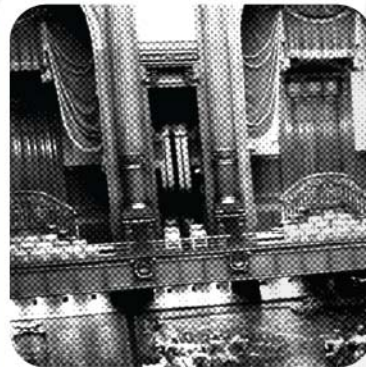


POLICY PAPER

Conflitto tra poteri, rischio
regolatorio e impatto sugli
investimenti esteri

I-Com



ABSTRACT

L'attenzione verso gli investimenti delle imprese, in particolare quelle a capitale estero, è giustamente aumentata non poco negli ultimi anni. In un tempo storico nel quale è evidente come il settore pubblico non possa costituire un driver diretto di crescita, se non altro per motivi di bilancio, diventa prioritario poter mettere le aziende nella posizione migliore per dare la spinta che serve all'economia per uscire dalla fase di recessione, e se va bene, di stagnazione, nella quale si trova da troppi anni.

Attualmente, alcune leve tradizionali per migliorare il clima d'impresa possono essere usate poco o nulla nell'attuale cornice di regole macroeconomiche (ad esempio, le aliquote d'imposta), altre possono dare alcuni effetti (le riforme del mercato del lavoro) ma probabilmente non bastano da sole a riaccendere il motore dello sviluppo.

Un fattore che certamente può dare un contributo significativo a migliorare le aspettative delle imprese è diminuire il livello ma ancor prima la volatilità delle regole. Quest'ultima è alimentata soprattutto dalla miriade di potenziali conflitti istituzionali che caratterizzano tutti i settori. Non si tratta soltanto della contrapposizione tra diversi livelli di Governo, che tuttavia continua a colpire anche progetti in settori in passato mai o poco interessati da sindrome Nimby, se non marginalmente. Ma anche del conflitto a volte palese e altre strisciante tra amministrazioni appartenenti allo stesso livello di Governo.

In taluni casi, le competenze vengono esercitate fino a un palese sconfinamento in territorio altrui. In altri, le competenze che dovrebbero essere esercitate secondo legge rimangono lettera morta.

In tutti questi casi, appaiono evidenti i limiti di un sistema policentrico che non abbia al proprio interno meccanismi che consentano, a seconda delle situazioni, di coordinare le

situazioni di conflitto potenziale oppure di superare la paralisi decisionale, derivante dai veti incrociati. In tutte queste fattispecie, occorrerebbe che l'architettura istituzionale potesse disporre di una clausola di salvaguardia, che permetta al sistema di trovare una soluzione di sintesi rispetto a una diversità di punti di vista che in linea teorica è una garanzia di rappresentanza democratica, nella prassi comune si trasforma nella possibilità di esercitare il proprio potere al di fuori di ogni principio di responsabilità generale verso la collettività.

Dunque, va senz'altro riformato il Titolo V della Costituzione, con la restituzione al centro di responsabilità piene nelle materie più strategiche dal punto di vista del sistema Paese. Ma occorre agire anche nella direzione di snellire strumenti come la conferenza dei servizi o la concertazione tra più Ministeri o Amministrazioni. In termini generali, appare urgente rafforzare meccanismi gerarchici che, in caso di conflitto e senza che questo sia risolto entro una determinata tempistica, assicurino la prevalenza di un'amministrazione sull'altra. Naturalmente questa maggiore gerarchizzazione dei rapporti tra amministrazioni, necessaria per far ripartire il Paese a partire da una serie di settori chiave, dovrebbe trovare un naturale contrappeso nella massima trasparenza e partecipazione ai processi.

D'altronde se la casa delle amministrazioni pubbliche deve essere davvero di vetro, principio sacrosanto, è anche importante che sia sufficientemente ordinata. Altrimenti chi è all'esterno non riesce a distinguere con certezza cosa vede all'interno. E il principio di trasparenza, che deve necessariamente accompagnarsi a quello di responsabilità, sarebbe perciò del tutto inapplicato.

COORDINATORE

Stefano DA EMPOLI

AUTORI

Silvia COMPAGNUCCI

Stefano DA EMPOLI

Davide INTEGLIA

Giusy MASSARO

INDICE

1. PREMESSA	1
2. QUANDO L'ITALIA RISCHIA DI FARSI MALE DA SOLA E METTE A RISCHIO GLI INVESTIMENTI DEI PRIVATI. TRE CASE STUDY DAI SETTORI ENERGIA, FARMACEUTICA E TELECOMUNICAZIONI	1
3. GLI INVESTIMENTI A RISCHIO E INCAGLIATI: I RISULTATI DI UNA SURVEY I-COM	8
4. CONCLUSIONI	12

1. Premessa

L'attenzione verso gli investimenti delle imprese, in particolare quelle a capitale estero, è giustamente aumentata non poco negli ultimi anni. In un tempo storico nel quale è evidente come il settore pubblico non possa costituire un driver diretto di crescita, se non altro per motivi di bilancio, diventa prioritario poter mettere le aziende nella posizione migliore per dare la spinta che serve all'economia per uscire dalla fase di recessione, e se va bene, di stagnazione, nella quale si trova da troppi anni. Attualmente, alcune leve tradizionali per migliorare il clima d'impresa possono essere usate poco o nulla nell'attuale cornice di regole macroeconomiche (ad esempio, le aliquote d'imposta), altre possono dare alcuni effetti (le riforme del mercato del lavoro) ma probabilmente non bastano da sole a riaccendere il motore dello sviluppo. Una recente survey dell'American Chamber of Commerce in Italy, condotta tra i propri associati, che includono le principali imprese USA che operano in Italia, pone il rischio regolatorio in cima ai fattori che influenzano l'attività d'impresa. Addirittura quasi un terzo del campione di imprese intervistate (il 27%) ritiene che il quadro regolatorio determini oltre il 50% del valore dell'EBITDA. Non si sta dunque parlando solo di imprese che operano nei mercati tradizionalmente soggetti a una forte regolazione settoriale ma di un numero più ampio di aziende che rispetto al passato percepisce maggiormente l'impatto (purtroppo soprattutto in negativo) delle regole sul proprio business. Non si tratta semplicemente di diminuire il livello di regolazione ma in primis la volatilità. Che è alimentata soprattutto dalla miriade di potenziali conflitti istituzionali che caratterizzano tutti i settori. Non si tratta soltanto della contrapposizione tra diversi livelli di Governo, che tuttavia continua a colpire anche progetti in settori in passato mai o poco interessati da fenomeni Nimby, se non marginalmente (è il caso dei gasdotti e di TAP, che rappresenta uno dei tre casi sui quali ci soffermiamo nel paper). Ma anche del conflitto palese tra amministrazioni appartenenti allo stesso livello di Governo (è il caso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Agenzia Italiana del Farmaco nella vicenda Avastin-Lucentis, altra case history descritta nel paper). In taluni casi, le competenze vengono esercitate fino a un palese sconfinamento in territorio altrui (come avviene nella sentenza dell'Antitrust, che di fatto disconosce, senza svolgere un'indagine autonoma, l'autorità scientifica dell'Agenzia Europea del Farmaco e dell'Agenzia Italiana del Farmaco,

dichiarando l'equivalenza tra i farmaci Avastin e Lucentis). In altri, come ad esempio sui limiti elettromagnetici, che rappresentano un ostacolo formidabile allo sviluppo del 4G, che consente connessioni dati in mobilità decisamente più veloci delle attuali, le competenze che dovrebbero essere esercitate secondo legge (in questo caso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sulla base di una proposta di Ispra e delle Agenzie per l'Ambiente regionali) rimangono lettera morta. In entrambi i casi, con un grave nocumento per l'attività d'impresa, che viene egualmente spiazzata da un eccesso o da una carenza di intervento rispetto alle attese iniziali.

2. Quando l'Italia rischia di farsi male da sola e mette a rischio gli investimenti dei privati.

Tre case study dai settori energia, farmaceutica e telecomunicazioni

I casi raccontati in questo paragrafo non esauriscono certamente le possibili fattispecie di conflitto tra poteri ma ne esemplificano alcune tra le più frequenti, in particolare lungo le due direttrici, verticale (conflitto tra diversi livelli di Governo, come nel caso di TAP) e orizzontale (conflitto tra poteri appartenenti allo stesso livello di Governo, come nel caso di Avastin e Lucentis, i due farmaci rispettivamente di Roche e Novartis, sanzionate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che nella propria decisione ha di fatto smentito la posizione tecnico-scientifica dell'Agenzia Italiana del Farmaco e prima ancora dell'Agenzia Europea del Farmaco). Il caso delle telecomunicazioni (o meglio i due casi "cugini" citati, i limiti all'elettromagnetismo per gli impianti di telefonia mobile e alle tecniche di scavo, per il roll-out della banda larga fissa, che entrambi impediscono di fatto il pieno sviluppo delle telecomunicazioni di ultima generazione in Italia) rappresenta la sublimazione del contrasto istituzionale in una forma di atarassia che impedisce l'adozione di provvedimenti di normazione secondaria (decreti ministeriali), previsti dalla normazione di rango primario (leggi dello Stato). In quest'ultimo caso, l'iter tortuoso per l'adozione della normazione di rango secondario, basato sul concerto tra Ministeri e spesso e volentieri tra diversi livelli di Governo, agisce da freno evidente e al contempo del tutto deresponsabilizzante a misure spesso urgenti e di buon senso. Nella loro eterogeneità di settore e di tipologia rispetto al tema del conflitto tra poteri, i casi citati hanno però alcuni elementi in comune, che ne rendono interessante il confronto.

Innanzitutto si riferiscono a settori dove gli elevati investimenti sono integralmente o in grande prevalenza coperti da capitali privati, in parte consistente provenienti dall'estero. Al contempo, la regolazione pubblica svolge un ruolo fondamentale in tutte le fasi dell'attività d'impresa (da quella autorizzativa a quelle sui mercati a valle). Questa pervasività della regolazione riflette il ruolo sociale e dunque l'elevato interesse pubblico rivestito da questi settori, che proprio per questo avrebbero dunque bisogno di un apparato di norme che non ostacoli lo sviluppo ma semmai lo stimoli positivamente lungo binari compatibili con la massimizzazione del welfare sociale.

Si tratta infine di casi di estrema attualità, che nelle prossime settimane o al più mesi potrebbero trovare un punto di svolta decisivo.

A. Case study energia. TAP, opera strategica per la UE, tenuta in ostaggio da un pugno di amministrazioni locali

Il ruolo del TAP nella strategia energetica europea

Il gasdotto TAP (Trans Adriatic Pipeline) completerà il percorso verso l'Europa del Corridoio meridionale del gas che aprirà una nuova rotta di approvvigionamento verso l'Europa.

Circa il 70% del gas consumato nell'Unione è di provenienza esterna. La Commissione europea prevede che la quota rimanga stabile sino al 2020 e successivamente aumenti leggermente fino a circa 340-350 miliardi m³ entro il 2025-2030. Nel 2013, il 39% delle importazioni di gas in volume proveniva dalla Russia, il 33% dalla Norvegia ed il 22% dal Nordafrica (Algeria e Libia).

Anche in considerazione della prospettiva di una diminuzione della produzione nel Mare del Nord, i Ministri dell'Energia del G7 si sono trovati d'accordo nel sostenere, all'interno della dichiarazione congiunta al termine del loro incontro a Roma il 6 maggio 2014, che "nel medio periodo, è essenziale la diversificazione delle fonti e dei percorsi di approvvigionamento. Nessun paese dovrebbe dipendere interamente da un fornitore. Abbiamo intenzione di promuovere un mercato più integrato del GNL, anche attraverso nuovi approvvigionamenti, lo sviluppo di infrastrutture di trasporto, di capacità di stoccaggio e di terminali GNL. Appoggiamo l'apertura di nuovi percorsi per l'approvvigionamento energetico, in particolare il Corridoio Meridionale come percorso per eventuali altre fonti di approvvigionamento per l'Europa."

Nella Comunicazione sulla Strategia europea di sicurezza energetica, pubblicata il 28 maggio 2014, si afferma che "oltre a rafforzare i rapporti con i fornitori attuali, la politica energetica dell'Unione dovrebbe altresì perseguire l'obiettivo di aprire la strada a nuove fonti. La realizzazione del corridoio meridionale e i progetti di interesse comune identificati rappresentano un elemento importante in quest'ottica giacché preparano il terreno alle forniture dalla regione del Caspio e oltre. È di importanza essenziale perseguire un'agenda commerciale attiva in questa regione per assicurare l'accesso ai mercati ma anche per sviluppare infrastrutture di importanza strategica la cui fattibilità dipende dall'accesso a volumi di esportazioni sufficienti. In una fase iniziale si prevede che entro il 2020, 10 miliardi di m³/anno di gas naturale prodotti in Azerbaijan raggiungeranno il mercato europeo attraverso il corridoio meridionale del gas. Questo nuovo gasdotto rivestirà anche un ruolo cruciale di collegamento col Medio Oriente. L'infrastruttura attualmente prevista in Turchia potrebbe avere una capienza fino a 25 miliardi di m³/anno per il mercato europeo. Nel lungo periodo altri Paesi come il Turkmenistan, l'Iraq e l'Iran, se sono soddisfatte le condizioni per revocare il regime di sanzioni, potrebbero fornire un contributo significativo all'ampliamento del corridoio meridionale del gas. Una politica estera coerente e mirata nei confronti di questi Paesi sarà cruciale in questo senso. Inoltre l'Unione dovrebbe intensificare il dialogo politico e commerciale con i partner dell'Africa Settentrionale e del Mediterraneo orientale, in particolare al fine di realizzare un hub gasiero mediterraneo nell'Europa meridionale."

Alla luce di questi documenti ufficiali molto recenti e di innumerevoli dichiarazioni ai massimi livelli in Europa e non solo¹, è evidente come il gasdotto TAP, per ora l'unica concreta possibilità di concretizzare il cosiddetto Corridoio Meridionale ai quale fanno riferimento i documenti ufficiali sopra citati, possa essere considerato del tutto strategico non solo per l'Italia (che in questo modo diversificherebbe le fonti di approvvigionamento e potrebbe candidarsi ad ospitare l'hub del gas mediterraneo) ma per l'Europa nel suo complesso. Ricordiamo inoltre che il progetto del TAP è risultato vincitore di una competizione internazionale per assicurarsi la produzione azera, sviluppata dal Consorzio Shah Deniz, alla quale fa

¹ Da ultimo nella Conferenza euro-mediterranea dei Ministri dell'Energia, ospitata dalla Presidenza italiana a Roma lo scorso 19 novembre.

esplicito riferimento la Comunicazione della Commissione europea.

Dunque, quel gas arriverà in un modo o nell'altro in Europa. Molto meglio immaginare, in base a tutti gli elementi di giudizio a disposizione, che la porta d'ingresso sia l'Italia.

Impatto ambientale e benefici economici del tratto italiano del progetto

Il tratto italiano in terraferma del gasdotto TAP, che attraversa la Grecia, l'Albania e il Mare Adriatico, è il più corto dell'intero percorso, 8,2 km su 870 km complessivi, dall'approdo a San Foca, nella provincia di Lecce, fino al Terminale di Ricezione che collegherà il gas trasportato alla Rete Nazionale gestita da SNAM. Per dare un'altra grandezza di riferimento, la Puglia ospita già oggi 13.870 km di gasdotti.

Secondo quanto afferma la società in documenti ufficiali, il percorso di TAP in territorio italiano è frutto di studi dell'area durati 3 anni e il gasdotto, che ha un diametro di 90 cm, sarà interrato ad una profondità minima di 1,5 metri e dunque non visibile. Al termine dei lavori di costruzione, che dovrebbero durare dal 2015 al 2019, non ci saranno restrizioni all'uso agricolo dei terreni attraversati dal gasdotto.

L'approdo a San Foca, un'area costiera di indubbio valore naturalistico, è stato deciso sulla base di una comparazione tra 11 possibili soluzioni diverse. Quello di San Foca è risultato l'approdo che garantisce il minor impatto ambientale. Nel tratto costiero il tubo passerà 10 metri sotto terra e i lavori per lo scavo del tunnel non interesseranno in alcun modo la spiaggia, lasciando intatte a terra la macchia mediterranea e in mare le praterie di posidonia oceanica ed evitando sovrapposizioni con i periodi di riproduzione delle tartarughe Caretta Caretta e di altre specie animali presenti in loco.

Secondo il progetto, le uniche strutture visibili al termine dei lavori saranno una cabina di intercettazione e il Terminale di Ricezione (che sarà posto all'interno in un luogo di scarso impatto paesaggistico).

A fronte di esternalità negative trascurabili per la comunità locale, si stima che TAP contribuirà direttamente al PIL della Regione Puglia per 80 milioni di euro l'anno nella fase di costruzione e 4 milioni di euro l'anno nella fase di esercizio, che salgono a 8 considerando anche gli effetti indotti. Si prevede che l'impatto occupazionale complessivo nella provincia di Lecce sarà pari a 340

occupati/anno nella fase di costruzione e 129 occupati/anno in quella di esercizio.

Il processo autorizzativo e le resistenze locali

Per la realizzazione del gasdotto sono necessarie le autorizzazioni di amministrazioni nazionali (Ministero dell'Ambiente, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo), amministrazioni regionali (Regione Puglia) e pareri locali (Provincia di Lecce, Soprintendenza locale).

La Regione Puglia, spinta dalla protesta guidata dal Comune di Melendugno (nel cui territorio cadrebbe il tratto italiano del gasdotto), e propagatasi ad altri Comuni della Provincia di Lecce, e il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo hanno espresso pareri tecnici negativi, che tuttavia potrebbero non inficiare il percorso autorizzativo successivo. Il ministero l'ha fatto evidenziando l'importanza del paesaggio agrario del Salento, che il gasdotto rischierebbe di intaccare (anche se il proponente del progetto si è impegnato a ripristinare l'integrità paesaggistica, a lavori ultimati). Al contempo, il Ministero dell'Ambiente, sulla base del parere favorevole della Commissione nazionale VIA, ha emanato lo scorso 11 settembre 2014 il decreto di compatibilità ambientale e a questo punto si attende il rilascio dell'autorizzazione unica del Ministero dello Sviluppo Economico.

Dunque, nel 2015 potrebbero aprire i cantieri del gasdotto. Rimane però il fatto senza precedenti che un'infrastruttura ritenuta strategica non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo possa essere fermata dalle proteste di uno o più Comuni, che a sua volta crea una serie di effetti a catena, del tutto indipendenti dalla sostanza del progetto, che si limita ad aggiungere con tutte le cautele del caso ambientali e di sicurezza (ma anche di impatto sul turismo) 8 chilometri ai 13.870 già esistenti che insistono sul territorio pugliese.

B) Case STUDY farmaceutica. Avastin-Lucentis, quando i burocrati smentiscono la scienza

Avastin e Lucentis, due farmaci differenti

Il caso Avastin Lucentis, salito agli onori della cronaca in seguito al provvedimento sanzionatorio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), risalente al febbraio 2014 e attualmente soggetto al giudizio amministrativo, si riferisce ad un presunto cartello che vede come protagonisti un farmaco appositamente registrato

per la maculopatia – ossia il Lucentis (ranibizumab) di Novartis – e un farmaco oncologico che è stato analogamente utilizzato in ambito oftalmico pur non avendo un'autorizzazione per la stessa indicazione, il Bevacizumab di Roche.

A metà degli anni '90 Genentech, società specializzata in biotecnologie che nel 2009 venne acquisita da Roche, iniziò a sviluppare Bevacizumab per la cura del carcinoma gastrointestinale: un anticorpo monoclonale che ha come target un fattore di crescita vascolare implicato nella crescita tumorale entrato in commercio nel 2004. Poco dopo Genentech si accorse che lo stesso fattore è coinvolto nello sviluppo della maculopatia della retina. Bevacizumab però non aveva le caratteristiche specifiche per l'iniezione intraoculare in quanto sviluppato per il trattamento di neoplasie con una somministrazione per via endovenosa, in modo da poter raggiungere il tumore permanendo nel circolo sanguigno per circa 21 giorni per arrivare fino alle metastasi. La permanenza in circolo prolungata del farmaco era positiva per la cura dei tumori, ma in caso di uso intraoculare avrebbe potuto essere causa di effetti collaterali che potevano mettere a rischio i pazienti. Per questo motivo nel 1998 Genentech decise di sviluppare il Lucentis, elaborando così un diverso medicinale con uguale efficacia e minori effetti collaterali che entrò nel mercato nel 2006 e che venne dato in licenza a Novartis.

Lucentis e Avastin sono quindi due molecole decisamente differenti, come peraltro riportato nel parere del Consiglio Superiore di Sanità che lo scorso 15 maggio ha dichiarato che *"i due farmaci sono diversi per struttura, farmacologia e indicazioni approvate"* e come chiaramente spiegato in un affidavit reso al TAR del Lazio, che giudica il caso, da Napoleone Ferrara, professore di Patologia e Oftalmologia nell'Università di San Diego e "padre" di entrambi i farmaci: *"Lucentis è sviluppato e autorizzato per un uso oculare intravitale, Avastin è sviluppato e autorizzato come prodotto solo per trattare patologie oncologiche. In nessun Paese Avastin è stato mai registrato come farmaco per il trattamento della maculopatia senile degenerativa e per l'utilizzo intraoculare."*

Prima dell'arrivo di Lucentis sul mercato quindi, Avastin, nonostante sia un farmaco antitumorale, veniva usato senza autorizzazione per uso oftalmico, a seguito di una preparazione e rielaborazione da parte dei farmacisti. Pertanto però il farmaco manipolato e frazionato per essere somministrato contro la degenerazione maculare

senile non era più Avastin, bensì una preparazione galenica a base di Bevacizumab, il principio attivo. Questa situazione è proseguita anche dopo l'approvazione di Lucentis, nonostante l'AIFA avesse segnalato più volte la rischiosità dell'utilizzo di Bevacizumab intraoculare.

Nel 2012 la Commissione Tecnico Scientifica dell'Aifa decise di escludere Bevacizumab per l'uso intravitale dalla lista dei farmaci erogabili a carico del Ssn secondo la Legge 648/96, basandosi sui rischi di sicurezza del medicinale riportati dalla European Medicines Agency (Ema), l'Ente regolatorio europeo, e dalla concomitante presenza di un farmaco (Lucentis) specificamente studiato e registrato per l'uso intravitale.

Ciononostante l'utilizzo di Bevacizumab intraoculare non è mai diminuito, anche perché conveniente sotto il profilo economico, sia per gli ospedali pubblici sia per gli oculisti privati. A questo proposito, occorre ricordare che Bevacizumab, in quanto medicinale ad uso oncologico, non è mai stato oggetto di negoziazione con le autorità regolatorie per uso oftalmico e attualmente, quindi, l'unico prezzo certo e riconosciuto dall'Aifa è quello per indicazioni oncologiche. Quando nel 2008 invece Lucentis arrivò sul mercato italiano, Aifa stabilì il prezzo tenendo conto dell'innovazione, delle caratteristiche di sicurezza e qualità idonee e degli investimenti per la ricerca e lo sviluppo del farmaco stesso e questo beneficio clinico giustificava, secondo l'AIFA, il suo prezzo più elevato.

I prezzi di Bevacizumab intraoculare e Lucentis non sono quindi paragonabili perché si confrontano un farmaco registrato, il Lucentis, con un farmaco privo di studi clinici ed ottenuto dalla manipolazione e dal frazionamento di Avastin oncologico, e il cui prezzo è quindi determinato in modo autonomo dagli autori del frazionamento e non dall'AIFA.

La sentenza AGCM, ovvero la certificazione del conflitto istituzionale tra Autorità dello Stato

Il provvedimento AGCM n. 24823, assunto in data 27 febbraio 2014 all'esito del procedimento I760, denuncia l'esistenza di una collusione orizzontale tra le due aziende nella commercializzazione dei farmaci Avastin (Roche) e Lucentis (Novartis), irrogando una sanzione alle due aziende per circa 180 milioni di euro in totale. Il provvedimento fonda quindi la propria accusa su una potenziale differenziazione artificiosa messa in atto dalle due aziende per realizzare una strategia di comunicazione mirante a condizionare le scelte dei medici per sottrarre Avastin dal commercio per

l'utilizzo intra-oculare, e favorire dunque la prescrizione di Lucentis.

Visto dalla prospettiva della farmacovigilanza, il comportamento anticoncorrenziale addebitato alle due imprese non è altro che l'adempimento di doveri stabiliti dalla normativa comunitaria. L'Antitrust che non ha competenza in materia farmaceutica sembra così esorbitare dai propri strumenti istruttori per fornire un giudizio che diventa un dubbio di inefficienza del sistema di regolazione dei farmaci e delle autorità comunitarie e nazionali preposte alla sua vigilanza. Di fatto l'AGCM si è spinta ad affermare "l'equivalenza dei due farmaci" e a sostenere che Roche e Novartis avrebbero effettuato un'enfaticizzazione dei profili di sicurezza di Avastin off label, ed ha così interferito con la competenza delle agenzie regolatorie: EMA a livello europeo e AIFA a livello nazionale. L'Autorità si è arrogata così, senza peraltro compiere alcuna istruttoria tecnicocientifica, prerogative e competenze scientifiche che non rientrano certo tra i suoi compiti istituzionali ed ha così preteso di mettere "un punto" definitivo al dibattito scientifico mondiale sui due medicinali che, invece, è tuttora in corso, banalizzandolo e sottovalutando il potenziale impatto della propria decisione per medici e pazienti.

Nessuno, dunque, contesta in questa sede all'AGCM la possibilità di intervenire su profili di diritto antitrust (che tuttavia nel caso di specie appaiono molto dubbi) ma quel che appare in questa sede del tutto aberrante è il fatto che un corpo dello stesso Stato, anziché appellarsi al giudizio dell'organismo competente sulle questioni di efficacia e sicurezza dei medicinali, lo smentisca platealmente e per di più lo faccia senza aver condotto un'indagine alternativa di rilievo scientifico, creando un precedente di inaudita gravità relativamente alla certezza giuridica nella quale si muovono le imprese del farmaco in Italia.

Inoltre nel maggio 2014 è stata approvata la legge 24/2014, che consente il rimborso delle indicazioni terapeutiche non autorizzate anche in presenza di un farmaco registrato per la stessa terapia in caso di convenienza economica. Di fatto ciò rende superflui gli studi clinici che consentono lo sviluppo dei medicinali e vanifica le verifiche di sicurezza ed efficacia da parte delle autorità regolatorie.

Pertanto la noncuranza dimostrata dall'AGCM e dal legislatore nei confronti degli obblighi regolatori e della necessità di studi clinici per lo sviluppo di medicinali costituisce di fatto un deterrente della ricerca scientifica in Italia. Proprio in un momento nel quale il Governo si sta impegnando meritoriamente, attraverso le multinazionali

operanti nel nostro Paese², a fare dell'Italia un hub della produzione farmaceutica.

Ma questi sforzi rischiano di essere minati fin dal principio da interventi incuranti delle procedure e delle regole consolidate nel settore sanitario e farmaceutico a tutela dei pazienti.

C) Case study Telecomunicazioni. Dai limiti elettromagnetici alla rete mobile di quarta generazione ai vincoli sugli scavi per la posa della banda larga, gli investimenti in connettività appesi a un foglio di carta

L'Italia si trova ad affrontare un'importante sfida per il futuro di breve e medio periodo. Da un lato, infatti, gli ambiziosi obiettivi fissati dall'Agenda Digitale per l'Europa impongono la realizzazione entro il 2020 di una copertura a banda larga pari o superiore a 30 Mbps per il 100% dei cittadini e di una copertura a banda larga superiore a 100 Mbps per il 50% dei cittadini; dall'altro, l'enorme crescita del traffico dati da rete mobile seguita alla straordinaria diffusione di smartphone e tablet e l'ulteriore evoluzione che ci si attende grazie anche allo sviluppo dei servizi M2M ed in particolare dell'Internet of Things, rendono indispensabile la realizzazione di ingenti investimenti nelle reti e nelle nuove tecnologie che consentano al nostro Paese di colmare il gap che ancora lo separa dai Paesi più maturi e di far fronte, in maniera efficace, alle richieste del mercato.

La predisposizione di un piano di investimenti a ciò orientato esige, però, da un lato una politica industriale incentivante e, dall'altro, un quadro normativo e regolamentare chiaro e snello che accompagni lo sviluppo infrastrutturale e tecnologico³.

Il contesto italiano, invero, mostra ancora una serie di criticità irrisolte che, di fatto, ostacolano o comunque limitano e rallentano la realizzazione da

² In un gesto senza precedenti, il 6 ottobre 2014 Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha ricevuto a Palazzo Chigi 10 CEO di imprese farmaceutiche, di cui 8 estere (tra le quali Novartis e Roche), proprio per favorire le condizioni che dovrebbero rafforzare il settore in Italia. Per maggiori dettagli si legga il resoconto apparso il 7 ottobre sul Sole 24 Ore <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-10-07/renzi-apre-big-farmaco-063854.shtml?uid=AB6AjK0B>

³ Proprio il 20 novembre è andata in consultazione (che durerà fino al 20 dicembre) la "Strategia Italiana per la banda ultralarga", che, insieme alla "Strategia italiana sulla crescita digitale", si propone di accelerare la digitalizzazione del Paese sia dal lato dell'offerta che della domanda. I documenti sono scaricabili qui <http://www.agid.gov.it/notizie/crescita-digitale-banda-ultralarga-aperte-consultazioni-pubbliche>

parte degli operatori del settore di quegli interventi tesi a favorire la digitalizzazione del Paese; tra queste spiccano, per l'impatto dirompente che esercitano sullo sviluppo delle reti, delle tecnologie e dei servizi innovativi, la normativa relativa ai limiti elettromagnetici e la disciplina contenuta nel Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 1° ottobre 2013 (c.d. "Decreto Scavi").

I limiti elettromagnetici: aspettando le Linee Guida ministeriali, il Paese rimane fermo alla telefonia mobile di vecchia generazione

Per quanto concerne i limiti elettromagnetici, a partire dal 1998 con il D.M. n.381 e poi con la Legge quadro n.36/2001 ed il DPCM 8 luglio 2003 relativo alle radiofrequenze, il nostro Paese ha scelto di adottare politiche di protezione decisamente più stringenti rispetto a quelle espresse a livello internazionale, senza una base scientifica basata su evidenze empiriche che giustificassero limiti più bassi rispetto a quelli europei. Il DPCM del 2003, in particolare, pur in mancanza di evidenze scientifiche che dimostrino l'esistenza di una connessione di causa-effetto, ispirandosi al principio di precauzione, ha considerato anche il rischio connesso con esposizioni prolungate nel tempo a livelli bassi ed ha fissato in 6 V/M il limite massimo da applicarsi prescrivendo altresì una misurazione su qualsiasi intervallo di 6 minuti. Ciò non solo all'interno degli edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere, ma in relazione a qualsiasi pertinenza esterna anche astrattamente fruibile come ambiente abitativo (come ad es., cortili, balconi, terrazzi). Di contro, a livello internazionale, le Linee Guida ICNIRP - recepite nella Raccomandazione europea 1999/519/EC e seguite nella maggior parte dei Paesi europei ed extra-europei - non solo fissano valori di riferimento a seconda delle frequenze ben più elevati (partono da 39 V/m per 800 MHz fino ad arrivare a 61 V/m per 2660 MHz), ma si limitano a stabilire dei valori limite di esposizione solo in relazione agli effetti sanitari accertati e senza considerare i possibili effetti a lungo termine. Ciò in linea anche con le più recenti valutazioni compiute dall'OMS che riconoscono la conformità dei suddetti limiti alle esigenze di tutela della salute degli individui.

Dopo anni di accesi dibattiti in merito alla congruità dei limiti fissati e delle metodologie di misurazione prescritte, con l'art. 14 del D.L. 179/2012 (convertito con legge 221/2012) sono state introdotte modifiche al quadro normativo vigente che, fermo restando il valore di attenzione a 6 V/M,

si sostanziano nell'introduzione di un calcolo della media dei valori sulle 24 ore e nell'esclusione dei tetti anche in presenza di lucernai e dei lastrici solari con funzione prevalente di copertura, indipendentemente dalla presenza o meno di balaustre o protezioni anti-caduta e di pavimentazione rifinita. Nel calcolo si prescrive inoltre di tenere in considerazione i fattori di riduzione della potenza e valori di assorbimento del campo elettromagnetico da parte delle strutture degli edifici rimettendo all'Ispra ed alle Arpa/Appa la definizione di linee guida da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Nonostante l'assoluta rilevanza del tema per il sistema Italia, le citate Linee Guida, indispensabili per applicare la nuova disciplina, sono ancora ferme al box in attesa di essere approvate dal Ministero, con la conseguenza che gli investimenti continuano a trovare nella vecchia normativa un enorme ostacolo.

Ci si riferisce, in particolare, alle enormi difficoltà nell'implementazione del nuovo standard tecnologico LTE (Long Term Evolution), ovvero la quarta generazione delle comunicazioni mobili (4G) che consentirà una velocità di connessione con Internet mobile fino a 144 megabit al secondo, dieci volte superiori rispetto alle reti di terza generazione, permettendo la fornitura di servizi di qualità comparabile a quella offerta dalle reti fisse.

Ebbene, la previsione di limiti elettromagnetici così stringenti rispetto alla media europea, unito al ritardo nell'approvazione delle linee guida Ispra/Arpa/Appa indispensabili per l'applicazione della nuova disciplina e delle nuove tecniche di misurazione, costituisce un enorme ostacolo per la realizzazione di investimenti nell'LTE. La facile saturazione del ridotto spazio elettromagnetico disponibile in virtù della sopra esposta disciplina, impedisce, infatti, nella maggioranza dei casi, di operare in co-siting con la conseguenza che per sviluppare tale nuovo standard tecnologico gli operatori sono costretti ad individuare nuovi siti dove realizzare ulteriori impianti - con un evidente impatto sul territorio e sull'ambiente - e a sostenere investimenti enormi. All'impegno finanziario si aggiunge poi la necessità di dover affrontare le note opposizioni delle popolazioni locali, generalmente contrarie all'installazione di impianti di TLC e le disfunzioni e lungaggini che spesso caratterizzano l'operato delle amministrazioni locali responsabili dei relativi procedimenti. Non sono mancate, infatti, negli anni, criticità connesse all'esercizio delle competenze di Stato, Regioni ed enti locali in materia. Ed infatti, nonostante sia stato

più volte chiarito dalla Corte Costituzionale che allo Stato spetta la fissazione dei valori limite ed alle Regioni e ai Comuni la decisione circa la localizzazione degli impianti - nel rispetto, comunque, delle esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e fermo restando il divieto di prevedere criteri localizzativi e profili urbanistici idonei ad impedire od ostacolare ingiustificatamente la realizzazione degli impianti di telefonia mobile - sono stati numerosi i tentativi di introdurre limiti ulteriori e diversi alla costruzione di impianti nutrendo così un ricco contenzioso sia dinanzi alla Corte Costituzionale sia dinanzi ai giudici amministrativi che ha determinato ulteriori rinvii degli investimenti.

L'esistenza di questi stringenti limiti e le note disfunzioni che spesso caratterizzano l'apparato amministrativo rischiano, dunque, di paralizzare o comunque fortemente limitare gli investimenti nell'LTE - cruciale per far fronte all'evoluzione delle telecomunicazioni con dispositivi mobili - determinando l'impossibilità per gli utenti di beneficiare dei servizi e della qualità assicurati da questa tecnologia e introducendo, nel medio-lungo periodo, un divario competitivo dell'intero sistema Paese rispetto al resto d'Europa.

La disciplina sugli scavi: quando la banda larga è una questione di centimetri e di malta

Non solo la normativa sui limiti elettromagnetici, ma anche la disciplina contenuta nel Decreto del Ministero dello sviluppo economico 1° ottobre 2013, noto come "Decreto Scavi", rappresenta un ulteriore fattore in grado di condizionare fortemente lo sviluppo delle reti in Italia. Considerato, infatti, che per la realizzazione di infrastrutture a banda larga ed ultralarga la principale voce di costo - il 70% circa - è rappresentata dagli scavi, è straordinario l'impatto di tale disciplina sugli investimenti degli operatori.

L'art. 8 del Decreto Scavi, in particolare, autorizza la posa di infrastrutture digitali mediante minitrincee e prescrive che la quota altimetrica prevista per l'estradosso della struttura di contenimento dell'infrastruttura non sia inferiore a 40 o 25 cm a seconda che si tratti o no di banchina pavimentata (35 cm nel caso di strade ricadenti in ambito urbano). Per quanto concerne il riempimento dello scavo, lo stesso decreto dispone che nel caso di minitrincea ubicata in carreggiata, il riempimento venga realizzato con malta cementizia e che gli strati di binder e usura siano ripristinati con materiali aventi caratteristiche fisiche e meccaniche equivalenti a quelle degli strati originari. Al

dichiarato fine di consentire un miglior raccordo e collegamento con gli strati sottostanti della sovrastruttura stradale, viene infine prescritta una larghezza della fascia di ripristino in ambito urbano pari a tre volte la larghezza dello scavo (5 in ambito extraurbano) e comunque non inferiore a 50 cm.

Nonostante l'importanza del riconoscimento delle minitrincee come tecnica di scavo, permangono criticità e margini di miglioramento in un'ottica di efficienza e contenimento dei costi. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità di prevedere profondità di scavo minori e modalità di ripristino del manto stradale meno costose di quelle basate sulla costosa malta cementizia, ivi compresa la possibilità - non contemplata nel Decreto Scavi - di ripristinare l'asfalto con la stessa macchina con cui lo si scava, senza la necessità di compiere un intervento successivo con materiali tradizionali.

Eppure già esistono, e sono collaudate da anni, esperienze locali nelle quali si è riusciti a ridurre costi e incombenze procedendo con efficacia ed efficienza alla creazione dell'infrastruttura in fibra ottica. Nella Provincia di Trento, ad esempio, sin dal 2004 il Servizio Gestione Strade della Provincia di Trento ha concesso una deroga alla società di sistema Trentino Network consentendole, per le operazioni di posa della fibra ottica, di aprire uno scavo di dimensioni nettamente ridotte - 15 cm di larghezza e 40 cm di scavo - rispetto agli altri scavi che prevedono la necessità di aprire un varco di profondità pari ad almeno un metro e di realizzare un rifacimento della pavimentazione stradale pari a soli tre centimetri d'asfalto.

Sussistono, pertanto, importanti nodi da sciogliere e ne sono consapevoli anche gli organi politici; tant'è che il Decreto Destinazione Italia (D.L. 145/13 convertito con legge n. 9/2014), al fine espresso di favorire la diffusione della banda larga e ultralarga nel territorio nazionale anche attraverso l'utilizzo di tecniche innovative di scavo che non richiedono il ripristino del manto stradale, ha previsto la revisione del Decreto Scavi mediante l'adozione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione nel quale definire le ulteriori misure relative alla posa in opera delle infrastrutture a banda larga e ultralarga, anche modificative delle specifiche tecniche adottate con il Decreto Scavi. Ciò nonostante ad oggi tale decreto non ha ancora visto la luce con la conseguenza che l'intero sistema si trova a subire le conseguenze dell'incapacità di sfruttare le conoscenze acquisite da diverse esperienze di

sviluppo digitale e di introdurre le innovazioni indispensabili per ridurre i costi delle opere civili al fine di incentivare gli investimenti degli operatori.

Le osservazioni svolte e le criticità rilevate mostrano quanto sia urgente un deciso intervento che uniformi il quadro normativo e regolamentare italiano al contesto europeo ed introduca tutti quei correttivi indispensabili a sostenere gli investimenti degli operatori e ad attrarne di nuovi dall'estero. Solo così il nostro Paese sarà pronto ad affrontare le sfide che il progresso tecnologico e l'evoluzione del mercato impone e a colmare il gap che ancora ci separa dalle realtà nazionali più mature.

3. Gli investimenti a rischio e incagliati: i risultati di una survey I-Com

E' ormai ben nota l'esistenza di un legame tra istituzioni, investimenti e crescita economica di un Paese. Altrettanto noto è che l'Italia risulta mal posizionata nelle graduatorie mondiali sulla qualità di regole e istituzioni, presentando parallelamente un notevole ritardo rispetto agli altri Paesi avanzati come ricettore di investimenti esteri.

E' di recente pubblicazione uno studio di Banca d'Italia⁴, che indaga proprio la relazione tra investimenti esteri e qualità delle istituzioni. Dallo studio risulta che l'attrattività di un Paese dipende fortemente dalla qualità delle istituzioni e delle regole che definiscono il contesto in cui si svolge l'attività d'impresa: tempi e complessità delle procedure - dall'ottenere un permesso di costruzione all'allacciamento della rete elettrica, dalla registrazione della proprietà alla risoluzione dei contenziosi contrattuali - mostrano, infatti, di avere una rilevanza non secondaria nelle scelte di localizzazione degli investimenti, molto più che i costi ad esse associati.

Una bassa qualità delle regole e delle istituzioni necessarie al buon funzionamento del mercato sfavorisce mobilità ed uso efficiente delle risorse, creando talvolta spazio a fenomeni di corruzione, senza tralasciare che una bassa qualità delle istituzioni si riflette spesso in un'altrettanto bassa qualità delle infrastrutture; entrambi fattori, questi, che fanno lievitare i costi per le imprese.

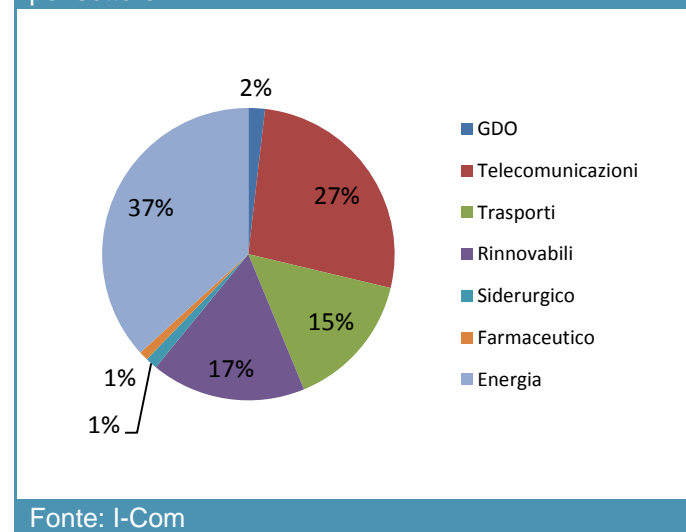
Riconoscendo, pertanto, qualità delle istituzioni, efficienza della burocrazia e dell'amministrazione della giustizia quali veri e propri input del processo produttivo, tanto quanto capitale, lavoro e tecnologia, Banca d'Italia stima che, se le istituzioni italiane fossero state qualitativamente al livello di quelle dell'area Euro, tra il 2006 ed il 2012 i flussi di investimento esteri nel nostro Paese sarebbero ammontati a circa 16 miliardi di euro, il 15% in più rispetto agli investimenti esteri effettivamente realizzati.

I settori analizzati

I settori sono stati selezionati sulla base di alcuni criteri, quali: rilevanza degli investimenti; presenza, più o meno significativa, di capitali esteri; ruolo decisivo della regolazione (di vario genere) nella realizzazione dei progetti pianificati.

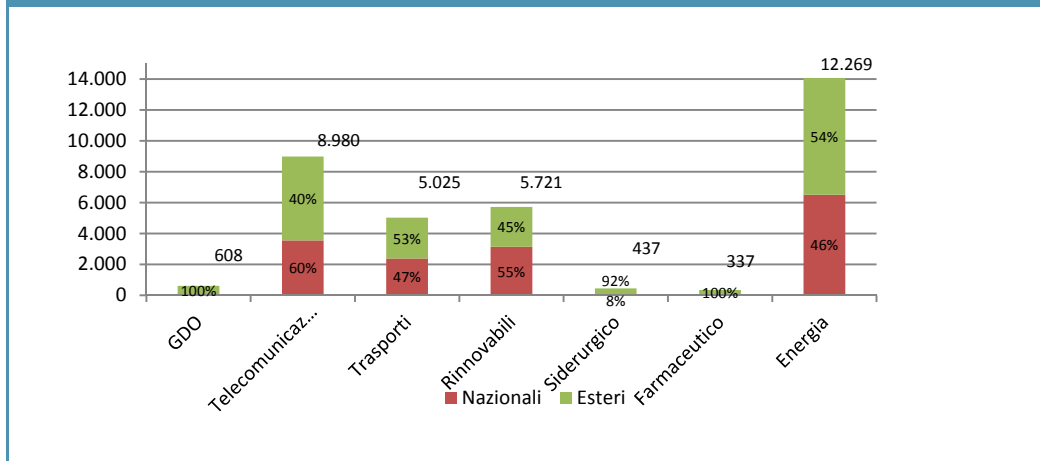
I settori così selezionati sommano a 7 e sono i seguenti: grande distribuzione organizzata (GDO), energia, chimico-farmaceutico, siderurgico, telecomunicazioni, trasporti e fonti di energia rinnovabili. Per ciascuno dei settori, è stato individuato un campione di iniziative relativamente recenti (o ad oggi oggetto di discussione) e sufficientemente credibili dal punto della realizzabilità futura (se dipendesse solo dalla volontà delle aziende). Si riporta di seguito la rappresentazione grafica della ripartizione settoriale degli 83 investimenti selezionati (Fig. 1.1).

Figura 1.1: Ripartizione degli investimenti analizzati, per settore



⁴ A. Borin, R. Cristadoro, E. Mattevi, *Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni*, Questioni di Economia e Finanza, num. 230, Banca d'Italia, Settembre 2014. [Scarica lo studio](#)

Figura 1.2: Quota degli investimenti esteri sul totale degli investimenti analizzati, per settore



Fonte: I-Com

La figura 1.2 mostra, per ciascuno dei settori considerati nel campione oggetto di analisi, la quota di investimenti esteri rispetto al totale degli investimenti considerati.

Ad esclusione di farmaceutico e grande distribuzione organizzata - dove gli investimenti presi in esame sono tutti a capitale estero - negli altri settori, la presenza di soggetti stranieri nei progetti di investimento oscilla dal 40% del settore telecomunicazioni al 54% del settore energia, fino ad un 92% relativo al settore siderurgico (dove, però, è bene sottolineare che, come sarà meglio esplicitato nel seguito, il dato è in gran parte spiegato da una grossa acquisizione in essere, quella a Piombino dello stabilimento Lucchini).

Grande distribuzione organizzata (GDO). Il settore si caratterizza per una rilevante quota di capitali esteri: basti pensare alla presenza dei grandi supermercati francesi o le grandi catene di distribuzione non alimentare (Decathlon, Ikea, Leroy Merlin). A ben vedere, gli investimenti annunciati provengono principalmente proprio dalle realtà straniere presenti nel nostro Paese, che devono tuttavia scontrarsi con i noti problemi derivanti da un eccesso di burocrazia. Una discreta parte di questi risulta, infatti, essere stata bloccata o a rischio, o quantomeno arenata in un groviglio di procedure dal quale diventa complicato, oltre che costoso, uscire. Caso emblematico è quello di Decathlon, che, dopo lo stop da parte delle amministrazioni locali di ben due investimenti, uno a Brugherio, del valore di 30 milioni di euro, dove dopo otto anni di trattative non si è riusciti a giungere ad un accordo, l'altro a Rovigo, per 25 milioni di euro, a causa di una legge regionale che vieta la costruzione di nuove strutture di grande

distribuzione, vede a rischio anche un terzo investimento. Si tratta, in questo caso, di Napoli, dove il nuovo progetto, del valore di 20 milioni di euro, facendo parte di un più ampio progetto di riqualificazione, risultava subordinato all'esecuzione di altri progetti edilizi; il Comune di Napoli non ha accettato di separare il rilascio delle diverse autorizzazioni a costruire e dare in questo modo a Decathlon, indipendentemente dagli altri operatori, la possibilità di portare a termine il proprio

progetto. In totale, si è rinunciato - o si rischia di rinunciare - almeno a complessivi 450 nuovi posti di lavoro.

Telecomunicazioni. Il settore ha visto, negli ultimi anni, l'avviarsi di un importante ciclo di investimenti sulla modernizzazione del Paese da parte degli operatori di Tlc per realizzare le nuove reti a banda larga e ultra larga, investimenti nell'ordine di 8-10 miliardi di euro, a tutt'oggi bloccati da un semplice regolamento sugli scavi stradali, prima mancante, poi emanato ma con una importante lacuna, che non consente, da ormai circa due anni, agli operatori del settore di portare avanti i loro progetti. Si tratta dell'obbligo, in capo agli operatori, del ripristino del manto d'asfalto, obbligo che risulta paradossale, dato che le nuove tecniche (c.d. minitrincee) già includono l'uso di materiali innovativi che ricoprono lo scavo rendendo la strada subito percorribile dalle auto. Anche sul fronte della telefonia mobile, si registrano forti problemi, derivanti dalla mancata implementazione di una legge che permette di tenere conto in maniera più favorevole dei limiti elettromagnetici, decisamente più bassi in Italia rispetto al resto d'Europa. In attesa del decreto ministeriale, gli investimenti nel 4G rischiano di rimanere in standby.

Trasporti. Solo considerando i principali terminal portuali italiani, si parla di 700 milioni di euro pronti da investire, ma che sono attualmente fermi per vicissitudini burocratiche, tra riforma dei porti e scarsa chiarezza su concessioni demaniali e loro durata: tra questi, i 150 milioni di PSA per il Voltri Terminal Europa di Genova, e i 100 milioni che la turca Arkas intenderebbe investire nel Terminal del Golfo di La Spezia. Sul fronte aeroportuale le cose non vanno meglio. In totale, i progetti considerati

sommano complessivamente a oltre 4 miliardi di euro, da realizzarsi su un orizzonte temporale di 5-6 anni. Si parla degli aeroporti di Venezia, Firenze, Genova, Malpensa. Spesso, il nodo in questi casi è un problema di dialettica di poteri tra organi dello Stato, con Enac e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti da una parte, che spingono per gli investimenti, e dall'altra Ministero dell'Economia, che mostra una certa prudenza nella verifica di contratti e finanziamenti, Ministero dell'Ambiente, competente per la Valutazione di impatto ambientale, e Comuni e Regioni che naturalmente difendono le loro competenze in materia di compatibilità urbanistica.

Energie rinnovabili. L'incertezza del quadro normativo riveste particolare importanza nell'ambito degli investimenti in energie rinnovabili: è infatti di recente emanazione il Decreto dello scorso giugno, contenente il c.d. spalma-incentivi, che ha modificato le modalità di erogazione degli incentivi per il fotovoltaico. Questo cambiamento normativo "in corsa" non mette semplicemente a rischio gli investimenti programmati in impianti fotovoltaici, ma dà prova di un clima di incertezza e "precarità" normativa che di certo non attrae investimenti ma, anzi, fa scappare le realtà straniere intenzionate ad investire nel nostro Paese, clima che produce i suoi effetti negativi anche in tutti gli altri comparti (solare termodinamico, biomasse, eolico). Solo nel solare termodinamico, ad esempio, sono attesi nei prossimi anni investimenti per un valore di almeno 1,5 miliardi di euro, che in buona parte vedono la presenza di investitori esteri in affiancamento alle aziende italiane, spesso detentrici della tecnologia. Cifre simili, se non superiori, riguardano l'energia da biomasse e l'eolico, dove alcuni progetti sono stati definitivamente bocciati, quasi sempre a livello centralizzato: è questo il caso del progetto avviato a Trapani, per un investimento di circa 1,5 miliardi di euro, che ha visto l'opposizione del Ministero dell'Ambiente, causa i rischi associati alla navigazione aerea e alla pesca; o del progetto proposto dalla Trevi Energy per un parco eolico nel foggiano, che pochi mesi fa il Consiglio dei Ministri ha definitivamente bocciato, accogliendo la precedente opposizione delle autorità locali e del Ministero dei beni e delle attività culturali. Destino simile rischia il progetto da 800 milioni di euro di un parco eolico, sempre in Puglia, presentato dalla tedesca Wpd, che dopo l'opposizione del Ministero dei beni e delle attività culturali è in attesa della decisione del Consiglio dei Ministri, con le evidenti ripercussioni che un rifiuto avrebbe non solo sul singolo progetto ma anche sui futuri possibili investimenti in Italia da parte della stessa società.

Nel caso delle centrali a biomasse, di oltre un miliardo di euro censiti, la maggior parte risulta messa a rischio dall'opposizione delle autorità locali, che temono solitamente le ripercussioni in termini di impatto ambientale e conseguenze per l'agricoltura.

Siderurgico. Nel caso del settore siderurgico, si parla di un settore maturo, pertanto gli investimenti si concentrano per lo più su stabilimenti già esistenti che vengono potenziati o ammodernati, o alternativamente si tratta di acquisizioni di stabilimenti che verrebbero altrimenti dismessi.

Ed è proprio in quest'ultimo caso che si concentra maggiormente l'apporto di capitali esteri: è il caso dell'algerina Cevital che si offre di acquisire la proprietà dello stabilimento Lucchini di Piombino⁵, cui si aggiungerebbe la costruzione di una piattaforma logistica e di un complesso di produzione agro-industriale, per un investimento totale di oltre 400 milioni di euro. L'operazione è recentissima, è stata infatti annunciata solo poche settimane fa ma data la difficoltà del quadro di contesto l'abbiamo classificata come operazione a rischio.

Farmaceutica. L'Italia, che per produzione farmaceutica è tuttora il secondo Paese nell'Unione Europea, a poco distanza dalla Germania, ha registrato negli ultimi due anni un lieve calo negli investimenti. Farindustria, tuttavia, ha annunciato che le multinazionali del farmaco potrebbero investire circa 1,5 miliardi di euro aggiuntivi nei prossimi tre anni, a patto però di una maggiore stabilità del quadro normativo e certezza delle regole. Si parla di creare 2000 posti di lavoro, che di questi tempi nel comparto manifatturiero rappresentano una notizia quasi inusitata. Di questi 1,5 miliardi, 470 milioni sono stati già annunciati da società estere già presenti nel nostro Paese, da Pfizer a Eli Lilly, da Sanofi a Novartis, da Merck a Gsk.

Energia. Per il settore energetico, è stato selezionato un numero di iniziative che somma ad un valore d'investimento complessivo di poco più di 12 miliardi di euro, incagliati nei meandri della burocrazia. Di questo, quasi un terzo dei progetti risulta bloccato: interrotti o dalle Amministrazioni locali, come nel caso dell'elettrodotto Fano-Teramo, o centrali, come nel caso del rigassificatore di Zaule (500 milioni di euro stanziati), o dalla magistratura, come accaduto per

⁵ All'apertura delle buste con le offerte vincolanti avvenuta il 19 novembre, si è appreso a sorpresa che anche Jindal ha presentato una proposta, anche se, per come si è sviluppata la vicenda finora, al momento sembrerebbe che il progetto di Cevital abbia maggiore probabilità di successo.

l'elettrodotto Fusina-Dolo-Camin (290 milioni di euro di investimento); oppure sono stati abbandonati dalle stesse società proponenti, come nel caso di British Gas per il rigassificatore di Brindisi, che avrebbe garantito al nostro paese risorse straniere per 800 milioni di euro, oltre che un migliaio di nuovi posti di lavoro. Della restante parte, una buona quota è comunque a rischio: è il caso di Ombrina Mare, il progetto di ricerca petrolifera da 300 milioni di euro al largo delle coste abruzzesi ad opera di Medoilgas, al momento frenato da una sentenza del Tar, che non sembra però scoraggiare la compagnia; o del gasdotto Tap, il grande progetto che prevede di collegare l'Italia a Grecia ed Albania, e che dopo vicissitudini varie, fatte di opposizioni, soprattutto a livello locale, ha ottenuto il via libera del Ministero dell'Ambiente e resta in attesa dell'autorizzazione unica da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, con significativo ritardo sulla tabella di marcia originariamente prevista.

E' bene sottolineare che oltre la metà del valore delle iniziative considerate per il settore energia riguarderebbe investimenti esteri, e che pertanto rinunciare ai progetti sopra elencati significherebbe rinunciare all'immissione di ingenti capitali stranieri nel nostro Paese, e con essi a tutte le ricadute positive in termini di produzione, entrate fiscali e maggiore occupazione (si parla, solo nell'ambito energetico, di decine di migliaia di posti di lavoro). A titolo di sintesi, si riporta di seguito un grafico (Fig. 1.3), che mostra la situazione, secondo il campione analizzato, dello stato dei progetti presentati nei vari settori e considerabili a rischio o incagliati (cioè con elevata probabilità abbandonati o in via di abbandono).

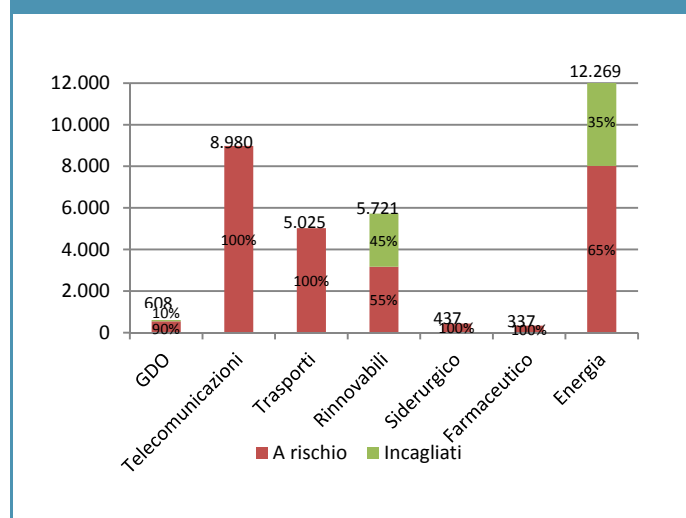
Il settore più rappresentativo per quanto riguarda la presenza di investimenti dal futuro incerto è il settore energetico, che conta investimenti a breve-medio termine per un valore di oltre 12 miliardi di euro. Seguono telecomunicazioni, con circa 9 miliardi di euro al momento a fermi, rinnovabili (quasi 7 miliardi) e trasporti (circa 5 miliardi). Gli investimenti di dubbia realizzazione nei settori GDO, siderurgico e farmaceutico vanno dai 300 ai 600 milioni di euro.

Dei settori considerati, infine, solo tre (GDO, Rinnovabili ed Energia) presentano una quota, neanche marginale (soprattutto per quanto riguarda Energia e Rinnovabili), di progetti la cui realizzazione risulta definitivamente sospesa o addirittura abbandonata (9%, 31% e 45%, rispettivamente).

Uno sguardo d'insieme

L'Italia risulta decisamente ancora poco attrattiva, anche se la situazione sembra in fase di miglioramento: l'Aibe (Associazione delle banche estere operanti in Italia) ha, infatti, elaborato un indice dell'attrattività dell'Italia presso gli investitori esteri, che risulta in crescita rispetto alla scorsa rilevazione, avvenuta a marzo 2014⁶. Ad ottobre 2014⁷, l'indice si attesta, tuttavia, su un livello ancora troppo basso per le potenzialità del nostro Paese (38, su una scala da 0 a 100). Se da un lato, infatti, si conferma l'attenzione degli investitori stranieri verso la qualità delle nostre risorse umane, oltre che per la solidità del sistema bancario, e cresce il giudizio anche rispetto a stabilità politica e flessibilità e costo del lavoro, dall'altro persistono però criticità strutturali, specie sui "costi impropri" dell'operare in Italia e sulle scoraggianti incertezze del quadro normativo/burocratico, in appesantimento. La

Figura 1.3: Quota degli investimenti a rischio e incagliati, per settore



Fonte: I-Com

sovrapposizione di vincoli normativi, l'incertezza interpretativa, i tempi della giustizia, unitamente al carico fiscale, sono gli aspetti più urgenti di intervento.

E, d'altronde, è abbastanza chiaro anche il quadro che emerge dalla nostra ricerca sul campione di iniziative proposte nei 7 settori considerati. Uno sguardo d'insieme mostra che, degli oltre 33 miliardi complessivamente "censiti" – per un totale di 83 investimenti – oltre la metà risulta a carico di

⁶ Aibe, [Osservatorio sull'attrattività - I edizione](#), 2014

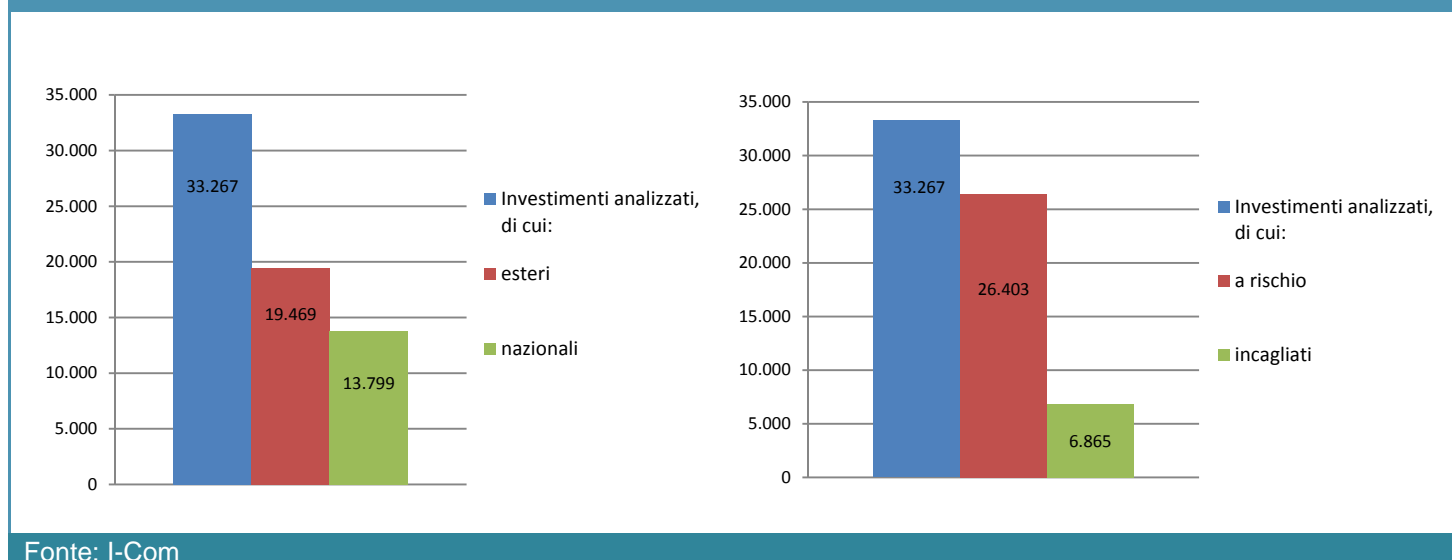
⁷ Aibe, [Osservatorio sull'attrattività - II edizione](#), 2014

investitori esteri, ma il 21% (quasi 7 miliardi di euro) risulta attualmente completamente arenato per ragioni amministrative (Fig. 1.4).

E' facile capire come una situazione simile non possa che scoraggiare chi, da fuori, guarda al nostro Paese come possibile destinatario delle proprie risorse economiche. Diventa sempre più incombente, quindi, la necessità di rivolgere l'attenzione a fattori quali la tutela fornita dal sistema legale e l'efficienza della burocrazia, ma anche, come abbiamo tentato di fare in questo paper, la necessità di disinnescare quanto prima i numerosi conflitti istituzionali che contribuiscono in maniera sempre maggiore ad aumentare il rischio regolatorio nel quale operano le imprese nel nostro Paese.

In tutti questi casi, appaiono evidenti i limiti di un sistema policentrico che non abbia al proprio interno meccanismi che consentano, a seconda delle situazioni, di coordinare le situazioni di conflitto potenziale oppure di superare la paralisi decisionale, derivante dai veti incrociati. In tutte queste fattispecie, occorrerebbe che l'architettura istituzionale potesse disporre di una clausola di salvaguardia, che permetta al sistema di trovare una soluzione di sintesi rispetto a una diversità di punti di vista che in linea teorica è una garanzia di rappresentanza democratica, nella prassi comune si trasforma nella possibilità di esercitare il proprio potere "particolare"⁸ al di fuori di ogni principio di responsabilità generale verso la collettività.

Figura 1.4: Investimenti esteri/nazionali e a rischio/incagliati (in mln di €)



Fonte: I-Com

4. Conclusioni

Nel paper, si pone in luce come il rischio regolatorio sia uno dei fattori determinanti nelle decisioni di investimento e in generale nelle attività d'impresa, in settori estremamente diversi l'uno dall'altro ma tutti estremamente rilevanti per lo sviluppo futuro del Paese, sia dal punto di vista produttivo che da quello dei servizi offerti ai cittadini.

Vengono in particolare investigati, attraverso tre casi esemplificativi di estrema attualità, profili di rischio connessi ai conflitti tra poteri, in capo ad istituzioni appartenenti a diversi livelli di Governo o allo stesso livello.

Dunque, va senz'altro riformato il Titolo V della Costituzione, con la restituzione al centro di responsabilità piene nelle materie più strategiche dal punto di vista del sistema Paese. Ma occorre agire anche nella direzione di snellire strumenti come la conferenza dei servizi o la concertazione tra più Ministeri o Amministrazioni. In termini generali, appare urgente rafforzare meccanismi gerarchici che, in caso di conflitto e senza che questo sia risolto entro una determinata tempistica, assicurino la prevalenza di un'amministrazione sull'altra. Vanno inoltre limitati o quantomeno gestiti attraverso procedure certe i casi in cui diverse amministrazioni, specie se appartenenti allo stesso livello di Governo, possano esprimere giudizi difformi su questioni prettamente tecnico-

⁸ Nel senso guicciardiniano del termine

scientifiche. Anche in questo caso, occorrerebbe stabilire un principio gerarchico, in capo all'amministrazione più in grado, in termini di qualificazione delle proprie risorse umane, di esprimere un parere basato su un'istruttoria tecnico-scientifica. E dunque permettere all'amministrazione che avverta un'invasione di campo di appellarsi al vertice dell'amministrazione (es. la Presidenza del Consiglio, che come sosteniamo da tempo dovrebbe dotarsi come succede in altri Paesi di un'unità scientifica coordinata da un chief scientist) affinché dirima la questione, a uno stadio quanto più preliminare possibile, prima che si giunga a provvedimenti che abbiano impatto su imprese e cittadini.

Naturalmente questa maggiore gerarchizzazione dei rapporti tra amministrazioni, necessaria per far ripartire il Paese a partire da una serie di settori chiave, dovrebbe trovare un naturale contrappeso nella massima trasparenza e partecipazione ai processi.

D'altronde se la casa delle amministrazioni pubbliche deve essere davvero di vetro, principio sacrosanto, è anche importante che sia sufficientemente ordinata. Altrimenti chi è all'esterno non riesce a distinguere con certezza cosa vede all'interno. E il principio di trasparenza, che deve necessariamente accompagnarsi a quello di responsabilità, sarebbe perciò del tutto inapplicato.