



Evento

#TAVOLOITALIA

Le relazioni tra imprese e territori per lo sviluppo economico e la rinnovata fiducia dei cittadini

Roma, 24 gennaio 2018

Documento di Output

I-GROUP 1 - PARTECIPAZIONE E SEMPLIFICAZIONE. IL COINVOLGIMENTO DEI CITTADINI E DELLE IMPRESE AI PROCESSI DECISIONALI LOCALI

1. Lobbying, partecipazione e trasparenza nelle Regioni italiane

In Italia manca una regolamentazione organica delle attività di relazioni istituzionali esercitate dai gruppi di interessi organizzati. A livello regionale esistono alcuni timidi tentativi di regolamentazione, alcuni dei quali offrono modelli di riferimento interessanti per il livello nazionale.

Di seguito alcuni modelli:

- (1) Regione Toscana, la prima a dotarsi di una regolamentazione a livello regionale del fenomeno del lobbismo con la legge regionale del 18 gennaio 2002, n. 5, recante “Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana”;
- (2) Regione Lombardia, come analizzato nell’osservatorio ORTI Lombardia (maggio 2017), con legge regionale del 20 luglio 2016, n. 17 “Disciplina per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale” ha regolamentato la rappresentanza di interessi presso il Consiglio regionale della Lombardia quale attività concorrente alla formazione dei processi decisionali pubblici, al fine di garantire la più ampia partecipazione ai processi decisionali stessi. Inoltre, con deliberazione dell’Ufficio di presidenza 25 gennaio 2017, n. 15 è stato approvato il regolamento attuativo “Disposizioni per l’attuazione della Legge regionale 20 luglio 2016, n. 17”. Pertanto, dal 17 febbraio è possibile accreditarsi per svolgere attività di rappresentanza di interessi come previsto dalla legge¹. Alla data odierna i rappresentanti di interesse iscritti nell’albo sono ventitré, di cui il 70% di essi sono legati ai settori merceologici della farmaceutica e della medicina;
- (3) Regione Puglia, come analizzato nel rapporto ORTI Puglia (marzo 2017), con legge regionale del 24 luglio 2017, n. 30 ha disciplinato l’attività di lobbying nel contesto regionale perseguendo i seguenti obiettivi: (1) rafforzare le difese della Pubblica Amministrazione contro la corruzione, (2) rendere trasparente l’attività di rappresentanza degli interessi privati. Ad oggi però il summenzionato registro dei lobbisti non è ancora attivo sul portale della regione Puglia.

Il tema della disciplina dalla partecipazione diffusa ai procedimenti è più complesso. Esistono, a livello nazionale, norme generali e particolari che disciplinano l’accesso e l’intervento di portatori di interesse nelle procedure decisionali. Si registrano tuttavia interessanti forme di sperimentazione da parte degli amministratori regionali. In questi casi l’obiettivo dei legislatori regionali è quello di

¹ <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/elenco-dei-rappresentanti-di-interessi>

valorizzare strumenti di *soft policy* che assicurino la partecipazione attiva dei cittadini alla costruzione e implementazione delle decisioni pubbliche.

Tra i casi più interessanti, i seguenti:

- (1) la Regione Umbria ha istituito un servizio ai cittadini, *sens@alternato*, che permette di ricevere costantemente informazioni via e-mail sull'esame degli atti consiliari e di trasmettere, sempre per via telematica, commenti e proposte sui testi discussi. In sostanza, trattasi di istruttorie legislative pubbliche.
- (2) la Regione Puglia dispone di procedure partecipative per il c.d. bilancio sociale partecipato, che ha come precedente positivo l'esperienza brasiliana di Porto Alegre e le esperienze anglosassoni dei *town meetings*. Dunque, un nuovo modello di governance locale incentrato sull'informazione, la trasparenza, la consultazione, l'ascolto, il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, fissando nello stesso tempo delle procedure apposite riguardanti la partecipazione. Tuttavia però, nell'ultima legge di bilancio regionale (dicembre 2017), gli strumenti partecipativi previsti dalla legge sulla partecipazione non sono stati rifinanziati.
- (3) la Regione Lombardia intende istituire (il progetto di legge è in fase di approvazione) un portale unico regionale per la partecipazione popolare al fine di facilitare la formazione di proposte di iniziativa popolare.

Sempre in Lombardia, vi è da evidenziare l'esperienza del Comune di Milano e, nello specifico, dell'assessorato alla partecipazione, cittadinanza attiva e *open data*.

Dalla discussione nel tavolo di lavoro sono emerse tre questioni dirimenti: (1) il nesso, spesso problematico, tra semplificazione e partecipazione; (2) l'innovazione nella partecipazione (dai social media al dibattito pubblico); (3) il fattore tempo nelle scelte del decisore pubblico ed in particolare la discrezionalità degli amministratori pubblici.

In tema di partecipazione insistono molti equivoci. Allo stesso tempo, da più parti, si è fatta presente la necessità di sviluppare processi strutturati e regolati per la gestione dei conflitti e l'emersione degli interessi presenti nella società. In tal modo si provvede anche a risolvere *deficit* cognitivi e di intelligenza strategica da parte del decisore pubblico, ricorrendo all'attivazione di competenze diffuse e collettive.

Inoltre, pare chiaro come la partecipazione risulti efficace se promossa in fase di *deliberation*, quindi posta in modo preliminare all'eventuale voto e alla decisione, e se basata su opzioni aperte e uno scambio di informazioni e punti di vista documentati e certificabili. In questo modo i cittadini si sentono realmente coinvolti nel processo decisionale e sono disposti a farsi carico di un pezzo del governo della cosa pubblica.

In particolar modo dalla Toscana, a tal proposito, si nota un'evoluzione negli anni delle forme partecipative: dalla risoluzione di conflitti locali e l'elaborazione di bilanci partecipati si è passati alla gestione di beni comuni (spazi pubblici, ambienti urbani, parchi, pinete etc.).

Durante il dibattito è emerso il caso de L'Aquila, dove, in seguito all'abolizione delle circoscrizioni, sono stati istituiti i Consigli Territoriali di Partecipazione, integrati con un portale online che svolge una funzione di raccordo con l'attività dell'amministrazione comunale. Forme di partecipazione di questo tipo sono fondamentali per una città caratterizzata da grande dispersione demografica e in cui ampie fasce di popolazione necessitano di assistenza, in seguito al sisma di 9 anni fa.

Pertanto, sul tema in generale, si è passati da una fase storica di illusione decisionale, in cui bastava semplificare per avere decisioni più efficaci, ad una fase nuova di deficit della legittimazione democratica in cui ai cittadini interessa avere più voce nelle decisioni, attraverso strumenti quali, ad esempio, il dibattito pubblico di origine francese.

Dunque, perché ci sono processi partecipativi? (1) deficit di informazione, per cui la partecipazione serve per raccogliere le idee; (2) incertezza strategica da parte del proponente o portatore di interesse particolare; (3) deficit di legittimazione democratica.

In tema di semplificazione amministrativa, nel dibattito si è fatta presente l'esigenza di snellire gli eccessi burocratici, limitare i ritardi della Pubblica Amministrazione e rafforzare le competenze provenienti dal territorio di appartenenza, come condizione per valorizzare il capitale umano, molto spesso costretto all'emigrazione, e superare gap nella disponibilità infrastrutturale e di servizi.

Il potenziamento del capitale umano passa anche dal coinvolgimento dei comuni nella dimensione internazionale. In questo ambito, le esperienze di mobilità internazionale e di apprendimento formale e non formale si rivelano estremamente utili per la maturazione di abilità e competenze da mettere a disposizione del mercato del lavoro e del tessuto produttivo.

Inoltre, parte della discussione si è concentrata sulla riforma del codice degli appalti, in particolare sul DPCM che regolerà l'introduzione del dibattito pubblico intorno alle grandi opere. Si sono sottolineati alcuni elementi critici: ad esempio, dal novero delle opere sono esclusi gli impianti energetici e di trattamento dei rifiuti, cioè le materie ad elevata conflittualità tra i vari livelli del governo del territorio, così come il responsabile del procedimento risulta contrattualizzato dal proponente l'opera e non già nominato dalla commissione del dibattito pubblico. In questo modo, vero è che non comporta un aggravio di costi per la spesa pubblica, tuttavia non si collocherebbe in posizione terza. Il codice degli appalti, inoltre, così come si presenta oggi, non appare sufficiente per disciplinare nuove forme di recupero e affidamento di beni e spazi pubblici, in seguito all'implementazione di modalità di partecipazione.

Ed ancora, gli amministratori locali, d'altra parte, hanno fatto presente come i processi decisionali debbano garantire rapidità e certezza nell'esito, manifestando l'esigenza di ridurre tempi morti e passaggi burocratici eccessivi e che il codice degli appalti, condivisibile nell'impostazione generale

orientata alla trasparenza e alla lotta alla corruzione, spesso rallenta gli investimenti, quando viene calato nella realtà dei comuni.

In conclusione, se da un lato si è marcata l'esigenza di rafforzare le forme di concertazione e negoziazione territoriale per i grandi investimenti, in quanto essi vanno declinati in modo da produrre valore sociale e ricadute positive per le comunità locali, dall'altro si richiede che le forme di partecipazione siano ben disegnate, per non essere controproducenti, e che l'autorità pubblica, in ultima istanza, si assuma la responsabilità della decisione finale; così da ridurre al minimo l'inquinamento della partecipazione dai fenomeni crescenti del NIMBY (Not In My Backyard) sponda cittadini e del NIMTO (Not In My Term Of Office) sponda decisori pubblici. A riguardo sono interessanti le buone pratiche messe in atto nella città di Milano: (1) bilancio partecipato, (2) patti di collaborazione pubblico-privato, (3) dibattito pubblico, (4) piattaforme di partecipazione dedicate.

I-GROUP 2 - VERSO UN REGIONALISMO DIFFERENZIATO?

1. Il regionalismo differenziato nella Costituzione italiana

Ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - come modificato dall'art. 2, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - alle Regioni a statuto ordinario possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, limitatamente però a determinate materie e seguendo uno specifico procedimento.

Nello specifico, l'art. 116, terzo comma, Cost. recita nel seguente modo: *"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*.

Dunque, la disposizione costituzionale in esame circoscrive le materie su cui sono attivabili le *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*:

- Tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). Si tratta delle seguenti materie: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica

e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

- Le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale: - organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.); - norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.); - tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.)

L'attribuzione di tali forme di autonomia deve essere stabilita con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali: la legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e il relativo contenuto è definito d'intesa con la Regione interessata.

Inoltre, l'articolo in esame, ai fini dell'attribuzione dell'autonomia alle Regioni, richiede il rispetto del requisito dell'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; il principio della disponibilità di risorse autonome o comunque non vincolate e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento².

Tuttavia, la "staticità" del vincolo finanziario lascia una certa ambiguità, perché non è chiaro cosa avvenga dell'autonomia addizionale nel caso in cui la Regione si trovi in difficoltà finanziarie in un momento successivo. Inoltre, ci si chiede su quale arco temporale si debba valutare la sussistenza del requisito e se, quindi, si dovrà considerare solo l'ultimo esercizio finanziario ovvero un diverso orizzonte temporale (gli ultimi due anni o più)³.

Uno degli aspetti più rilevanti del regionalismo differenziato è sicuramente la creazione di fatto di un regionalismo a tre livelli con protagonisti le Regioni a statuto speciale, le Regioni ordinarie "virtuose", che in virtù del raggiungimento dell'equilibrio finanziario possono godere di forme ulteriori di autonomia, e le Regioni "intemperanti".

2. Le proposte dell'Emilia Romagna, della Lombardia e del Veneto

Sin dal 2003, ci sono stati diversi tentativi di regionalismo differenziato. Varie Regioni (Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte) hanno portato avanti, negli scorsi anni, iniziative per l'avvio di negoziati con il Governo per l'attuazione della disposizione contenuta nell'art. 116, introdotta nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

²Per maggiori approfondimenti si veda: Servizio Studi del Senato della Repubblica - Dossier n.565, *"IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE INIZIATIVE DI EMILIAROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO"*, novembre 2017.

³Per maggiori approfondimenti si veda: Éupolis Lombardia, *"PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE"*, giugno 2016.

Le ultime iniziative del 2017 riguardano Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Rispetto ai precedenti tentativi, si segnala che le Regioni Lombardia e Veneto hanno deciso, nell'ambito della loro autonomia politica e amministrativa, di ricorrere allo strumento del referendum in vista dell'eventuale attivazione del procedimento previsto dall'art. 116. Si è trattato di una scelta discrezionale, legittimata dalla Corte costituzionale, alla quale nessuna Regione aveva fatto ricorso fino ad oggi, nei diversi tentativi, sinora falliti, di pervenire a un'autonomia differenziata. I referendum si sono svolti lo scorso 22 ottobre e, in tale occasione, i cittadini di entrambe le regioni si sono espressi in favore della richiesta di maggiore autonomia. La motivazione alla base della scelta di optare per il referendum consultivo – secondo alcuni partecipanti al tavolo di lavoro – è stata quella di capire la reale volontà dei cittadini e l'intento di avviare con questi ultimi un vero e proprio dialogo democratico.

L'Emilia Romagna si è attivata, invece, senza svolgere prima una consultazione referendaria. In particolare, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna ha approvato, in data 3 ottobre 2017, la risoluzione n.5321 recante "Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione". Il negoziato con lo Stato ha avuto come riferimento i seguenti ambiti:

- tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale;
- internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione;
- territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture;
- tutela della salute;
- competenze complementari e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto riguarda Lombardia e Veneto, le materie poste a fondamento della trattativa con il Governo tendono a ricomprendere tutti gli ambiti materiali di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Le ragioni principali alla base delle scelte di autonomia delle Regioni sopra considerate sono maggiori poteri e competenze per gestire le proprie entrate ed uscite fiscali, riducendo il grado di dipendenza dallo Stato centrale. In particolare, tema cardine, relativo alla questione fiscale, che ha dato un forte impulso alla consultazione referendaria, è stato il residuo fiscale, ovvero il saldo tra quanto una regione versa allo Stato come imposte e quanto ne riceve sotto forma di spesa pubblica. Per effetto del principio costituzionale di solidarietà, tale differenza viene compensata, per cui le Regioni che presentano un residuo fiscale positivo di fatto aiutano quelle che hanno un residuo fiscale negativo. Analizzando i dati, le Regioni del Nord (tra cui Veneto e Lombardia) – in virtù del principio di solidarietà – verserebbero molti soldi al resto del Paese, in particolare al Mezzogiorno. Mediante la vittoria del Sì al referendum per l'autonomia del 22 ottobre 2017, Veneto

e Lombardia hanno inteso chiedere la modifica del residuo fiscale, in particolare la possibilità di trattenere sul proprio territorio, attraverso l'autonomia, parte del proprio residuo fiscale, che è tra i più alti di Italia. Pare, tuttavia, che nel rispetto delle regole della Costituzione, il cosiddetto residuo fiscale resterà del tutto immutato, anche dopo aver negoziato le «ulteriori forme di autonomia». In discussione è, infatti, l'articolo 116, terzo comma della Costituzione varato con la riforma del Titolo V, che dal punto di vista finanziario non si occupa di entrate fiscali, ma di spese per servizi. Il meccanismo, insomma, parte dalla spesa e non dalle entrate, e non modifica i confini del residuo fiscale.

Maggiore autonomia potrebbe essere, invece, sicuramente funzionale a rispondere al meglio alle esigenze del territorio, tenendo conto, dunque, delle peculiarità e delle specificità di ogni singola Regione.

Nonostante la situazione attuale non sia tra le più favorevoli, date le prossime elezioni politiche che si terranno il 4 marzo, la trattativa con il Governo centrale «per il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia» avviata da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna è ancora in corso e a breve - prima dell'inizio vero e proprio della campagna elettorale - pare che si possa già essere pronti a firmare una pre-intesa. Alcuni dei partecipanti al Tavolo I-Com giudicano, però, il percorso verso l'«autonomia» molto impegnativo, e sono scettici sulla possibilità che giunga a compimento e sottolineano un'ambiguità negli intenti di chi si fa portavoce di istanze autonomiste; in particolare, non è ben chiaro se la volontà è quella di gestire meglio alcune competenze rispetto allo Stato centrale ma sempre con le stesse risorse o è quella di avere una maggiore attribuzione di risorse. Quest'ultima volontà non dovrebbe essere, dunque, quella per cui si auspica maggiore autonomia; pertanto, deve essere dato per scontato che al trasferimento chiaro di competenze vi siano già adeguate risorse per poterle gestire. A tal proposito, il Governo centrale deve essere in grado di gestire tali situazioni, ad esempio evitando di concludere positivamente trattative con Regioni che, in realtà, non hanno i requisiti per l'attribuzione di nuove funzioni.

Infine, alcuni partecipanti al tavolo hanno messo in luce la necessità di una riorganizzazione del rapporto Stato-Regioni e di una riforma costituzionale.

I-GROUP 3 – LE SFIDE DEL SISTEMA PAESE E IL GIOCO DI SQUADRA PER ATTRARRE INVESTIMENTI SUI TERRITORI

In apertura del tavolo di lavoro si evidenzia come la sfida ricorrente nel nostro Paese sia quella di fare incontrare domanda e offerta di sviluppo sui territori. Mentre in altre nazioni sono state definite e implementate politiche in grado di rispondere a questa sfida e concrete strategie di sviluppo, in Italia abbiamo spesso lasciato l'onere dell'impresa allo spontaneismo degli attori coinvolti, senza una guida univoca. Anche se negli ultimi tre anni ci si è provati a dotare di un qualche modello di sviluppo siamo inevitabilmente in ritardo. Dal dibattito emerge come siano molti gli aspetti che contribuiscono a frenare le prospettive di sviluppo in Italia, ma possono essere sinteticamente

racchiusi in un unico fattore: il tempo. In un'epoca di abbondanza di capitali che cercano allocazione a livello internazionale ad essere scarso è infatti il fattore tempo. Per supportare lo sviluppo del tessuto produttivo e le decisioni di investimento delle imprese sul territorio nazionale (italiane o straniere che siano) diventa allora necessario rendere veloci ed efficaci le procedure amministrative, certi i tempi di accesso al mercato, favorevole il contesto di riferimento.

1. La nuova alleanza tra città, regioni, università e imprese per le sfide del sistema-paese

1.1 Alla ricerca di sinergie per aumentare efficienza e produttività

La spesa in ricerca e sviluppo vale in Italia l'1,4% del PIL, con le regioni del Nord e del Centro che superano in media il dato nazionale. In 11 Regioni su 20, la quota di spesa in ricerca e sviluppo sostenuta dalle imprese sul totale sia maggiore del 50%, toccando picchi dell'80%-90% in Regioni come Piemonte e Molise. Le Regioni in cui è più elevata l'incidenza della spesa in R&S effettuata dalle imprese sul totale sono proprio le Regioni a maggiore vocazione manifatturiera. Questo è il caso di Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto dove la quota del valore aggiunto manifatturiero supera il 15% e la quota della spesa in R&S sostenuta da parte delle imprese è pari o superiore al 50%.

Anche la crescita degli ingressi sul mercato di start-up innovative è segno del vigore del tessuto produttivo: dalle appena 824 start-up esistenti nel 2013, si è arrivati a ben 8.301 imprese a fine 2017, e il 20% delle start-up italiane è costituito da una prevalenza giovanile all'interno dell'assetto societario. Il numero di nuove realtà imprenditoriali innovative si accompagna alla capacità delle Pubbliche Amministrazioni (in particolare dei Comuni) di offrire servizi per via telematica. I dati presentati nel Rapporto mostrano infatti una correlazione positiva (pari a 0,54) tra l'incidenza dei Comuni in grado di offrire procedure completamente telematizzate in una Regione ed il numero di start-up innovative attive sul territorio di riferimento. Le Regioni settentrionali appaiono in una posizione migliore mostrando la tendenza ad avere un numero pro-capite di start-up ed una percentuale di comuni digitalizzati superiore alla media nazionale, mentre risulta il contrario per le Regioni del Mezzogiorno. La maggiore digitalizzazione degli enti locali, correlata positivamente alla presenza di start-up, sembra inoltre essere appannaggio delle Regioni più ricche, in termini di Pil pro-capite.

Uno strumento fondamentale per il trasferimento sul mercato di tecnologie e competenze e per lo sviluppo di imprese in grado di competere nei settori a più alto valore aggiunto è rappresentato dagli spin-off accademici/universitari. In Italia sono attivi attualmente 1194 spinoff⁴. Anche se la valorizzazione economica dei risultati della ricerca attraverso la creazione di impresa non è equamente distribuita sul territorio nazionale non sono poche le iniziative fondate da altre Università italiane, anche nel Mezzogiorno: l'Università del Salento, ad esempio, ha fondato 34

⁴ Fonte: Spinoff Italia, Database degli spinoff della ricerca pubblica.

degli spinoff attualmente attivi in Italia, l'Università degli studi di Cagliari 28, l'Università della Calabria 23. In generale l'ultimo decennio ha coinciso con uno sviluppo costante del fenomeno, ma le misure di policy e i programmi pubblici attivati per supportarlo sono state spesso di portata ridotta e frammentaria, con non poche duplicazioni tra gli interventi promossi a livello comunitario, nazionale e locale. Dal dibattito svolto nel tavolo di lavoro emerge come l'Italia abbia cominciato troppo tardi ad interessarsi e preoccuparsi dei nuovi temi legati a competitività ed innovazione. In molti casi, quando i grandi cambiamenti sono arrivati, il nostro Paese non era pronto ad accoglierli. Non basta analizzare lo stato dell'arte e capire cosa è stato in passato e dove siamo arrivati oggi, ma è necessario precedere i cambiamenti e le grandi innovazioni in arrivo, mettendo il Sistema Paese, e di conseguenza il tessuto produttivo, nelle condizioni di cogliere le opportunità di sviluppo. Negli anni passati, soprattutto in seguito alla crisi, si è osservato come sul mercato siano rimaste le imprese aperte al commercio estero che hanno introdotto innovazioni di processo o di prodotto, non è dunque una novità che l'innovazione e gli investimenti alla sua base siano motore di crescita. Tuttavia, per supportare la crescita nel lungo periodo, è necessario che questa diventi endogena. Non sono sufficienti le misure emergenziali e gli atti di eroismo di cui l'Italia è ben capace, ma serve una rotta da seguire. Esperienze positive come gli spinoff accademici e/o la nascita di startup innovative vanno seguite e supportate se sono davvero in grado di creare valore aggiunto e occupazione stabile o affinché possano diventarlo.

1.2 Le reti infrastrutturali al servizio dello sviluppo territoriale

Per un reale sviluppo del territorio appare imprescindibile una buona dotazione infrastrutturale. Con riguardo al settore TLC, quello che più strettamente si collega all'innovazione, purtroppo ancora troppo contenuto appare il grado di copertura della banda ultra-larga, pari al 40% per la rete a 30 Mbps di velocità e a solo l'11% per la rete a 100Mbps.

Sul fronte del mobile, nel quale si avvieranno nel 2018 le sperimentazioni del 5G, la copertura del 4G appare oramai molto elevata – e quasi prossima alla totalità in tutto il territorio nazionale: il 97,4% della popolazione italiana si connette, infatti, in 4G, con una copertura minima a livello territoriale registrata in Basilicata, ma pari comunque al 92,5%. Positivo, soprattutto, il dato sulla percentuale di comuni coperti, pari a giugno 2017, all'88,3% a livello nazionale, ma con una variabilità infraregionale molto più contenuta che in passato. Il tavolo di lavoro concorda sulla necessità di puntare sulle infrastrutture necessarie allo sviluppo della Gigabit Society, dunque infrastrutture di rete fissa di ultima generazione, e il 5G: si tratta sicuramente di investimenti significativi, tuttavia imprescindibili per un Sistema Paese a prova di futuro.

Relativamente al settore energetico, le reti appaiono oramai piuttosto sviluppate su tutto il territorio nazionale – con un primato che generalmente è detenuto dalla Lombardia, ad eccezione della rete di distribuzione dell'energia elettrica, dove nel 2016 ha prevalso la Campania su tutte le Regioni italiane. Il fronte più innovativo in questo ambito appare, tuttavia, quello delle infrastrutture di

ricarica dei veicoli elettrici, dove ancora molto può e deve esser fatto. Al momento, dai dati disponibili, la regione più all'avanguardia è la Toscana che, con ben 443 colonnine elettriche (oltre un quarto delle complessive 1.755 distribuite sull'intero territorio nazionale e pari a circa 193 colonnine ogni 10.000 kmq), stacca nettamente le altre Regioni: a secondo e terzo posto troviamo infatti Lombardia ed Emilia Romagna, che contano però "solo" 216 e 199 colonnine, rispettivamente, per una densità di rete (90,5 e 88,6 unità/kmq) nettamente inferiore a quella toscana.

Un settore infrastrutturale nel quale sono necessari nei prossimi anni ingenti investimenti è il servizio idrico. Il Centro Italia è l'area geografica coi maggiori volumi immessi in rete ma, al tempo stesso, anche quello che registra le maggiori perdite idriche (ben il 46% di quanto immesso, contro il 35% medio nazionale). Mentre a distinguersi per numero di impianti di depurazione delle acque reflue urbane in esercizio sul territorio è il Piemonte, con oltre 4.000 impianti. Molta strada deve ancora essere compiuta sul fronte dell'innovazione: ad esempio, non esiste ancora una forma di rilevazione telematica strutturata, se non in rari casi di eccellenza.

Per quel che riguarda le reti di trasporto, occorre fare un distinguo: se, infatti, il trasporto autostradale e ferroviario appare decisamente più sviluppato al Nord Italia, per il trasporto aereo domina certamente il Lazio – dove si concentra il 29% dei transiti nazionali, grazie al notevole apporto dell'aeroporto di Roma Fiumicino.

Purtroppo, nel complesso, permane una notevole variabilità tra le regioni del nostro Paese in termini di dotazione infrastrutturale: dall'elaborazione di un indice I-Com di dotazione infrastrutturale, che tiene conto dei settori sin qui menzionati, emerge infatti un notevole divario tra le Regioni più e meno sviluppate dal punto di vista infrastrutturale, pari addirittura al 70%-80%: si tratta del confronto tra Lombardia, al vertice della classifica, e Sardegna e Valle d'Aosta, ultime in graduatoria. Tuttavia, sorprende al contrario la presenza di alcune regioni del Mezzogiorno tra le prime 10: si tratta di Campania, Puglia e Sicilia, che si classificano, rispettivamente, 2^a, 7^a e 8^a.

1.3 La dimensione urbana al centro dello sviluppo

Il sempre crescente ruolo delle città nel realizzare gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo umano, assunti a livello globale, regionale e di singolo paese ha spinto al rafforzamento – a tutti i livelli – di iniziative specifiche volte alla promozione di modelli urbani sostenibili. Ciò è avvenuto, ad esempio, a livello di Nazioni Unite (UNDP, UN-Habitat) e di istituti finanziari internazionali (Banca Mondiale). Anche a livello europeo sono state promosse iniziative top-down e bottom up, così come a livello nazionale (es. PON Metro). Il futuro delle città dovrebbe essere basato su una crescita economica equilibrata e un'organizzazione territoriale in grado di fornire una buona accessibilità ai servizi di interesse economico generale, garantendo contemporaneamente un elevato livello di protezione dell'ambiente e di qualità della vita. La natura complessa dei centri urbani pone una sfida principale: quella di disegnare ed implementare strumenti di governo del territorio in un'ottica

integrata, che siano capaci di superare la logica dei silos che spesso caratterizza molti strumenti di policy, e connesse voci di spesa. Questa consapevolezza emerge tra i partecipanti al tavolo di lavoro che concordano sulla necessità di porre le città al centro dei programmi per lo sviluppo e l'attrattività dei nostri territori.

Il rapporto annuale ICity Rate 2017, presentato lo scorso ottobre 2017 da FPA, ha selezionato 15 dimensioni per fotografare la situazione delle città italiane nel loro percorso per diventare più intelligenti, città cioè che fanno ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per portare avanti processi innovativi atti a rendere la dimensione urbana più inclusiva e vivibile: governance e partecipazione, legalità e sicurezza, ricerca e innovazione, trasformazione digitale, cultura e turismo, occupazione, crescita economica, mobilità sostenibile, povertà, istruzione, qualità dell'acqua e dell'aria, energia, verde urbano, suolo e territorio, rifiuti. Tra i 106 Comuni capoluogo analizzati nel rapporto sono Milano, Bologna e Firenze quelli che rispondono meglio alle sfide dello sviluppo sostenibile, occupando infatti le prime tre posizioni nella classifica dell'ICityindex, l'indice sintetico ottenuto a partire dalle dimensioni selezionate. Questi Comuni sembrano però essere trainati da diverse strategie di sviluppo. Dall'analisi dei diversi indicatori emerge una Milano sostenuta dalla crescita economica e dalla capacità di innovare processi decisionali e servizi, che mostra tuttavia delle criticità in tema di sostenibilità ambientale, punto di forza invece per il Comune di Bologna, vincente in qualità dell'ambiente, politiche di welfare e innovazione territoriale, seguito da una Firenze in cui turismo e cultura, determinanti del suo sviluppo economico, hanno portato ad un impegno importante soprattutto in tema di crescita digitale e innovazione dei servizi, attrazione dei finanziamenti europei nonché investimenti sulla mobilità sostenibile e sulla salvaguardia delle risorse naturali.

Nella top ten delle città smart and sustainable, troviamo poi Venezia, Trento, Bergamo, Torino, Ravenna, Parma e Modena. Quattro delle prime dieci posizioni, sono occupate da Comuni capoluogo dell'Emilia Romagna, risultato, sottolinea il rapporto, di una scommessa su un modello di crescita sostenibile e inclusiva condivisa a livello regionale. Emerge poi un ritardo strutturale della maggior parte dei comuni capoluogo del Sud, accompagnato da un miglioramento dei Comuni metropolitani che tuttavia presentano ancora significative lacune in tema di qualità dell'ambiente urbano. Anche se i passi avanti ci sono e sono importanti, il rapporto racconta un'Italia delle città a cui manca ancora una politica coordinata in grado di coniugare distanze, scelte di policy e modalità di governo differenti in funzione di obiettivi nazionali, europei o addirittura globali, quali il cambiamento climatico, la povertà, la mobilità sostenibile, il consumo di suolo, la sicurezza.

2. Il gioco di squadra per attrarre (e salvaguardare) gli investimenti esteri

2.1 Il ruolo dell'Italia nel contesto globale

Il grado di internazionalizzazione, intesa sia in senso attivo sia passivo, dell'Italia è tuttora significativamente inferiore rispetto agli standard dei principali Stati europei. Infatti, nonostante a partire dal 2013 si evidenzia una ripresa dei flussi di Investimenti Diretti Esteri in uscita e in entrata, il rapporto tra stock di IDE in entrata e PIL è pari per il 2016 al 18,7%, inferiore se comparato alla media mondiale e dell'UE, che segnano rispettivamente 35% e 46,7%, nonché rispetto ai maggiori competitor europei: Germania (22,2%), Francia (28,3%), Spagna (45,2%), Regno Unito (45,5%).

Se consideriamo i flussi, invece, si rileva che essi si attestano su un dato in media superiore ai 50 miliardi di dollari all'anno, pari al 3,5% del totale globale, nel periodo compreso tra il 2005 e il 2012. Nel 2012 hanno subito un crollo, giungendo a 8 miliardi di euro, per poi collocarsi su una media pari a 21 miliardi di dollari annui. Questo ha comportato una riduzione della quota detenuta dall'Italia sui flussi globali di IDE dal 3,5% all'1,4%. D'altra parte, sempre dai dati ICE, si segnala che, mentre i flussi quinquennali verso l'Italia hanno goduto di una relativa stabilità (-0,7%), i Paesi dell'UE hanno subito nello stesso periodo un calo significativo (-7,9%).

Più preoccupante è la scarsità di iniziative *greenfield*, che comportano un ampliamento della base produttiva. Nel periodo 2005-2016, infatti, l'Italia ha attratto investimenti in numero pari alla metà della Spagna, un terzo della Francia, un quarto della Germania e un quinto del Regno Unito. Da questo punto di vista, si registra un segnale molto positivo nel 2016, quando si raggiunge il valore più alto nel periodo successivo alla crisi (181 progetti di investimento), con un incremento del 35% rispetto al 2015, che spicca rispetto al -8% della Francia, -12% del Regno Unito, - 59% della Germania.

Dal punto di vista qualitativo, invece, emerge una difficoltà da parte dell'Italia nell'attrazione di investimenti nei servizi avanzati e nelle nuove tecnologie, oltre che nelle funzioni di direzione d'impresa (*headquarters*), mentre si nota, nel contesto europeo, una buona specializzazione su iniziativa relative al comparto energetico e al settore della cura della salute e dell'assistenza sociale, oltre a settori di nicchia quali il turismo e le arti e lo spettacolo.

2.2 Gli IDE in Italia: distribuzione territoriale e settoriale

Al 2015, inoltre, come emerge dal Report ORTI 2017, sono 12.768 le multinazionali attive nel Belpaese, in crescita dell'11,7% rispetto all'11.430 del 2009, con un peso notevole dell'industria manifatturiera, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, legato comunque in gran parte alle filiali commerciali di imprese manifatturiere, e dei servizi alle imprese. Nello stesso periodo di tempo sono aumentati anche il numero degli addetti impiegato in imprese a partecipazione estera e il fatturato di questa tipologia di società. Il primo nel 2015 si attesta a 1.211.872 addetti, maggiore del 4% in confronto al dato del 2009. Il secondo è pari a 573.641 milioni di euro, in crescita del 13,4% rispetto al 2009. A guardare, invece, la provenienza degli investimenti, verificiamo una predominanza degli investimenti da parte dell'Europa Occidentale, e della Germania in particolare, e del Nord America, che insieme superano l'80% del totale.

Inoltre, come è chiaro dal Rapporto, è notevole il divario nella distribuzione territoriale delle multinazionali. Si afferma, infatti, una forte capacità attrattiva da parte delle aree forti del Paese: Lombardia (e Milano in particolare), Lazio, Veneto, Piemonte ed Emilia Romagna, mentre il Mezzogiorno e le Isole raccolgono meno del 6% della presenza complessiva di imprese a partecipazione estera in Italia.

Risulta evidente, pertanto, che le politiche di attrazione degli Investimenti Diretti Esteri sono chiamate a rivestire un ruolo sempre più centrale nella politica estera e di sviluppo economico dell'Italia. Per questo motivo, è necessario agire su tutti i fattori che incidono nel potenziamento della competitività, dalla fiscalità all'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione, dalle grandi infrastrutture alla qualità dei sistemi urbani e territoriali, oltre che sulla previsione di vantaggi localizzativi e su un investimento straordinario nella formazione del capitale umano, nella manifattura avanzata e nella sua integrazione con le tecnologie digitali.

Dalla discussione emerge come ancora oggi pesino sulle decisioni di investimento delle imprese in particolare tre fattori: la mancanza di una struttura ordinata della norma che permetta l'operare dell'apparato pubblico, la carente organizzazione interna delle PPAA locali e, soprattutto, la volatilità del contesto politico di riferimento. Anche a parità di condizioni macroeconomiche e di contesto, dunque, a fare la differenza è soprattutto l'efficienza della pubblica amministrazione sul territorio: tanto migliore la capacità di dialogo delle autorità e delle amministrazioni locali con le imprese, quanto più veloce la decisione di investire e l'attrattività del territorio stesso. È l'efficienza delle amministrazioni locali a rendere possibile anche alle aree più arretrate di ricevere investimenti produttivi e permettere il realizzarsi di esternalità positive. Da un lato del tavolo si sottolinea come comunque negli ultimi anni l'attrazione di investimenti dall'estero sia stata accompagnata da alcuni interventi normativi e amministrativi (il D.L. Destinazione Italia, la creazione della Cabina di Regia per l'Italia internazionale, la creazione del Comitato interministeriale di indirizzo per l'attrazione degli investimenti esteri grazie al D.L. Sblocca Italia), che avevano come obiettivo proprio quello di intervenire su casi specifici e di formulare proposte di semplificazione normativa e amministrativa. Questi strumenti, però, non sembrano secondo i partecipanti aver prodotto gli effetti desiderati. Certi interventi, d'altra parte, funzionano a pieno solo se all'origine vengono fatte delle scelte strategiche, in grado di indirizzare ed accompagnare le scelte di chi investe. Solo così è possibile prevedere sin dall'inizio incentivi e strumenti di agevolazione fiscale per il raggiungimento degli obiettivi, semplificando la macchina amministrativa per evitare che si creino colli di bottiglia nel percorso di chi investe.