
**I NUOVI PERCORSI
DELLE RELAZIONI
TRA COMUNI E IMPRESE
TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE,
GOVERNO DEL TERRITORIO,
CITTÀ METROPOLITANE**

EXECUTIVE SUMMARY

**I NUOVI PERCORSI
DELLE RELAZIONI
TRA COMUNI E IMPRESE
TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE,
GOVERNO DEL TERRITORIO,
CITTÀ METROPOLITANE**

EXECUTIVE SUMMARY

OTTOBRE 2014

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

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

Perché le relazioni tra comuni e imprese possano sfruttare al meglio il potenziale elevato oggi a disposizione occorre lavorare almeno su tre fronti.

In primo luogo sulle procedure, sia nazionali che locali, che regolano i rapporti tra amministrazioni territoriali e imprese. Non per aumentare evidentemente i vincoli burocratici per le imprese e gli oneri di compliance per i Comuni ma in direzione della massima trasparenza, per rafforzare le garanzie su esiti e tempi certi ai processi amministrativi e consentire ai cittadini di comprendere al meglio i benefici di eventuali progetti proposti dai privati. Allo stesso tempo, occorre utilizzare tutti i canali possibili (anche i più innovativi e non solo quelli già previsti per legge) per garantire la parità di accesso alle opportunità di ingaggio che l'ente locale offre nell'implementazione delle proprie politiche. Va anche garantita la massima partecipazione possibile alle decisioni, a beneficio di tutti i portatori di interesse (imprese, associazioni, cittadini, altre autorità pubbliche). Anche qui gioverebbe, se non una procedura

unica che valga per tutti i Comuni, quantomeno una maggiore standardizzazione e un'istituzionalizzazione di procedure che, allo stato attuale, lasciano ancora troppo spazio a interpretazioni individuali e, di conseguenza, a rischi di disuguaglianze. Come dimostrano i casi citati nel capitolo 1 non mancano gli esempi virtuosi di amministrazioni che hanno previsto soluzioni ad hoc o hanno saputo riadattare strumenti pensati già due decenni fa come lo Sportello Unico per le Attività Produttive e l'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Tuttavia, soluzioni improvvisate o à la carte rischiano di non essere più adeguate. Occorre fare un passo in avanti.

Naturalmente, il passaggio da un gioco a somma zero (o addirittura negativa) a un gioco a somma positiva appare più difficile nel caso di infrastrutture che hanno un impatto locale con costi attesi (almeno percepiti) superiori rispetto ai benefici attesi. Qui, oltre a garantire una procedura trasparente e partecipata, circostanza che può senz'altro aiutare e talvolta potrebbe risultare decisiva, specie se attuata il prima possibile, prima che si cristallizzino i giudizi (e i pregiudizi), occorre ridiscutere la questione delle compensazioni. Che rappresentano una questione molto delicata ma tuttavia ineludibile affinché il segno da zero diventi positivo, non solo per l'impresa che può portare avanti il progetto, avendo ricevuto tutte le autorizzazioni previste dalla legge (possibilmente entro tempi certi e in maniera semplificata e irrevocabile), ma anche per la cittadinanza rappresentata dai Comuni. Difficile pensare a una compensazione one-fits-all ma perlomeno occorrerebbe definire meglio i termini della trattativa tra enti territoriali e proponenti del progetto e fissare alcuni paletti che consentano di giungere più facilmente di quanto accada oggi a un accordo ragionevole per tutte le parti in causa. E che soprattutto determinino un equilibrio stabile e robusto nel tempo, indipendente dal mutare delle condizioni politiche rispetto a quando è stato raggiunto.

Un'opportunità da non perdere sulla strada di un'integrazione positiva tra amministrazioni locali e imprese è il decollo delle città metropolitane, che si sta finalmente concretizzando al termine di un travaglio pluridecennale, che ha preso avvio con la legge 142/90. Entro la fine dell'anno dovranno essere redatti gli statuti delle otto città metropolitane delle regioni a statuto ordinario

(alle quali si aggiungeranno presto Venezia e Reggio Calabria attualmente commissariate), che da sole producono oltre un terzo del PIL del Paese (34,7% secondo i dati del 2012).

Il capitolo 3 della ricerca svolge una rassegna delle esperienze di partenariato pubblico-privato a livello metropolitano nei principali Paesi esteri (Francia, Germania e Regno Unito) che, pur nella diversità degli ordinamenti, potrebbero essere mutate nei casi ritenuti più virtuoso negli statuti delle città metropolitane. All'interno di istituzioni di assoluta rilevanza per la vita delle imprese e allo stesso tempo dotate di una forte complessità strategica e gestionale, prevedere dei luoghi permanenti di consultazione e di partecipazione alle decisioni delle imprese (in parallelo naturalmente rispetto a strumenti di coinvolgimento della cittadinanza) potrebbe essere una chiave interessante per lo sviluppo non solo delle città metropolitane ma anche dell'intero sistema economico italiano.

PRINCIPALI RISULTATI

1) Trasparenza istituzionale e partecipazione alle decisioni delle amministrazioni locali

Compito principale di questa parte è quello di illustrare l'approccio delle amministrazioni-campione rispetto a due temi: la trasparenza dell'attività istituzionale e la partecipazione dei portatori di interesse, in particolare le imprese, alla definizione delle politiche pubbliche locali. Due spunti di riflessione in particolare meritano un approfondimento. Il primo include le numerose criticità riscontrate dal gruppo di ricerca nella verifica della *compliance* delle amministrazioni rispetto alla normativa nazionale. Le inadempienze riscontrate sono talora dovute all'inerzia delle amministrazioni locali, in altri casi sono dipese dai continui avvicendamenti al vertice politico dell'amministrazione, mentre in altri casi ancora sono la conseguenza di una non chiara formulazione delle prescrizioni normative. Il secondo dato che emerge con evidenza dall'analisi è relativo alla discrezionalità degli amministratori locali. A volte per ragioni di necessità, determinate da carenze in organico o dalle limitate risorse finanziarie a disposizione; altre volte in virtù della creati-

vità di Sindaci, giunte e consigli: sono numerosi i casi in cui le amministrazioni locali hanno introdotto strumenti di concertazione originali con gli operatori economici territoriali e con la società civile.

Di seguito si indicano cinque punti che, a giudizio del gruppo di ricerca, offrono altrettanti spunti di riflessione utili al dibattito circa le prospettive delle amministrazioni locali rispetto al rispetto delle norme in vigore su trasparenza e partecipazione, oltre che alla possibilità di introdurre correttivi finalizzati a migliorare la conoscenza e l'inclusione di cittadini e imprese nella definizione delle politiche decisionali.

- Un primo aspetto che emerge dalla ricerca riguarda gli standard editoriali per la pubblicazione delle informazioni sui siti web istituzionali. Il problema si compone di due aspetti principali: anzitutto, il tipo di file e, in seconda battuta, l'organizzazione tabellare dei dati. I file sono spesso in formato .pdf, formato che rende più difficile l'attività di *data capture*. Inoltre, nella totalità del campione i dati sono pubblicati in tabelle che presentano impostazioni differenti. La circostanza secondo cui i dati non sono omologhi ne ostacola l'aggregazione e il confronto tra diversi comuni. A tal fine sarebbe utile se il legislatore nazionale prevedesse: *a)* uno standard tabellare per ogni tipologia di dato richiesto; *b)* un formato univoco, ad esempio .xls più adatto all'estrazione automatica; *c)* una formattazione univoca dei dati;
- il secondo punto critico fa riferimento al quadro sanzionatorio delineato dal Legislatore nazionale nel caso di inadempimento delle norme sulla trasparenza. Alcune amministrazioni comunali prese in esame (tra queste La Spezia) identificano il problema nella definizione approssimativa dei soggetti cui spetta l'avvio del processo sanzionatorio e dei relativi poteri. Il problema, è anche nel sistema di giudizio degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), spesso troppo generosi rispetto ai dati a disposizione;
- a tal fine, secondo il gruppo di ricerca, si possono ipotizzare due correttivi. Per cominciare, il Legislatore nazionale potrebbe introdurre una distinzione tra due (o più) categorie di dati, in base alla loro priorità e importanza. Per i dati più importanti, in caso di inadempimento degli obblighi di tempestiva e frui-

bile pubblicazione, la sanzione potrebbe essere automatica; invece per i dati di minore importanza si potrebbero immaginare meccanismi gradualisti (con un richiamo iniziale ad esempio) e, solo in seconda battuta e nel perdurare dell'inadempimento, sanzioni più severe. Una seconda soluzione riguarda gli OIV: si potrebbe eliminare la clausola del rinnovo automatico dei membri, oppure modificare il meccanismo di nomina, prevedendo ad esempio che sia il Consiglio comunale a nominare i membri dell'OIV;

- la nomina del Responsabile della Trasparenza (RdT) è, espressione della scelta discrezionale delle amministrazioni. Come sempre in questi casi, tuttavia, c'è il rischio che il compito venga affidato a personale privo delle competenze necessarie, vanificando in questo modo la possibilità di garantire il rispetto degli obblighi normativi posti dal Legislatore nazionale;
- per scongiurare questa possibilità possono essere poste in agenda due possibili soluzioni. La prima propone la predisposizione, da parte delle amministrazioni territoriali, di percorsi di formazione mirati ai titolari dell'incarico; la seconda propone la creazione di strutture territoriali, condivise da più amministrazioni comunali al fine di ridurre i costi, specializzate nel controllo e gestione del ciclo della trasparenza, in modo da rendere omogenei i processi tra i diversi comuni. Questa seconda soluzione ricalca in realtà un'opzione già prevista dal Legislatore nazionale a proposito di OIV. È infatti già prevista la possibilità di condivisione di un OIV tra più amministrazioni. Ad eccezione del caso di Gatteo, tuttavia, nel campione analizzato nessuna altra amministrazione ricorre a questa soluzione. In tal senso una proposta alternativa a quella della creazione di nuove strutture territoriali potrebbe essere quella di rendere vincolante l'utilizzo di OIV condivisi per tutte le amministrazioni al di sotto di una data soglia dimensionale;
- le iniziative di comunicazione della trasparenza sono una costante persistente nel campione esaminato nella ricerca. Eppure, a questo impegno da parte delle amministrazioni territoriali si accompagna una carenza cronica di reportistica. In numerose occasioni non è stato possibile raccogliere informazioni sugli eventi già svolti per la totale mancanza di dati al riguardo. Lo stesso vale per eventi, forme partecipati-

ve, strutture adibite alla partecipazione dei portatori d'interesse. Le prassi sviluppate dalle amministrazioni territoriali per favorire la partecipazione degli interessati alle procedure decisionali sono estremamente eterogenee. Altrettanto lo sono i documenti che i Comuni pubblicano per rendere conto delle forme di consultazione. Spesso però i documenti pubblicati sono incompleti: non rendicontano l'intero ciclo di gestione degli eventi, dalla fase progettuale al follow-up;

- a questo scopo, emerge quale possibile soluzione l'introduzione di incentivi alla reportistica, ad esempio strumenti semi-automatici di pubblicazione, la creazione di meccanismi per la raccolta di feedback degli stakeholder in merito alla qualità, disponibilità, fruibilità dei dati e del diritto di accesso civico, oltre che di suggerimenti, segnalazioni, proposte per migliorare le prassi editoriali;
- in subordine si menziona qui anche la possibilità di introdurre vincoli più stringenti in capo alle amministrazioni territoriali nella fase di rendicontazione, ad esempio dando riscontro sui siti internet di tutte le fasi nelle quali il progetto è stato strutturato, dei partecipanti, dei costi del progetto, delle proposte emerse;
- il RdT è una figura pensata per presiedere alla gestione della trasparenza istituzionale, manca invece una figura analoga che gestisca l'interazione con i portatori di interesse sul territorio. Questa circostanza, da un lato, ha favorito le iniziative autonome delle amministrazioni, dall'altro però ha creato una serie di problemi di omogeneità dei dati e una estrema frammentarietà delle informazioni;
- a questo scopo si menziona tra le possibili soluzioni l'individuazione di una figura istituzionale deputata a gestire i rapporti con le imprese e la cittadinanza. Una sorta di "Responsabile per i Rapporti con le Imprese e i Cittadini", oppure "Responsabile per la Partecipazione", incaricato di gestire i processi di partecipazione e redigere, a cadenza periodica, rapporti sulla partecipazione, sulle prassi adottate e la risposta dei destinatari. Come per il RdT, la creazione della nuova figura istituzionale sarebbe a costo zero, dal momento che verrebbe nominato tra i soggetti interni all'amministrazione, senza previsione di oneri economici aggiuntivi.

2) Strumenti per la pianificazione e lo sviluppo del territorio

- Il primo punto che intendiamo portare all'attenzione è relativo alla prevalenza dell'elemento istituzionale come centro per la gestione corretta delle problematiche che riguardano l'ambiente, le imprese e il territorio di riferimento. A seguito dell'analisi della letteratura si rileva infatti come la presenza di forti e numerosi conflitti e distorsioni richieda sempre e comunque un intervento gestionale pubblico. Questo avviene sia a livello di grandi aggregati che a livello territoriale. In particolare, a questo livello le autorità locali rilevano soprattutto in termini di coinvolgimento da parte dell'autorità politica nella promozione dei progetti, che emerge dalle interviste condotte come elemento decisivo perché le attività intraprese possano avere una corretta gestione ed essere portate avanti nei tempi stabiliti;
- l'analisi degli strumenti di policy adottati ha portato all'identificazione di due categorie, designate come strumenti di tipo attivo, volti all'inclusione di soggetti nel processo decisionale e all'assegnazione di compiti, e di tipo passivo, in cui il soggetto pubblico ha invece il ruolo di verificare che le attività proposte dalle imprese siano conformi ai requisiti specificati. La valutazione condotta ha tuttavia messo in rilievo come questi due strumenti vadano sempre più verso una convergenza di caratteristiche. Così da un lato, con l'adozione di nuove forme di permesso flessibile, sono state inserite all'interno degli strumenti passivi forme di incentivazione all'innovazione e alla modifica dei processi aziendali; dall'altro, abbiamo potuto rilevare all'interno degli strumenti attivi la necessità di inserire delle formule maggiormente vincolanti, per quanto riguarda i soggetti interessati. Un'ulteriore similarità è inoltre nell'incentivo che esse producono verso comportamenti maggiormente sostenibili. Come verificato attraverso alcuni casi studio, mentre l'evidenza relativa a un miglioramento delle condizioni ambientali attraverso l'introduzione di strumenti flessibili non è presente, in entrambi i casi abbiamo avuto un miglioramento in termini di equità del processo e percezione, da parte degli attori coinvolti, dell'importanza del processo in corso e della posta in gioco. Il suggerimento agli amministratori locali è dunque quello di tenere in considerazione la portata innovativa collegata all'utilizzo di strumenti sia attivi che passivi, provando a integrare i percorsi innovativi già intrapresi (come ad es. la creazione di consulte delle imprese) con questi processi;
- sulla base delle risposte pervenute e fatte salve le considerazioni svolte nella parte 1), è stato possibile verificare che la struttura organizzativa degli enti locali presi in esame si è rivelata adeguata a sostenere le esigenze di pianificazione e gestione degli interventi infrastrutturali e delle problematiche ambientali correlate. In particolar modo significativa appare la presenza di fenomeni di integrazione orizzontale tra diversi compartimenti dell'amministrazione, quando è stato necessario affrontare problematiche complesse come quelle legate al territorio o all'implementazione di strumenti di policy ambientale. Per quanto invece riguarda l'integrazione verticale, sono stati riscontrati pochi elementi di contatto, nell'attuazione di tale attività. È pertanto da verificare più in dettaglio come possano articolarsi tali rapporti, soprattutto alla luce dell'innovatività di certi percorsi adottati a livello locale;
- per quanto riguarda l'adozione di modalità di compensazione, si rileva che il fenomeno è in massima parte considerato attualmente come una questione di tipo tecnico, e viene gestito attraverso i livelli amministrativi degli enti locali. Si tratta, tuttavia, di un aspetto che andrebbe considerato sotto un'altra luce, in quanto la scelta dei criteri che poi orientano la scelta delle compensazioni, come abbiamo visto, è un processo di tipo politico e sarebbe opportuno che fosse adottato all'interno di documenti di pianificazione. Un possibile sviluppo sarebbe quello di pensare a un sistema di valutazione delle compensazioni a "due velocità", lasciando la politica definire i principi base e gli obiettivi, mentre i tecnici possono poi occuparsi di criteri più pratici, come la localizzazione concreta degli interventi. Come dimostrato dal caso della Pedemontana, peraltro, anche la fase finale, di deliberazione, dovrebbe essere quanto più possibile soggetta a pubblico scrutinio e al contributo della cittadinanza;

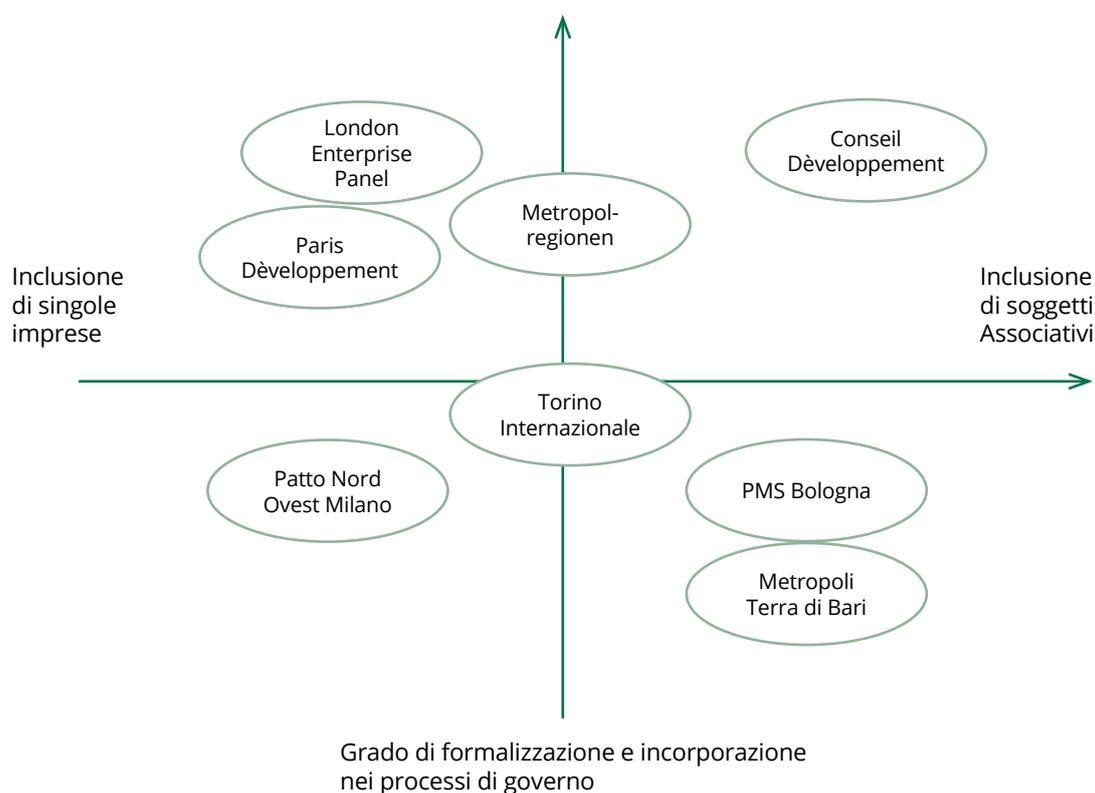
- infine, l'ultimo punto riguarda la presenza di fenomeni NIMBY all'interno delle Comunità. Poiché, nella survey realizzata, la natura delle opere oggetto di discussione con le amministrazioni locali si presta a poche controversie (trattandosi principalmente di opere civili, quali la riqualificazione di aree interne), non sono stati riscontrati fenomeni particolarmente aspri di opposizione. Tuttavia, sono visibili due fenomeni, sottolineati in esperienze internazionali e nazionali: uno legato alle determinanti dello sviluppo di opposizione alle opere su scala locale (che possiamo definire di "micro NIMBY"), che sono principalmente legate a un'opposizione di tipo personalistico; l'altro, invece, relativo alla creazione di coalizioni tra movimenti politici e gruppi dell'associazionismo locale, seguendo in questo caso le modalità di aggregazione che invece si riscontrano tra gruppi di opposizione alla creazione di infrastrutture lungo tutta l'Italia. Soprattutto quest'ultimo appare un elemento di particolare attenzione e portatore di sviluppi nel futuro.

3) Città metropolitane & Sviluppo territoriale

Le esperienze europee mostrano come le grandi città prevedano nei processi di governance metropolitana l'inclusione degli attori economici, adottando a questo scopo diversi modelli e soluzioni. Prescindendo dalla formalizzazione statutaria di essi, si osservano nelle grandi città metropolitane strumenti ad hoc che si configurano quali arene per la partnership tra attori pubblici e imprese: tra i tanti, sono qui stati citati i casi di *Paris Développement*, del *London Enterprise Panel* e delle *Metropolregionen* tedesche. È possibile distinguere le soluzioni adottate sulla base di due principali variabili: da una parte il grado di formalizzazione e di incorporazione nei processi di governo, dall'altra le tipologie di soggetti cui esse si rivolgono (singole imprese o associazioni).

La ricerca evidenzia come nel contesto italiano le pratiche di cooperazione con il mondo delle imprese siano prevalentemente caratterizzate da un basso grado di formalizzazione, dimostrandosi pertanto ancora meno strutturate nel confronto con altre esperienze europee (Figura 1.1).

Figura 1.1 Modelli di inclusione di attori economici nella governance metropolitana



In conclusione, questi sono i principali risultati emersi dalla rilevazione empirica:

- gli amministratori locali intervistati riconoscono nella cooperazione con il mondo delle imprese un aspetto centrale della governance del territorio e considerano la riforma metropolitana un'occasione importante per innovare l'assetto istituzionale e ridefinire le relazioni tra pubblico e privato, ampliando e rendendo più stabile l'inclusione degli attori economici nei processi di governo;
- la cooperazione con i privati dovrebbe riguardare in primo luogo le politiche per lo sviluppo economico, ma può essere estesa anche ad altri settori di policy;
- la condivisione di una visione strategica e integrata dello sviluppo del territorio viene considerata una risorsa indispensabile per lo strutturarsi di relazioni strategiche tra pubblico e privato;
- secondo gli interlocutori intervistati in generale l'inclusione dovrebbe riguardare principalmente le organizzazioni imprenditoriali del territorio metropolitano. Non si esclude, tuttavia, la possibilità di coinvolgere anche singole imprese, specialmente laddove sussistano eccellenze produttive locali;
- non sembra esserci accordo sulle modalità di inclusione degli attori privati. Secondo alcuni interlocutori forme stabili di cooperazione dovrebbero essere previste negli statuti metropolitani, secondo altri amministratori locali non dovrebbero essere create procedure eccessivamente vincolanti e le modalità di inclusione degli attori economici andrebbero attivate «caso per caso»;
- laddove già esistano forme di cooperazione con gli attori privati o siano stati avviati processi di pianificazione strategica viene sottolineata dagli amministratori la necessità di aggiornare questi strumenti e ampliarne il raggio d'azione su scala metropolitana.
- Da quanto detto finora emergono alcune indicazioni su fabbisogni con i quali le istituzioni metropolitane sono chiamate a confrontarsi nella fase di definizione di statuti, funzioni e assetto organizzativo:
 - emerge l'esigenza di modalità di coinvolgimento degli attori economici non episodiche e le cui caratteristiche siano in particolare ancorate alle peculiarità del territorio e alle sue vocazioni produttive;
 - già nel processo in corso di definizione dello statuto può essere opportuno prevedere processi di interazione coi principali stakeholders del territorio per acquisirne il punto di vista rispetto ai possibili strumenti di cooperazione e partnership tra attori pubblici e attori privati;
 - più in generale, come riscontrabile nelle diverse soluzioni di governo metropolitano esistenti in Europa, le nuove autorità di governo dovranno prevedere strumenti di partecipazione ai processi decisionali e trasparenza estesi all'intera cittadinanza;
 - i governi metropolitani devono configurarsi come partner efficienti, veloci e affidabili nei processi di erogazione di servizi, di rilascio di autorizzazioni e di infrastrutturazione necessari per l'attivazione e la crescita di attività economiche sul territorio. A questo proposito emerge dalle interviste l'aspettativa che dalla riforma metropolitana consegua un riassetto amministrativo orientato alla semplificazione, all'integrazione e alla riduzione della frammentazione di funzioni e uffici;
 - la riforma metropolitana deve essere intesa quale occasione non solo per un mutamento nell'assetto istituzionale, ma anche nell'approccio alla produzione delle politiche pubbliche. Queste ultime, attraverso gli strumenti innovativi di pianificazione strategica e territoriale, possono essere elaborate in modalità integrata e coerente con i fabbisogni del territorio;
 - in riferimento al mondo delle imprese, si rileva l'opportunità che esse attivino percorsi di apertura al territorio e nuove relazioni virtuose con amministrazioni e cittadinanza, favorendo nuove pratiche di sussidiarietà (welfare aziendale e comunitario, partnership pubblico-privato nella riqualificazione di spazi pubblici e nella ricerca e sviluppo).

PARTNER



i-com
istituto per la competitività

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

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

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