli enti locali per la gestione delle tematiche territoriali?**
- **Negli studi esaminati si riscontra la sostanziale convergenza tra i modelli di strumenti di tipo attivo e passivo, con l'incontro tra esigenze di flessibilità e di cogenza.**
- **I casi studio rilevano la presenza di processi di regolamentazione, tramite Piani, solitamente adeguati all'inclusione di nuove opere, con la necessità di ricorrere a modifiche di tipo marginale. Gli strumenti di tipo attivo sono inoltre adoperati per la pianificazione congiunta tra diverse entità di governo del territorio.**

Utilizzo di strumenti economici: le compensazioni

- **Questioni di fondo: come sono definite le compensazioni ambientali? A quale punto del processo decisionale esse sono stabilite?**
- **Problematiche più frequenti: mancata visione “strategica” dello strumento; inefficacia a evitare fenomeni di opposizione locale**
- **Secondo quanto rilevato nelle esperienze locali esaminate, la scelta delle compensazioni viene principalmente definita a livello tecnico.**
- **La preferenza delle amministrazioni è legata principalmente a interventi di tipo economico – sociale, che solitamente sono percepiti come maggiormente equi e, in ragione delle caratteristiche infrastrutturali, più facilmente accettati da parte delle comunità locali.**

Questioni di carattere trasversale

- **Equità e trasparenza come principi di fondo per orientare l'organizzazione interna e la scelta degli strumenti politici ed economici**
- **Coinvolgimento diretto da parte degli amministratori locali visto come elemento decisivo per risolvere situazioni di potenziale opposizione, per promuovere la partecipazione e per garantire legittimità al processo**
- **Considerazioni di tipo ambientale e di tutela del territorio dovrebbero essere considerate all'inizio e lungo l'intero processo decisionale.**

Principali suggerimenti di policy

- Integrare le iniziative formali e informali di coinvolgimento di cittadini e stakeholder all'interno del quadro decisionale fornito dagli strumenti di policy attivi (es. valutazioni ambientali)
- Valutare, nelle modalità di risposta a fenomeni di opposizione locale, le interazioni esistenti tra diversi gruppi e le diversità di percezioni esistenti circa la necessità delle opere
- Definire a livello politico i principi per la scelta delle modalità di compensazione e inserire tali principi all'interno degli strumenti di pianificazione esistenti.

- ✓ **Capitolo 1 Trasparenza e partecipazione**
- ✓ **Capitolo 2 Governo del territorio**
- ✓ **Capitolo 3 Città metropolitane**

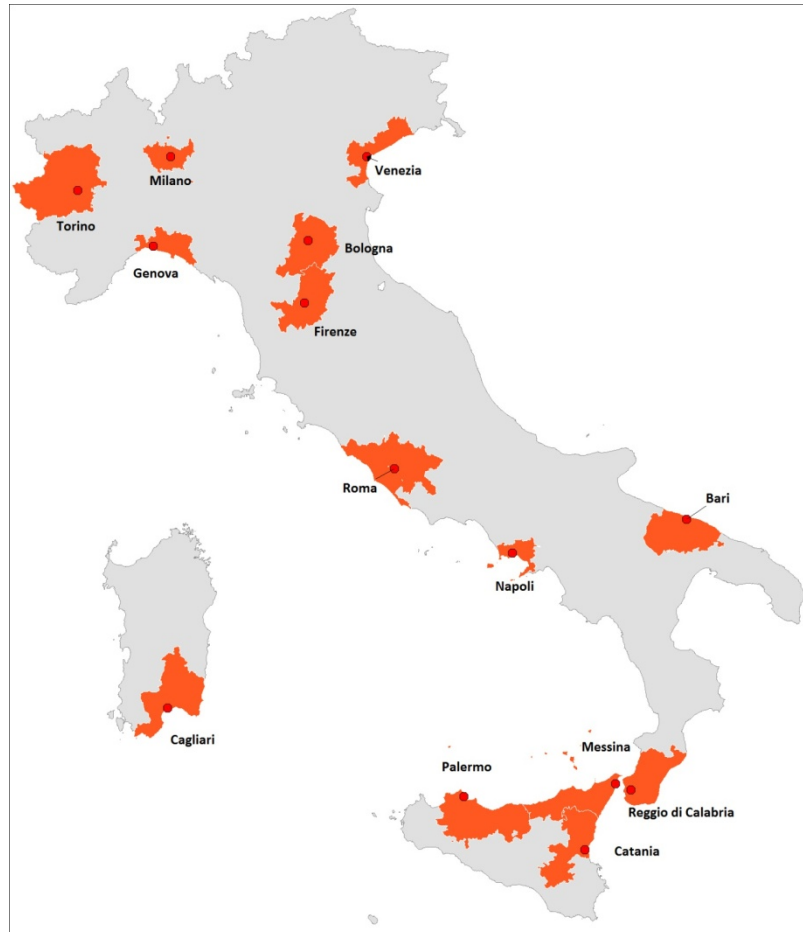
Gli obiettivi dell'indagine:

- **analizzare i nuovi scenari aperti dalla nascita delle città metropolitane nelle politiche per lo sviluppo e la competitività del territorio**
- **analizzare esperienze di inclusione degli stakeholders nei processi di governance metropolitana in Europa**
- **identificare modelli già esistenti in Italia di rapporto tra imprese e istituzioni nelle aree metropolitane**
- **mettere a confronto diverse possibili soluzioni adottabili (anche in termini statutari) per l'inclusione di attori economici nei processi di governance metropolitana**

DI COSA PARLIAMO (2)

- **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**
- **Nel contesto Ue, oltre due terzi del PIL sono generati nelle regioni metropolitane**
- **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**
- **Ancora secondo OCSE, i governi metropolitani devono essere composti principalmente da rappresentanti dei governi locali che ricadono nell'area. Ciò non esclude tuttavia il coinvolgimento di altri attori extraistituzionali come la business community e il terzo settore**

DI COSA PARLIAMO (3)



Le città metropolitane (L.56/2014) sono definite enti territoriali di area vasta preposti alla:

- I. cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;**
- II. promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;**
- III. cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.**

CITTA' METROPOLITANE COME VOLANO DI SVILUPPO ECONOMICO

- **Le città metropolitane dove viene prodotto il 34,7% dell'intero PIL nazionale, sono il principale vettore della competitività del Paese nell'economia**
- **Il tasso di crescita delle imprese nel 2012 è positivo nelle città metropolitane (0,63%) a differenza del dato nazionale (-0,38%)**
- **Si tratta di superfici particolarmente interessate da presenza di infrastrutture per la mobilità:**
 - **In CM 1.204,5 km autostrade su 7.142,7 totali nazionali.**
 - **In CM 1/3 degli scali aerei con traffico >10.000 passeggeri**
 - **In CM 20,3% del totale stazioni ferroviarie in Italia**

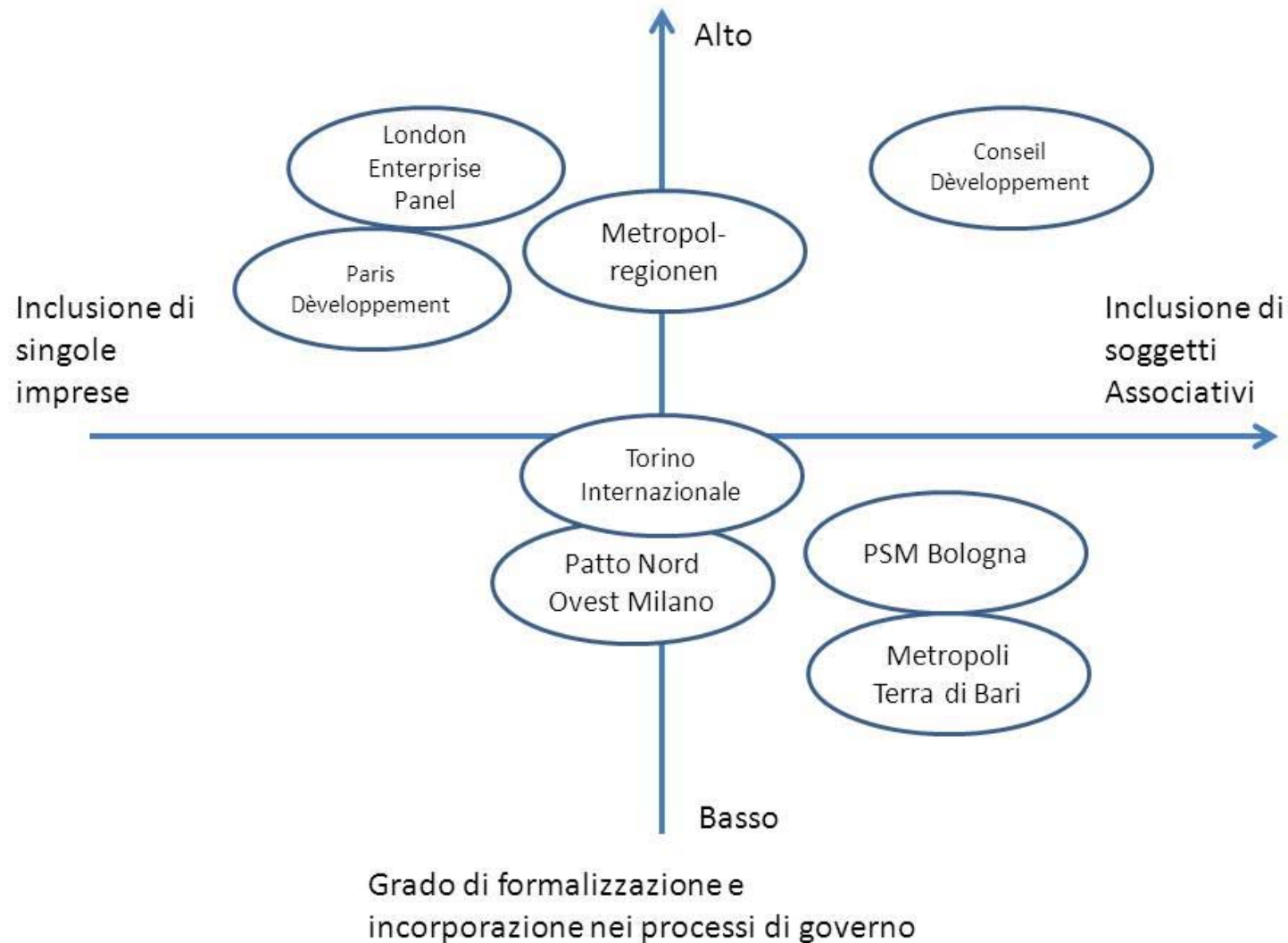
I RAPPORTI TRA TERRITORIO E IMPRESE NELLE CITTA METROPOLITANE IN EUROPA: alcuni strumenti

- **FRANCIA:**
 - **Conseils de développement**
 - **Paris Développement**
- **GERMANIA:**
 - **Metropolregionen**
- **REGNO UNITO:**
 - **London Enterprise Panel**
 - **Manchester Local Enterprise Partnership**

I RAPPORTI TRA TERRITORIO E IMPRESE NELLE CITTA METROPOLITANE IN ITALIA: alcuni strumenti

- **TORINO:**
 - Torino Internazionale
- **MILANO:**
 - Milano Metropoli
 - Euroimpresa
 - Patto per il Nord-Ovest Milano
- **BOLOGNA:**
 - PSM Bologna
- **BARI:**
 - Metropoli Terra di Bari

MODELLI A CONFRONTO



LE ATTIVITA' DI RICERCA:

- **Analisi desk su 10 città metropolitane**
- **4 città metropolitane analizzate: Milano, Torino, Roma, Napoli.**

- **cooperazione con il mondo delle imprese centrale nella governance del territorio**
 - «Noto spesso una visione individualistica delle singole categorie di attori pubblici e privati. È invece necessario fare sistema. Le aree urbane sono una importante occasione di sviluppo, una grande opportunità che può essere sfruttata solo se c'è condivisione, messa in comune».
- **riforma metropolitana occasione importante per innovare amministrazione e ridefinire le relazioni tra pubblico e privato**
 - «La città metropolitana è uno strumento di semplificazione, poi i comuni possono scegliere se utilizzare o meno questo strumento».
 - «La riforma metropolitana può essere un'occasione per ripensare un sistema che non si è rivelato particolarmente efficace e attivare forme di cooperazione con il privato».

- **visione strategica e integrata come risorsa indispensabile**
 - *«È necessaria una visione metropolitana altrimenti si rischia di chiudersi nell'eccessivo localismo. Gli attori pubblici e privati devono rinunciare a un pezzetto del loro punto di vista e rimodellare i loro interessi in funzione di questa visione metropolitana».*
- **in generale l'inclusione dovrebbe riguardare principalmente le organizzazioni imprenditoriali del territorio metropolitano.**
- **possibilità di coinvolgere anche singole imprese specialmente laddove si diano eccellenze produttive locali**
- **punti di vista diversificati sulle modalità di inclusione degli attori privati**
 - *«Credo che dovrebbero essere previste nello statuto forme stabili di consultazione con i privati. Sarà una richiesta proprio del mondo economico. Potrebbero essere tavoli di confronto costanti e specifici su questioni concrete, su progetti rilevanti per il territori promossi a partire dalle esigenze del territorio»*
 - *«Non appesantirei la struttura per evitare il rischio di creare un carrozzone burocratico. Il processo decisionale deve essere fluido. L'interlocuzione con i privati è un passaggio centrale ma può essere realizzata anche attraverso forum su singoli progetti, con una struttura volontaria e snella».*

- **necessità di aggiornare strumenti esistenti e ampliarne il raggio d'azione su scala metropolitana.**
 - *«La programmazione dovrebbe essere gestita con una struttura di missione che parta dalla pianificazione degli enti locali, che tenga conto del lavoro già svolto dagli enti locali. È importante aggiornare la programmazione in base alle nuove esigenze del territorio, non ricominciare da zero ma piuttosto utilizzare e aggiornare gli strumenti esistenti».*
 - *«La nostra città ha già un piano strategico che però ha una dimensione di area metropolitana, non di città metropolitana. L'obiettivo è di ampliare il piano esistente e allargare il numero degli interlocutori. Anche per il Piano territoriale di coordinamento provinciale vale lo stesso ragionamento: è una buona pratica da estendere su scala metropolitana ed è uno strumento importante anche per la semplificazione, per la distribuzione delle competenze tra i diversi enti territoriali».*



Via delle Quattro Fontane 116
00184 Roma
tel. +39 06 76980811
info@cittalia.it
www.cittalia.it



Piazza dei Santi Apostoli, 66
00187 Roma
tel. +39 06 4740746
fax +39 06 4746549
info@i-com.it
www.i-com.it