



OSSERVATORIO
ORTI
2016

Convegno

L'ITALIA CHE COLLABORA
Le relazioni tra imprese e territori tra riforma della
Costituzione e competizione internazionale

Roma, 4 ottobre 2016

Documento di output

Piazza dei Santi Apostoli 66, 00187 - Rome
Ph. +39 06 4740746 - Fax +39 0640402523
info@i-com.it - www.i-com.it
Rond Point Schuman, 6 - 1040 Bruxelles
Ph. + 32 (0) 22347882

I-GROUP 1 - PARTECIPAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

Lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese passa attraverso le sinergie tra istituzioni, cittadini e imprese. I processi decisionali delle amministrazioni traggono infatti beneficio dal contributo delle comunità locali e dalle imprese operanti sul territorio.

Numerose Regioni, negli ultimi anni, sono intervenute per migliorare le relazioni tra le amministrazioni pubbliche e i portatori di interessi.

Il quadro normativo nazionale, per quanto completo, non è ancora intervenuto con linee guida chiare per favorire il processo di armonizzazione dei processi partecipativi a livello locale. Ultimo atto a livello nazionale, in ordine cronologico, è il Decreto Legislativo n. 97 del 25 maggio 2016, correttivo della legge quadro n. 190 del 6 novembre 2012, con cui si dà mandato a tutte le amministrazioni pubbliche di garantire la trasparenza dei processi decisionali e la pubblicità degli atti, al fine di prevenire nuovi fenomeni corruttivi.

Differenti sono gli strumenti di cui il decisore pubblico locale deve dotarsi per poter migliorare la condivisione delle politiche pubbliche e la trasparenza dei processi decisionali. Comuni, Città Metropolitane e Regioni, come illustra il Rapporto 2016 dell'Osservatorio ORTI, hanno avviato progetti mirati all'ascolto delle istanze pubbliche e private, co-finanziati dalle aziende che individuano nelle amministrazioni locali un'opportunità di investimento e di crescita.

A fronte di questo processo di collaborazione, resta da delineare, anzitutto, quali siano le risorse cui attingere per non rendere vano lo sforzo profuso da parte di tutti gli attori coinvolti. Diviene inoltre essenziale capire quali saranno, nell'immediato futuro, le riforme strutturali necessarie per agevolare e dare continuità alle azioni fino a qui intraprese.

Dal confronto emerso durante l'I-Group 1 sono emersi temi fondamentali sui quali sia le istituzioni che le imprese hanno condiviso le proprie esperienze e i propri progetti futuri. Tra le varie iniziative che hanno visto protagonisti cittadini e rappresentanti politici è stata citata quella di "Filo Diretto" del Comune di Bergamo, servizio che permette ai cittadini di inoltrare richieste o suggerimenti a tutti gli uffici comunali e che ha ricevuto nell'ultimo anno 7.200 contatti singoli. Nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto con le Associazioni dei consumatori (Federconsumatori, Adiconsum e Adoc) che ha dato vita al progetto, il Comune si è impegnato a fornire alle Associazioni un'abilitazione di accesso alle funzioni di monitoraggio "Analyzer" della piattaforma di "Filo Diretto" in modo da poter verificare i tempi medi di risposta alle segnalazioni dei cittadini. Altri esempi descritti sono stati quelli del Comune di Milano con l'introduzione di referendum e udienze aperte al pubblico, con lo scopo di coinvolgere i propri abitanti nelle decisioni pubbliche. Per il Comune di Roma figurano il Forum permanente sull'Innovazione e i Punti Roma Facile, postazioni in cui i cittadini possono ricevere assistenza in ambito digitale, potendo usufruire dei servizi della pubblica amministrazione messi a disposizione della collettività. In particolare è stato sottolineato come sia il pubblico più giovane a rappresentare la quota

maggiore di cittadinanza attiva. A questo riguardo il Comune di Pizzo Calabro ha dato vita a 33 progetti legati alla collaborazione tra istituzioni e ragazzi.

Filo conduttore dei processi partecipativi è la trasparenza. Come illustrato dal Decreto Legislativo n.97 del 25 maggio 2016, le amministrazioni pubbliche hanno il dovere di garantire la totale trasparenza dei processi decisionali e la pubblicità degli atti, al fine di prevenire fenomeni corruttivi. Gli enti locali, oltre a seguire le disposizioni in materia, mirano a fare della trasparenza una vera e propria risorsa, avvicinando i cittadini alle istituzioni, innescando un circolo virtuoso con uno scambio continuo di informazioni e proposte innovative. È il caso di Open Municipio e Open Bilancio, programmi che implementano la trasparenza degli enti locali attraverso la condivisione dei documenti della pubblica amministrazione, dando la possibilità ai cittadini di accedere ai dati pubblici. Open municipio è una piattaforma web che usa i dati politico-amministrativi ufficiali dei comuni affiliati per offrire alla cittadinanza servizi di informazione, monitoraggio e partecipazione attiva alla vita della propria città. Le informazioni sulle attività di sindaco, giunta e consiglio sono aggiornate in tempo reale e i cittadini possono partecipare ai lavori, documentandosi e interagendo con gli strumenti di relazione del sito e con i media sociali di internet. Questo sistema permette così di sapere cosa accade nel proprio comune e seguirne con tempestività le iniziative e gli sviluppi, in maniera semplice, immediata e alla portata di tutti.

Altro strumento di collaborazione è il Bilancio Partecipativo, utilizzato da un sempre maggiore numero di Comuni, come Senigallia, tra i primi a proporre un Bilancio Informatizzato. Partecipare alla redazione di progetti e proporre iniziative finanziate dalle amministrazioni dà l'opportunità ai cittadini di essere parte integrante dei processi decisionali.

Oltre che a collaborare coi cittadini, le amministrazioni hanno il dovere e l'opportunità di dialogare con le imprese con l'obiettivo di attrarre investimenti. Gli enti locali devono garantire risposte certe e in tempi brevi alle aziende che operano sul territorio. Ciò si concretizza attraverso accordi e protocolli di intesa che hanno come obiettivo quello di formalizzare delle intese pubblico-private ottimizzando capitali di investimento e risorse umane. Questo genere di azioni permette una gestione dei processi più semplice, garantendo competitività ed espansione per le imprese.

L'intervento al tavolo delle imprese ha dunque sottolineato l'importanza di collaborare con le istituzioni per pianificare strategicamente interventi per lo sviluppo economico dei territori. È emersa però anche l'esigenza di comunicare in maniera chiara e semplice la natura dei servizi offerti ai cittadini, così come avere tempi certi e relazioni stabili sugli atti per i quali le amministrazioni devono esprimere un assenso per l'installazione o la continuazione di attività produttive (Conferenze dei Servizi e Accordi di Programma tra tutti). Gli abitanti delle città italiane devono essere informati sul modo in cui le aziende investono sul territorio e sulla qualità dei servizi che questi interventi garantiscono alla popolazione. In questo le amministrazioni locali giocano un ruolo molto importante: raccordo tra le imprese e i cittadini nel percorso di sviluppo delle città.

I-GROUP 2 - CITTÀ METROPOLITANE E IMPRESE, UN DIALOGO IN FIERI

1. Il contesto di riferimento: la riforma delle città metropolitane

Le Città Metropolitane in Italia sono un sistema composto da oltre mille comuni, che nel loro insieme rappresentano la "spina dorsale" dell'economia nazionale. Nelle Regioni a statuto ordinario le Città Metropolitane rappresentano "appena" l'11% della superficie del territorio, ma vi risiede il 30% della popolazione, viene prodotto oltre un terzo del valore aggiunto nazionale e si trova il 20,3% delle stazioni ferroviarie e un terzo degli scali aeroportuali con traffico superiore a 10.000 passeggeri. Sono anche i territori che più si mostrano in grado di produrre innovazione: i dati del Ministero dello Sviluppo Economico sui brevetti del 2014 mostrano come il 53,2% delle domande sia stato presentato nei territori delle Città Metropolitane (considerando come tali anche i territori delle province corrispondenti nelle Regioni a statuto speciale); dei circa 1.200 progetti caricati sulla piattaforma Smart City di ANCI, il 40% si trova nei territori metropolitani. Le Città Metropolitane nascono con la finalità, tra le altre, di instaurare anche un rapporto nuovo di interlocuzione con il mondo dell'economia e dell'impresa, colmando così un ritardo ultradecennale che l'Italia ha accumulato rispetto agli altri Paesi europei.

In Italia, dalla lettura degli statuti delle Città Metropolitane, emerge come queste abbiano consapevolezza del ruolo che si trovano ad assumere nella promozione dello sviluppo locale e nella partnership con gli attori economici. Lo statuto di Milano ad esempio, forse quello che più dà spazio al tema, sottolinea come la Città Metropolitana operi per *"dare impulso a politiche pubbliche finalizzate a rafforzare le connessioni del sistema economico metropolitano con i mercati mondiali e a potenziare le reti di relazioni locali"*.

Le disposizioni statutarie in materia di sviluppo economico e attrattività dei territori trovano uno strumento nel Piano Strategico Metropolitano che ai sensi della Legge 56/2014 (Legge Delrio) deve essere adottato da ciascuna Città Metropolitana con valenza triennale e aggiornamento annuale. Il Piano Strategico dovrebbe delineare le politiche di *"promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città"* (art. 1, comma 44).

Dal tavolo di confronto è emerso come la legge Delrio risulti ad oggi ancora ampiamente infruttuosa. La discussione si è concentrata in particolare sulla funzione - ancora poco chiara - di questo ente intermedio tra Regione e Comune e sul ruolo che i Piani strategici metropolitani dovrebbero giocare nel processo di evoluzione dei territori. È opinione diffusa che tali Piani debbano essere sintetici, contenere grandi linee guida, affrontare i temi cruciali per il territorio ed individuarne i settori produttivi fondamentali su cui puntare e definire i principi di attuazione – in particolare, delineare le modalità possibili di partnership pubblico-privato. Devono, in altre parole, fornire una visione di lungo periodo che dia un'idea chiara di come il territorio intenda evolversi.

Molte critiche sono dunque state mosse nei confronti di un dispositivo normativo che prevede Piani strategici di così breve periodo (3 anni), che si confrontano poco e male con gli stessi Piani adottati

dalle principali città metropolitane europee, che coprono un arco temporale che va dai 25 ai 50 anni.

2. Il coinvolgimento degli attori privati

Le esperienze europee mostrano come le grandi città prevedano nei processi di governance metropolitana l'inclusione degli attori economici, adottando a questo scopo diversi modelli e soluzioni. Prescindendo dalla formalizzazione statutaria di essi, si osservano nelle grandi città metropolitane strumenti ad hoc che si configurano quali arene per la partnership tra attori pubblici e imprese. Si tratta di strumenti di governance metropolitana che prevedono stabilmente la partnership tra attori pubblici e attori privati, siano essi singole imprese o associazioni imprenditoriali. Anche nel caso italiano emergono alcune esperienze di cooperazione tra enti pubblici e mondo delle imprese: alcune Città Metropolitane hanno, infatti, già attivato strumenti di interlocuzione con le imprese.

Un esempio di rilievo è quello sperimentato dalla città di Firenze, a partire dalla fine del 2014. Si tratta del Consiglio delle grandi aziende, un organismo pensato per mantenere e, auspicabilmente, attrarre investimenti nell'area metropolitana. Nelle intenzioni dell'amministrazione, il Consiglio rappresenta un tavolo di confronto permanente sul mondo del lavoro e della formazione, sulle difficoltà che intercorrono tra pubblica amministrazione e impresa, sulle strategie di sviluppo territoriale e infrastrutturale, allo scopo di creare una partnership che renda forte e attrattiva l'area fiorentina, grazie alla collaborazione dei privati e delle istituzioni che operano nel territorio.

Si tratta di un luogo dove è possibile dialogare sulle strategie, al fine di creare le condizioni ottimali alla parte pubblica per garantire un elevato sviluppo e alle imprese per assumere, investire e lavorare. La struttura del Consiglio prevede la figura di un coordinatore, coadiuvato da un network di funzionari dei Comuni dell'area metropolitana di Firenze e della Camera di Commercio cittadina. Il cronoprogramma dell'amministrazione fiorentina prevede almeno due incontri all'anno per le imprese coinvolte e selezionate fra quelle presenti nell'area metropolitana.

La discussione nel tavolo di lavoro ha preso le mosse ponendo alla base due principi cardine: 1) la competitività di un sistema produttivo locale dipende strettamente dalla qualità del sistema relazionale che lo caratterizza; 2) la capacità di sviluppo sostenibile di un territorio è fortemente legata al modo in cui evolve il suo tessuto produttivo. Ne deriva che un'evoluzione socio-economica richiede necessariamente una buona relazione tra territori ed attori economici (ma non solo) in un processo di cooperazione win-win. Condizione imprescindibile affinché tutte le parti chiamate a cooperare ne derivino un beneficio è, innanzitutto, la coerenza temporale, tra costi da sostenere e benefici che ne scaturiscono. Ancora una volta, entra in ballo il fondamentale ruolo che dovrebbero in questo senso ricoprire i Piani strategici metropolitani, che fornendo una visione strategica di lungo periodo garantirebbero la necessaria stabilità e continuità a progetti importanti e di lungo termine, riducendo il rischio per le imprese e stimolandone gli opportuni investimenti.

In tema di inclusione, sono diversi i punti importanti emersi dalla discussione:

- L'attenzione a non confondere i ruoli: le decisioni che riguardano il territorio devono essere decisioni politiche; è, dunque, bene coinvolgere ed ascoltare le imprese, ma è la politica a dover decidere (ed assumersene le relative responsabilità).
- L'inclusione deve riguardare tutti i soggetti economici e coinvolgere, quindi, anche quei soggetti talvolta più isolati (per mancanza, ad esempio, dei giusti canali relazionali) ma prestare attenzione anche a quelle forme di impresa "particolari" – quali imprese sociali, imprese non-profit – che forniscono spesso modelli di business alternativi ed innovativi.
- È necessario che si diffonda sempre più la nuova visione dell'ente pubblico non più solo come "cliente" dell'impresa ma piuttosto come abilitatore di un ecosistema, in cui le due parti collaborano in maniera continuativa, eventualmente coinvolgendo una pleora di soggetti più ampia.
- L'ente pubblico deve altresì essere in grado di individuare modelli di business innovativi ed efficienti, che aiutino le imprese a superare i problemi che spesso incontrano nell'interazione con la PA – mancanza di scalabilità, tempi di pagamento della PA molto lunghi – e che rendano così più agevole un concreto coinvolgimento in particolare delle PMI.
- Fondamentale importanza riveste la responsabilizzazione dei soggetti "inclusi", intesa come introduzione di meccanismi di fissazione e misurazione dei risultati raggiunti da ambo le parti, e da qui l'importanza anche della diffusione all'interno degli enti pubblici di competenze di data analysis. In questo senso, fondamentale diventa anche il ruolo dei cittadini, che non devono più essere intesi esclusivamente come fruitori dei beni e servizi forniti dagli enti pubblici, e dunque come anello ultimo del sistema, ma piuttosto come parte integrante ed attiva del sistema stesso, in cui giocano l'importante ruolo di "misuratori" dei beni/servizi offerti. Si tratta, dunque, non solo di una relazione territorio-impresa, ma di una relazione "a tre" (territorio-impresa-individuo).

3. Il futuro delle Città Metropolitane come motori di sviluppo (con la variabile riforma Costituzionale)

Con la riforma costituzionale, in caso di vittoria del Sì, le Province sparirebbero definitivamente e sarà indispensabile distribuire le rimanenti competenze tra Stato, Regioni e Comuni e, contestualmente, vi sarà lo spazio per definire meglio il ruolo delle città metropolitane che devono essere sempre più enti leggeri e meno costosi, spogliandosi di competenze di amministrazione attiva (come scuole e strade, che possono passare ai Comuni e a enti di derivazione statale) e puntando su pianificazione strategica, anche urbanistica, e promozione economica.

Le città metropolitane possono diventare i veri motori del sistema Italia, grazie al fatto che raccolgono insieme il 40% del PIL del Paese e l'80% del sistema dell'innovazione e della ricerca.

È importante chiarire però il ruolo da dare alle Città Metropolitane nella crescita dell'economia regionale e nazionale e, in questo senso, anche il rapporto che queste debbano sviluppare con Governo nazionale e Regioni.

Il tavolo di discussione concorda sull'assoluta necessità di intervento per quel che riguarda la funzione delle aree metropolitane. In particolare si spinge sull'urgenza di fare "massa critica", ricordando che, nel contesto attuale, vince chi ha capacità di aggregazione: solo una dimensione opportunamente grande, al pari delle città metropolitane di altri Paesi europei, può rendere realmente competitiva un'area metropolitana.

Urgente appare anche la revisione dei Piani strategici metropolitani, che secondo quanto emerso devono essere in grado di dare una visione di lungo periodo sul futuro dell'area metropolitana e sulla sua evoluzione. Resta aperto anche un tema di governance: è necessario prevedere una nuova governance multilivello, che tenga conto della dimensione locale, di quella nazionale e di quella europea. Questa deve accompagnarsi alla creazione di nuovi modelli di intervento che partano dai bisogni ma sappiano anche cogliere e sostenere le opportunità e definire ed individuare i livelli territoriali giusti per gli interventi. Utile, a tal proposito, potrebbe rivelarsi anche l'istituzione di Agenzie per lo sviluppo economico, cui demandare i compiti operativi relativamente alle diverse aree di intervento.

I-GROUP 3 - IL FUTURO DELLE REGIONI, VETO PLAYER O FACILITATRICI DELLE IMPRESE?

1. Il futuro della Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale

La riforma del Titolo V della Costituzione, che regola i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, in particolare le Regioni, interviene a meno di quindici anni dalla revisione dell'impianto originario. Un segno tangibile dei palesi difetti di fabbrica con i quali quella riforma fu varata e che sono espressi plasticamente dal dato del contenzioso costituzionale, oltre che dalla vasta casistica offerta in numerosi ambiti. Basti pensare che il conflitto di competenze tra Stato e Regioni ancora oggi rappresenta una percentuale del tutto significativa delle sentenze della Corte Costituzionale (nel 2015, ben il 41% contro il 6% del 2000), con tutto l'aggravio di costi che questo rappresenta non solo per Stato e Regioni, l'uno contro le altre, armati e dunque probabilmente meno disposti a collaborare di quanto sarebbe utile per il Paese, ma anche per le imprese, che si trovano ad operare in un quadro giuridico tutt'altro che chiaro, e per i cittadini, vittime a loro volta della complessità – a tratti contraddittorietà – dei regimi normativi composti di Stato e Regioni.

D'altronde la divisione di competenze tra Stato e Regioni che venne operata con la riforma del 2001, insieme alla previsione delle aree legislative concorrenti, che si è rivelata del tutto ambigua, era palesemente inadeguata, in aree chiave per la competitività dell'Italia, dalla promozione del turismo e del commercio estero alle infrastrutture e all'energia (ma non solo).

Ora, naturalmente, come rileva nelle conclusioni il rapporto ORTI, una volta rimessa in ordine una casa afflitta da un costante e apparentemente inestinguibile disordine, occorre evitare di far oscillare troppo il pendolo dei rapporti di forza tra centro e periferia.

In questo senso, le due strade maestre appaiono un uso moderato della clausola di supremazia, con la quale lo Stato può esercitare la propria potestà legislativa anche in materie riservate esclusivamente alle Regioni, da limitare solo a casi di forza maggiore, e una delega di competenze su alcune aree di policy, prevista esplicitamente dal nuovo testo costituzionale, alle Regioni che ne facciano richiesta e siano effettivamente in grado di svolgere le proprie funzioni al meglio.

Proprio in virtù della riforma costituzionale posta al vaglio referendario il prossimo 4 dicembre, i partecipanti al tavolo di discussione sono stati invitati ad esprimersi sulla ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni. Si può certo dire che si è riscontrato un favore unanime alla riforma del Titolo V della Costituzione, con cui si vedrebbe – qualora prevalesse il Sì – la fine degli innumerevoli conflitti di competenze Stato-Regioni, che hanno caratterizzato questi ultimi 15 anni. Si ritiene che affidando molte competenze allo Stato si riuscirebbe a sottrarre tante iniziative al malgoverno, cui spesso hanno dato prova gli enti regionali. Dunque – a parere di molti – la frammentazione territoriale e la delega di alcune competenze alle Regioni non ha giovato alle imprese, che hanno bisogno di un interlocutore (lo Stato) che sappia dialogare a sua volta con l'Europa; e non ha giovato neppure ai cittadini (si prenda ad esempio la Sanità, in cui di fatto si assiste a sistemi sanitari differenti con conseguente difformità nell'accesso alle cure).

Alcuni partecipanti al tavolo di discussione, però, hanno precisato che riportare alcune competenze in capo al Governo centrale non chiude il cerchio, anzi si ritorna quasi al punto di partenza del 2001, laddove è necessario ridisegnare in modo chiaro il ruolo dello Stato e delle Regioni. È fondamentale, in primis, una profonda riorganizzazione del potere centrale in grado di generare integrazione fra territori diversi e complementari e favorire un contesto sempre più proiettato verso l'Europa.

Il ruolo dei territori, qualora passasse la Riforma Costituzionale, non deve però essere trascurato: bisogna riorganizzarli in modo tale da dimostrare alle imprese che vi operano che la formulazione delle loro aspettative avviene in un contesto socialmente in grado di ragionare in termini di crescita e in un'ottica di lungo periodo e in un contesto industriale che supera i confini nazionali per integrarsi con il resto dell'Europa.

2. Burocrazia, pressione fiscale e tempi di pagamento frenano le imprese

La burocrazia e la pressione fiscale sono una spada di Damocle che incombe pesantemente sulla testa delle imprese italiane. Chiunque voglia avviare un'attività economica in Italia deve, infatti, fare i conti con le inefficienze, i tempi e i costi della burocrazia, che costituiscono fattori di rischio da eliminare o quantomeno da ridurre, per scongiurare la paralisi del nostro sistema imprenditoriale e rilanciarne lo sviluppo e la competitività. La maggior parte degli imprenditori italiani – anche quelli

presenti al tavolo di discussione – indica, infatti, la burocrazia come il primo fattore che ostacola la nascita e/o lo sviluppo delle imprese. Dunque, si tratta di una vera e propria zavorra per chi vuole avviare un'attività economica e nonostante l'impegno da parte del Governo per semplificare la Pubblica Amministrazione, la situazione non sembra migliorare. Il processo di semplificazione e digitalizzazione avviato a livello centrale non si è mai totalmente concretizzato a livello territoriale né sono stati ottenuti i vantaggi auspicati. Ad esempio – hanno sostenuto alcuni partecipanti al gruppo di lavoro - il sistema di fatturazione elettronica, così implementato, non fa altro che aggravare alcuni fenomeni come il ritardo dei pagamenti della P.A. e rallentare i processi. Non basta dunque abbandonare il cartaceo; è necessaria, invece, una governance certa e sicura per garantire un corretto processo di digitalizzazione e rendere di fatto la fatturazione elettronica un vantaggio e non un ostacolo.

Il caos burocratico e legislativo ha anche un effetto deleterio sull'attrattività del nostro Paese agli occhi degli investitori esteri. Sono fondamentali, dunque, momenti di concertazione e di confronto tra i grandi soggetti economici presenti sul territorio e le istituzioni locali e regionali – come ad esempio il Consiglio delle Grandi Aziende di Firenze – o iniziative che favoriscano la nascita di nuove imprese e sostengano quelle già attive, facilitando gli adempimenti amministrativi connessi alle iniziative economiche.

Serve, in sintesi, una Pubblica Amministrazione efficiente, che elimini gli ostacoli burocratici e favorisca un maggior scambio di informazioni.

Alla burocrazia si aggiunge, poi, la pressione fiscale che costituisce un ulteriore ostacolo all'avvio di attività imprenditoriali, soprattutto in determinate aree del Paese. Naturalmente, gran parte dell'imposizione fiscale avviene a livello statale, ma a fronte di una relativa stabilità della tassazione imposta dal centro, a crescere vorticosamente negli ultimi dieci/quindici anni è stata la componente regionale e locale, con importanti differenze tra una Regione e l'altra. Nel Mezzogiorno, ad esempio, si registrano aliquote IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) particolarmente elevate. La gran parte delle Regioni, infatti, applica una maggiorazione dell'aliquota ordinaria (3,90%). Naturalmente, alle imposte statali e regionali, si aggiungono anche quelle comunali ad aggravare l'impatto per le imprese.

Dunque, è evidente che in Italia vi è una difficoltà generale di "fare impresa" – che si accentua in determinate aree del Paese – anche se negli ultimi tempi si individuano degli esempi virtuosi che potrebbero far ben sperare in un cambio di rotta e che mostrano l'altra faccia del rapporto amministrazioni (regionali) – imprese. È il caso della Regione Campania, che ha previsto il taglio dell'IRAP per le startup e sulla cui falsa riga si stanno muovendo la Regione Lazio, con il rimborso dell'IRAP per le startup, e la Regione Liguria con il taglio dell'IRAP per quattro anni per le imprese nate nel 2016 e per nuovi investimenti produttivi in determinati settori (il manifatturiero, l'edilizia, l'agroalimentare, l'artigianato, il turismo e la ricettività, la ristorazione, la nautica, l'informatica, l'alta tecnologia e i servizi alla persona).

Un altro profilo critico nel rapporto tra le amministrazione e le imprese – come già sottolineato – riguarda il fenomeno del ritardo dei pagamenti. Gli enti della Pubblica Amministrazione sono tenuti a pagare le fatture inerenti alla fornitura di beni e servizi entro trenta giorni dalla data di emissione, con alcune eccezioni che consentono il pagamento entro sessanta giorni, come nel caso degli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine. Sebbene la legge imponga agli enti della Pubblica Amministrazione di pagare i propri fornitori nei termini di trenta o sessanta giorni, la maggior parte di questi continua a non rispettare tali scadenze, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno. Il mancato rispetto di tali termini pregiudica il buon funzionamento dell'economia nazionale ed è uno dei principali problemi delle imprese italiane, che a causa dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione si trovano spesso ad avere deficit di liquidità.

Secondo alcuni presenti al tavolo di discussione, i ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione non sono legati esclusivamente a difficoltà finanziarie ma ad una cultura sedimentata in determinati territori e legata ad un apparato amministrativo poco efficiente. Dunque, il problema è più complesso di un "semplice" deficit di liquidità in quanto è fondamentale un cambiamento culturale, un cambiamento del modo di operare della Pubblica Amministrazione che non può avvenire dall'oggi al domani.

I-GROUP 4 - IL GIOCO DI SQUADRA PER ATTRARRE (E MANTENERE) INVESTIMENTI ESTERI

1. Evoluzione e composizione degli Investimenti Diretti Esteri in Italia

Oltre alla scarsa attrattività dell'Italia come destinazione di investimenti dall'estero, resta evidente la forte differenziazione nella distribuzione territoriale delle consistenze di IDE sul territorio nazionale. La maggior parte di essi si colloca infatti nelle regioni del Nord Ovest dove sono presenti investimenti per 186 miliardi di €, a rappresentare il 35,5% del Pil dell'Area a fronte di una media nazionale del 17,7%. Al Centro sono presenti Ide per 51 miliardi, il 14,4% del Pil, nel Nord est 40,5 miliardi, l'11,1% del Pil e nel Mezzogiorno 5 miliardi, solamente l'1,4% del Pil. Gli investimenti nelle regioni settentrionali costituiscono quasi il 63% degli investimenti diretti esteri complessivamente presenti in Italia ed è infatti in questi territori che è più alta la presenza di imprese a partecipazione estera: secondo la banca dati Ice – Reprint di 9.367 imprese a partecipazione estera, ben 7.594 sono residenti nelle regioni settentrionali, solo in Lombardia se ne contano 4.431, il 5,5% delle imprese attive sul territorio della regione.

Il dibattito del tavolo di lavoro ha voluto portare all'attenzione proprio le significative differenze tra le Regioni italiane, troppe volte fonte di iniquità. Il territorio si configura sia come intreccio di relazioni interne, diverse da quelle esistenti tra il singolo territorio e l'ambiente ad esso esterno, sia come forma di governo, ed ha quindi inevitabilmente una sua autonomia. Tuttavia, la frammentazione amministrativa derivante dalla suddivisione delle competenze come attualmente

prevista dal titolo V della Costituzione, ha dato vita a fenomeni distorsivi che derivano proprio dalle differenze esistenti tra le Regioni. Si pensi al fenomeno delle migrazioni sanitarie o alle differenze nei tempi di pagamento delle PPAA. Questo contesto mal si addice all'attuale stato di sviluppo delle catene globali del valore e delle economie di agglomerazione che hanno dato alla produzione industriale un carattere oggi quanto mai complesso e transfrontaliero. In poche parole l'evoluzione del contesto economico richiede una contestuale evoluzione della dimensione amministrativa di riferimento. La frammentazione amministrativa cui ci troviamo di fronte, è anche in linea di principio contraria a quella che dovrebbe essere la logica dell'Europa unita, non facendo altro che accentuare quelle differenze tra centro e periferia di cui soprattutto oggi dovremmo invece essere scevri. Quello che resta da capire, poste le indubbie differenze tra territori (in termini di dotazioni di fattori produttivi, caratterizzazione e posizionamento geografico, sviluppo economico, specializzazione produttiva etc.), è quali siano il livello di governo e gli strumenti idonei a mettere a sistema le eccellenze presenti nelle diverse regioni piuttosto che incrementare le distanze tra di esse. La diversa percezione che gli investitori esteri hanno delle regioni italiane e la distanza che esiste tra queste ultime più a causa delle differenze nella capacità amministrativa che non del reale potenziale del territorio, non va solo a beneficio delle regioni più attrattive e a scapito delle altre, ma mina di fatto l'attrattività complessiva dell'intero paese, riducendo per tutti le possibilità di trarre beneficio dagli investimenti in entrata. Ad esempio, si potrebbe (e dovrebbe) approfittare dei tanti distretti e poli tecnologici del settore manifatturiero presenti nelle diverse regioni, cercando di superare i confini territoriali e mettendoli in rete proprio quando è necessario attrarre investimenti esteri che abbiano necessità di trovare più competenze sul territorio oggetto di investimento.

2. L'attrattività territoriale italiana: policy e auspicabili sinergie per attrarre (e mantenere) investimenti diretti esteri

A livello nazionale i fattori che hanno un effetto più rilevante nell'influenzare l'ingresso di investimenti esteri sono soprattutto di carattere istituzionale, in primis la certezza del diritto, l'efficienza della burocrazia, l'efficacia del sistema legale nella tutela dei diritti di proprietà, le tasse sul lavoro e sulle imprese. Tanto è che anche tra le componenti del noto indice *Ease of doing business* sviluppato dalla Banca Mondiale, l'Italia mostra i peggiori risultati proprio nelle categorie "Paying taxes" e "Enforcing contracts" dove quest'ultimo comprende tempi e costi necessari per risolvere le controversie di natura commerciale. D'altra parte, se in media nei paesi avanzati dell'OCSE sono necessari 538 giorni per risolvere questo tipo di diatribe legali, in Italia ne servono 1.120. Sulle scelte di localizzazione degli investimenti esteri all'interno del territorio italiano sembrano cioè pesare principalmente le condizioni di accessibilità (e quindi condizioni di contesto e infrastrutture disponibili) e le economie di agglomerazione (e quindi la presenza sul territorio di un pool di imprese in cui e tramite cui si possano generare esternalità positive ed economie di scala), nonché le dimensioni del mercato e le competenze sul mercato del lavoro. Le conseguenze

di policy da trarre sono ormai lapalissiane. Da più parti si ribadisce la necessità di considerare l'attrattività dell'Italia come un tema di carattere nazionale - da far dunque rientrare in un intervento complessivo di politica industriale (di qui alcuni tentativi negli ultimi anni, si ricordi il pacchetto di misure del Decreto Destinazione Italia) - ma territorialmente differenziata, con politiche in grado di incidere sulla competitività dei singoli territori.

Il tavolo di lavoro ha invocato in modo coordinato la necessità di stabilire delle regole certe per chi vuole investire sul territorio italiano, che non siano soggette alla elevatissima variabilità nel tempo di cui attualmente sono vittime. Per una multinazionale è molto difficile, se non impossibile, pianificare investimenti di lungo periodo in Italia. Alla frammentazione amministrativa a livello regionale si aggiunge il fatto che le misure mutano continuamente nel tempo e i contenziosi legali in corso - la cui risoluzione dovrebbe creare quantomeno una giurisprudenza di riferimento - rischiano di durare anni: un tempo assolutamente troppo lungo per chi deve definire oggi un piano di investimento di lungo periodo. L'unica cosa che ancora sembra convincere le società a capitale estero ad investire o ampliare i propri investimenti in Italia sono le competenze del capitale umano e la qualità della manodopera. Questo però rischia sempre più di non bastare. Le grandi imprese, soprattutto le multinazionali, devono la loro performance anche agli ingenti investimenti in Ricerca e Sviluppo di cui sono capaci, grazie ai capitali disponibili, rispetto alle imprese di minore dimensione. Spesso tra le principali voci di costo di un'impresa in Italia compaiono le spese legali o comunque per consulenze necessarie alla risoluzione delle controversie. Questo toglie spazio, in alcuni casi per cifre importanti, a spese a più alto valore aggiunto come proprio quelle legate alle attività di Ricerca e Sviluppo, sono proprio quelle che necessitano di capitale umano qualificato e manodopera adeguata. Alla luce di questo sono stati portati alcuni esempi di tavoli di lavoro creati a livello regionale per avviare importati progetti di investimento dall'estero. A partire da questi esempi è stata dunque proposta la creazione di un tavolo di lavoro unico dove si stabiliscano una volta su tutte le regole a cui sono soggetti gli investitori esteri. I partecipanti a questo tavolo devono rappresentare sia il livello di governo regionale che quello nazionale, perché alcuni temi per loro natura non possono essere appannaggio dell'amministrazione regionale. Per poter creare un tavolo di lavoro di questo tipo è prima necessario fare estrema chiarezza sulla suddivisione delle materie tra la competenza delle regioni, del governo centrale e concorrenti. Quello che è certamente necessario è una unificazione delle regole, anche per le materie che restano (o resteranno) di competenza delle amministrazioni locali.