



Corso di laurea in Governo, Amministrazione e
Politica

Cattedra di **Organizzazione e Management Pubblico**

La nuova governance del MIMIT e le recenti norme di semplificazione per l'attrazione e lo sblocco degli investimenti

Prof. Efisio Gonario Espa

RELATORE

Prof.ssa Marta Simoncini

CORRELATORE

Andrea Monizzi – Matr. 657622

CANDIDATO

Anno Accademico 2024/2025

Indice

1	GLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI E LA LORO RINNOVATA STRATEGICITÀ NELL'ATTUALE CONTESTO GLOBALE.....	13
1.1	LA DEFINIZIONE DI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI E LA LORO CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIE	13
1.2	IL PESO DEGLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI NELL'ECONOMIA ITALIANA	23
1.3	GLI ULTIMI DATI UNCTAD E OCSE SULL'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI A LIVELLO GLOBALE E ITALIANO	30
1.4	I FLUSSI D'INVESTIMENTO <i>GREENFIELD</i> A LIVELLO GLOBALE E IL RECORD DELL'ITALIA NEL 2024	37
1.5	LA RECENTE CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI <i>GREENFIELD</i> IN SETTORI INDUSTRIALI STRATEGICI AD ALTO CONTENUTO TECNOLOGICO.....	47
1.6	COME LA GEOPOLITICA STA INFLUENZANDO I FLUSSI IDE DI TIPO <i>GREENFIELD</i>	55
1.7	L' <i>EUROPEAN CHIPS ACT</i> E LA RECENTE NORMATIVA EUROPEA PER L'AUTONOMIA STRATEGICA.....	61
1.8	"MENO BUROCRAZIA" PER LA COMPETITIVITÀ E GLI INVESTIMENTI STRATEGICI: IL RAPPORTO DRAGHI E LE RECENTI POLITICHE EUROPEE DI SEMPLIFICAZIONE.....	65
1.9	L'ITALIA NEL SOLCO DELL'EUROPA: LA NUOVA STRATEGIA INDUSTRIALE E LA RINNOVATA CENTRALITÀ DELLE POLITICHE DI ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI ESTERI	73
1.10	SEMPLIFICARE PER COMPETERE: L'IMPORTANZA DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PER L'ATTRATTIVITÀ INTERNAZIONALE DELL'ITALIA.....	82
2	LA GOVERNANCE ITALIANA PER L'ATTRAZIONE E LO SBLOCCO DEGLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI DAGLI ANNI '90 ALLE ULTIME RIFORME	98
2.1	L'ISTITUZIONE DEL "GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO GOVERNO-MULTINAZIONALI" PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	98
2.2	LE AGENZIE DI SVILUPPO IN EUROPA E LA NASCITA DI "INVITALIA"	103
2.3	LA PRIMA FASE (1999-2012): INVITALIA E I PRIMI STRUMENTI DI SOSTEGNO PUBBLICO AGLI INVESTIMENTI ESTERI.....	108
2.4	LE RIFORME DEL 2011-2012 E LA NASCITA DEL "DESK ITALIA – SPORTELLLO UNICO ATTRAZIONE INVESTIMENTI ESTERI"	111
2.5	LA NASCITA DEL "COMITATO ATTRAZIONE INVESTIMENTI ESTERI" E LE NUOVE COMPETENZE DELL'AGENZIA-ICE	117
2.6	LO "STORICO" PASSAGGIO DI COMPETENZE SUL COMMERCIO INTERNAZIONALE AL MAECI E LE CONSEGUENZE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI	122

2.7	LA NUOVA SEGRETERIA TECNICA DEL CAIE E LA COSTITUZIONE DELLO “SPORTELLLO UNICO NAZIONALE PER L’ATTRAZIONE INVESTIMENTI”	125
3	L’UMASI E I NUOVI POTERI DI SEMPLIFICAZIONE PER LO SBLOCCO DEGLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI	129
3.1	IL NUOVO POTERE SOSTITUTIVO DEL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY PER GLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI	129
3.2	LA NASCITA DELL’UNITÀ DI MISSIONE ATTRAZIONE E SBLOCCO DEGLI INVESTIMENTI 138	
3.3	LA DICHIARAZIONE DI PREMINENTE INTERESSE STRATEGICO NAZIONALE E IL COMMISSARIAMENTO PER GRANDI PROGRAMMI D’INVESTIMENTO	142
3.4	LA PROCEDURA APPLICATIVA INTERNA AL MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY DEL NUOVO ARTICOLO 13 DEL D.L. 104/2023	152
3.5	CIRCA 7 MILIARDI DI EURO DI INVESTIMENTI STRATEGICI: I PRIMI TRE CASI DI ATTUAZIONE DELLA PROCEDURA PREVISTA DALL’ARTICOLO 13.....	155
3.6	L’ATTRAZIONE DI INVESTIMENTI IN SEMICONDUTTORI IN ITALIA: L’UMASI E IL CASO <i>SILICON BOX</i>	160
3.7	LE RECENTISSIME MODIFICHE ALLA GOVERNANCE APPORTATE DALLA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 25/2025	164
3.8	LA ZES UNICA PER IL MEZZOGIORNO E GLI ALTRI STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE INTRODOTTI PER GLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI	167
3.9	L’ATTUALE GOVERNANCE PUBBLICA ITALIANA PER GLI INVESTIMENTI ESTERI E IL CONFRONTO CON I MAGGIORI PAESI EUROPEI	171
	CONCLUSIONI	177
	BIBLIOGRAFIA	185
	SITOGRAFIA.....	189
	APPENDICE.....	192
	RINGRAZIAMENTI.....	206

Introduzione

Nell'attuale contesto globale, gli investimenti diretti esteri (IDE) risultano essere un fattore sempre più decisivo per la crescita economica. Ciò anche in considerazione della rilevante interconnessione e conseguente competizione tra sistemi produttivi.

In tale scenario, appare essenziale approfondire le tematiche in questione, con un metodo che non può essere limitato ai soli punti di vista giuridico o economico, ma che necessita di un approccio integrato multidisciplinare, arricchito anche di elementi di analisi strategici, organizzativi e geopolitici.

Gli IDE, in particolare quelli di tipo *greenfield*, ovvero legati alla realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, sono il mezzo attraverso il quale i Paesi possono immettere nelle proprie economie nuovi capitali, *know-how*, tecnologie all'avanguardia, creare occupazione qualificata e valore aggiunto in settori industriali dove si è più deboli o dove si vuole consolidare la propria forza. Sono poi un importante mezzo di riconversione industriale e contribuiscono a ridurre il grado di dipendenza da Paesi non alleati o distanti nell'approvvigionamento di beni strategici.

Tutto questo è tornato più che mai attuale, viste le tensioni geopolitiche e gli shock all'economia degli ultimi anni, e i conseguenti fenomeni in corso di riallocazione delle catene globali del valore.

Da una parte, oggi le imprese sono sempre più orientate a spostare le produzioni vicino ai mercati di riferimento, in Paesi alleati, o a ritornare a produrre nel proprio Paese da cui in passato avevano delocalizzato. Dall'altra, i Paesi, in particolare quelli occidentali, sono sempre più interessati ad attrarre investimenti di alto livello per rafforzare la propria autonomia strategica in alcuni specifici settori industriali legati a processi di cambiamento epocali in atto quali la transizione verde e quella digitale: un esempio sono gli investimenti nell'industria dei semiconduttori o nelle tecnologie legate allo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale di ultima generazione.

In questo contesto, in molti Stati, le politiche di strategia industriale e i temi legati alla competitività e attrattività degli investimenti, sono tornate al centro del dibattito pubblico. Prova di ciò sono i numerosi atti di indirizzo sulle politiche industriali di recente adottate da molti Paesi occidentali, oltre che i molteplici interventi normativi volti ad incentivare gli investimenti sul proprio territorio.

In tal senso, si può dire che i livelli su cui le scelte strategiche stanno evolvendo sono due: da una parte lo strumento dell'incentivazione economica a favore degli investitori esteri (è il caso dell'industria dei semiconduttori e di provvedimenti quali l'*European Chips Act* nell'Unione Europea, il *Chips and Science Act* negli Stati Uniti o la "Strategia nazionale sulla microelettronica" in Italia), dall'altra la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative di autorizzazione per essere maggiormente competitivi.

Mai come ora i temi della competitività e della semplificazione sono stati così protagonisti delle politiche europee: un esempio su tutti è l'incarico conferito dalla Presidente della Commissione Europea von der Layen a Mario Draghi per la redazione di un "Rapporto sulla competitività", presentato lo scorso 9 settembre 2024. Il Rapporto sottolinea l'importanza delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa a favore delle imprese, oggi in primo piano nel programma di governo della Commissione.

Allo stesso modo, la competitività, l'attrazione di investimenti esteri e le azioni di semplificazione ad esse collegate, rientrano tra le priorità politiche del Governo italiano come raramente avvenuto prima. Prova di questo, sono i numerosi atti oggetto di studio in questo lavoro e che dimostrano come oggi, anche in Italia, si riconosca l'importanza di attrarre investimenti *greenfield* di qualità, continuando a difendersi da operazioni predatorie tese ad acquisire *know-how* dalle imprese italiane.

Questo lavoro vuole approfondire tutti questi temi e offrire una visione ampia sull'attuale ruolo degli investimenti esteri *greenfield* nel quadro globale, con un'attenzione particolare alle politiche e strategie che si stanno adottando a livello europeo e italiano.

Oggetto principale di studio è l'evoluzione dell'organizzazione e delle politiche pubbliche di attrazione degli investimenti esteri in Italia dagli anni Novanta ad oggi.

In particolare, la domanda di ricerca di questo lavoro parte dalla necessità di approfondire gli effetti di una serie di riforme approvate tra il 2022 e il 2025 che hanno rivisto organizzazione e poteri del Ministero delle imprese e del made in Italy ai fini dell'attrazione e realizzazione di investimenti produttivi, in particolare esteri. Il fine ultimo consiste nel verificare le attività e i risultati ricollegabili alla nuova governance, in connessione con le dinamiche globali ed europee che riguardano oggi gli investimenti *greenfield*.

Per rispondere al quesito di ricerca, si parte prima da un'analisi sulle tendenze e i numeri degli IDE oggi, cercando di cogliere eventuali riscontri di fenomeni globali nei dati che riguardano il nostro Paese, per poi esaminare i modelli di governance attuati in passato in Italia per la loro attrazione.

Il lavoro segue, come accennato, un approccio multidisciplinare: prima si affronta dal punto di vista economico e strategico il tema degli IDE *greenfield*, in seguito si adotta una visione più

strettamente organizzativa sulla passata e presente governance italiana per l'attrazione di investimenti, infine, si entra più nello specifico di alcuni istituti di diritto amministrativo italiano introdotti da pochi anni per rendere più efficiente la fase del *permitting* per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi.

Nello specifico si cerca di comprendere, attraverso un'analisi empirica, quali conseguenze applicative hanno avuto le previsioni normative contenute all'articolo 30 del decreto-legge n. 50/2022 e, soprattutto, all'articolo 13 del decreto-legge n. 104/2023.

Queste disposizioni hanno esteso anche alle politiche di attrazione, alcuni strumenti straordinari di sblocco amministrativo già applicati in altri contesti come l'attuazione del PNRR o la realizzazione di opere pubbliche e ne hanno affidato l'esecuzione alla nuova "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti" (UMASI), istituita presso il MIMIT, sulle cui attività si concentra la ricerca.

L'art. 30 del d.l. 50/2022, prevede l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Ministero delle imprese e del made in Italy nei confronti di altre Amministrazioni centrali, mentre l'art. 13 del d.l. 104/2023, prevede la possibilità per il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di dichiarare il preminente interesse strategico nazionale di un programma d'investimento nazionale o estero, a cui segue la nomina di un Commissario straordinario, dotato del potere di rilasciare un'autorizzazione unica e di provvedere a mezzo di ordinanze in deroga alla Legge, escluse poche eccezioni.

Nella ricerca sono oggetto di analisi i primi risultati conseguiti dalla nuova governance: circa sette miliardi di euro di investimenti esteri in importanti settori industriali strategici, in linea con gli indirizzi europei e nazionali, sono stati oggetti di attuazione di quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023.

Si tratta di tre importanti applicazioni che hanno riguardato investimenti nell'industria dei semiconduttori, in *data centers* e nel settore farmaceutico: il successo della norma è confermato dalle numerose richieste di applicazione che continuano a giungere al Ministero delle imprese e del made in Italy, da parte di imprese sia nazionali che estere.

L'attuazione delle norme oggetto di analisi in questo lavoro è stata ancora poco approfondita da parte della letteratura.

È opportuno sottolineare come gran parte degli argomenti oggetto di questo studio, siano ancora in continua e piena evoluzione: l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti è pienamente operativa solo dalla primavera del 2024, le prime tre dichiarazioni di preminente interesse strategico nazionale di altrettanti programmi d'investimento sono avvenute a partire da settembre 2024 e i primi tre Commissari straordinari di Governo sono stati nominati solo a partire da marzo 2025.

Nel maggio 2025, inoltre, il legislatore è nuovamente intervenuto sulle norme oggetto di analisi: la Legge di conversione del decreto-legge n. 25/2025, tra le altre cose, ha esteso l'ambito di applicazione di quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023, dai soli investimenti esteri a quelli anche nazionali.

Questi dati rendono l'idea di quanto la normativa e, soprattutto, le sue prime attuazioni siano del tutto recenti, e anche per questo, ancora poco trattate dalla dottrina.

Per questo, fondamentale in questa ricerca è l'utilizzo di dati ed evidenze direttamente acquisite presso "l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti" del Ministero delle imprese e del made in Italy.

La tesi è suddivisa in tre capitoli, i quali riflettono le tre linee di ricerca del lavoro.

Il primo capitolo offre una definizione di investimenti diretti esteri, e delle loro varie tipologie, mettendone in luce gli effetti economici.

Si analizzano i dati sui flussi d'investimento esteri in ingresso a livello globale, europeo e italiano. Particolare attenzione è riservata ai dati che riguardano l'Italia e alla loro comparazione con quelli di altre importanti economie europee, dai quali emerge il record italiano raggiunto nel 2024 sul valore degli investimenti *greenfield* attratti.

Per comprendere appieno i dati, si analizzano le attuali dinamiche che coinvolgono gli investimenti *greenfield* a livello globale, fortemente influenzati da fattori geopolitici e strategici quali i fenomeni di *nearshoring* e di *reshoring*, e si evidenziano i settori industriali in cui essi registrano la crescita maggiore.

Si esamina, quindi, il ruolo delle politiche che molti Governi stanno attuando per aumentare la competitività e attrarre investimenti strategici in determinati settori industriali.

Vengono analizzati importanti atti di indirizzo adottati dal Governo italiano in materia di politica industriale, i quali pongono, anch'essi, al centro la necessità di attrarre investimenti esteri in settori strategici, cogliendo le dinamiche globali in atto e sottolineando il legame tra politiche di attrazione degli investimenti e azioni di semplificazione normativa e amministrativa.

Si evince, sostanzialmente, come investimenti esteri, sicurezza nell'approvvigionamento in alcune catene del valore, autonomia strategica, competitività e semplificazione burocratica siano oggi elementi interconnessi.

Infine, attraverso i dati risultanti da una serie di ranking internazionali, si sottolinea la debolezza dell'Italia rispetto ad altri Paesi benchmark europei per quanto riguarda gli indici di attrattività e competitività.

Si evidenzia, quindi, come l'Italia, in proporzione alla forza della sua economia, nonostante i segnali positivi degli ultimi anni, resti distante da altri importanti Paesi europei, in termini di capacità di attrarre investimenti, a causa soprattutto della sua inefficienza amministrativa.

Ad emergere è la necessità di colmare questi divari, ancora di più oggi, alla luce del ruolo rinnovato degli investimenti esteri per l'autonomia strategica, l'innovazione tecnologica e l'apporto di capitali, fondamentali per l'economia italiana in vista dell'esaurimento imminente del *booster* rappresentato dai fondi del PNRR.

Il secondo capitolo entra nello specifico dell'organizzazione pubblica italiana per l'attrazione e la realizzazione di investimenti esteri produttivi negli ultimi trent'anni, tracciandone l'evoluzione e i numerosi tentativi di riforma, fino alle recenti modifiche apportate.

Si divide l'evoluzione della governance in fasi:

- la prima è caratterizzata dall'istituzione nel 1996 del Gruppo Governo-Multinazionali, nell'ambito del quale emergono criticità ancora attuali, e dall'istituzione nel 1999, anche in Italia, sull'esempio di quanto fatto da altri Paesi europei, della prima Agenzia di sviluppo nazionale (oggi Invitalia), con competenze anche sulle politiche di attrazione degli investimenti esteri, segno di un primo interesse al tema in anni caratterizzati dalla crescita degli IDE in seguito all'apertura dei mercati con la globalizzazione.
- la seconda fase, avviata tra il 2011 e il 2012, vede un superamento della marginalità, avuta fino a quel momento, delle politiche di attrazione all'interno della governance pubblica italiana. A questi anni risale, infatti, l'istituzione della Cabina di regia per l'internazionalizzazione, la nascita della rete estera dell'Agenzia ICE per l'attrazione degli investimenti e l'istituzione del "Desk Italia-Sportello unico attrazione investimenti esteri" presso il Ministero dello sviluppo economico.
- la terza fase riguarda il tentativo di riforma avviato con il d.l. 133/2014 dal Governo Renzi, che abroga quanto previsto nel 2012, amplia le competenze dell'Agenzia ICE e istituisce il Comitato Interministeriale per l'Attrazione degli Investimenti Esteri, tuttora vigente.
- la quarta fase si apre con l'approvazione del d.l. 104/2019, che porta ad una ripartizione di competenze sull'attrazione degli investimenti esteri tra Ministero delle imprese e del made in Italy, a cui storicamente erano state affidate, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e le agenzie "Invitalia" e "ICE" ad essi rispettivamente collegate.

Infine, l'attuale fase prende avvio con le ultime riforme della governance volute dal Governo Draghi nel 2021, e ampliate tra il 2022 e il 2023 dal Governo successivo.

Si mostra, dunque, chiaramente come la governance pubblica italiana per l'attrazione di investimenti esteri, inizialmente marginale, abbia subito continue modifiche da quasi tutti i Governi che si sono susseguiti negli ultimi quindici anni, rendendo il riparto di competenze ancora oggi frammentato e confuso.

Nel terzo capitolo, cuore dell'analisi empirica del lavoro, sono oggetto di approfondimento proprio gli interventi riformatori approvati tra il 2022 e il 2025 che istituiscono "l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti" presso il MIMIT e la dotano di una serie di importanti e inediti strumenti di semplificazione amministrativa applicati anche alla realizzazione di investimenti privati e non più solo per opere pubbliche: l'esercizio di poteri sostitutivi e la nomina di Commissari straordinari di Governo.

Si esaminano brevemente i precedenti utilizzi di questi istituti in Italia, con particolare riferimento a ad alcuni modelli di governance definiti negli ultimi anni e poi estesi anche alla realizzazione di investimenti produttivi.

In particolare, è oggetto di analisi il "modello PNRR" previsto dal d.l. 77/2021 che include la possibilità per il Governo di esercitare poteri sostitutivi in caso di ritardi nell'attuazione del Piano, e il "modello commissariale" per opere infrastrutturali pubbliche.

Nel 2022 il Governo Draghi estende al MIMIT la possibilità di esercitare poteri sostitutivi per la realizzazione di investimenti produttivi nazionali ed esteri con l'art. 30 del d.l. 50/2022, e nel 2023 il Governo Meloni prevede, con l'art. 13 del d.l. 104/2023, la possibilità di nominare Commissari straordinari anche per grandi programmi d'investimento dichiarati di interesse strategico nazionale.

Si approfondiscono, così, le prime tre applicazioni di quanto disposto dall'art. 13, e si entra nello specifico della procedura applicativa dello stesso, interna al Ministero delle imprese e del made in Italy.

Un focus particolare è dedicato al primo caso applicativo dell'art. 13: l'investimento dell'azienda singaporiana "Silicon Box Ltd." nell'industria dei semiconduttori, emblematico dell'impiego di poteri straordinari da parte del Governo italiano per favorire investimenti in settori strategici.

Infine, si affrontano anche le più recenti modifiche normative in materia di governance e politiche di attrazione degli investimenti contenute nel d.l. 154/2024 e nel d.l. 25/2025, così come modificati dalle rispettive leggi di conversione e si passano in rassegna altri interventi e strumenti di semplificazione adottati negli ultimi anni per favorire investimenti produttivi, come l'istituzione di aree di interesse strategico nazionale prevista dal d.l. 115/2022 e la ZES Unica per il Mezzogiorno, istituita nel 2023, per la quale sono allo studio forme di collaborazione con l'UMASI per portare investimenti nel Sud Italia.

Il capitolo mostra dunque come le riforme più recenti introducano importanti novità nella governance, facendo della facilitazione amministrativa la più importante politica di attrazione degli investimenti, recependo in tal senso le richieste provenienti dalle imprese.

Si appura come la nuova governance stia iniziando a produrre i primi risultati concreti, come dimostrano i tre investimenti nei settori industriali strategici per i quali il Governo ha deciso di applicare quanto previsto dall'art. 13 del d.l. 104/2023.

Questo lavoro di ricerca nasce da dati e conoscenze acquisite nell'ambito di un'esperienza di tirocinio della durata di più di un anno svolta presso il Ministero delle imprese e del made in Italy e, in particolare, presso l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, in cui si è avuto modo di partecipare in prima persona a molte delle attività oggetto di studio in questo elaborato.

Per questa straordinaria opportunità di formazione sono infinitamente grato al Dirigente Generale Coordinatore Attività Sblocco Investimenti dell'UMASI, il Dott. Giovanni Savini che ringrazio per il supporto, la stima e la fiducia che mi ha sempre mostrato.

1 Gli investimenti diretti esteri e la loro rinnovata strategicità nell'attuale contesto globale

SOMMARIO: 1.1 La definizione di investimenti diretti esteri e la loro classificazione per tipologie - 1.2 Il peso degli investimenti diretti esteri nell'economia italiana - 1.3 Gli ultimi dati Unctad e Ocse sull'andamento degli investimenti diretti esteri a livello globale e italiano - 1.4 I flussi d'investimento *greenfield* a livello globale e il record dell'Italia nel 2024 - 1.5 La recente crescita degli investimenti *greenfield* in settori industriali strategici ad alto contenuto tecnologico - 1.6 Come la geopolitica sta influenzando i flussi IDE di tipo *greenfield* - 1.7 L'*European Chips Act* e la recente normativa europea per l'autonomia strategica - 1.8 “Meno burocrazia” per la competitività e gli investimenti strategici: il Rapporto Draghi e le recenti politiche europee - 1.9 L'Italia nel solco dell'Europa: la nuova strategia industriale e la rinnovata centralità delle politiche di attrazione degli investimenti esteri - 1.10 Semplificare per competere: l'importanza della semplificazione amministrativa per l'attrattività internazionale dell'Italia.

1.1 La definizione di investimenti diretti esteri e la loro classificazione per tipologie

Gli investimenti diretti esteri (IDE), nell'economia globalizzata di oggi, rivestono un ruolo essenziale per la crescita economica e occupazionale, nonché per lo sviluppo industriale, di ciascun Paese.

La letteratura scientifica concorda nell'attribuire agli IDE un ruolo di spinta nell'incremento della produttività, del valore aggiunto e delle *performance* delle imprese.

La definizione di investimenti diretti esteri, data dalle maggiori istituzioni economiche internazionali quali OCSE e Fondo Monetario Internazionale, è quella di categoria di investimenti transfrontalieri effettuati per acquisire una responsabilità gestionale e per stabilire

un legame durevole con un'impresa che opera in un paese diverso da quello in cui risiede l'investitore.¹

Dunque, affinché si possa parlare di un investimento diretto estero vi deve essere alla base un interesse duraturo dell'investitore nei confronti dell'impresa oggetto dell'investimento.

Questo interesse duraturo è dimostrato da due caratteristiche che un investimento diretto estero deve avere per essere considerato tale: la presenza di una relazione strategica di lungo termine tra l'investitore e l'impresa oggetto dell'investimento, tale da garantire un grado significativo di influenza da parte dell'investitore diretto nella gestione dell'impresa.

Per convenzione, si ritiene che il possesso da parte dell'investitore del 10% o più dei diritti di voto nell'impresa destinataria dell'investimento possa essere considerata prova di tale interesse duraturo e dunque portare a definire quell'investimento come un investimento diretto estero.

Sempre per convenzione, si ritiene che se la percentuale del possesso dei diritti di voto è superiore al 50 per cento, l'impresa oggetto di investimento diretto è una controllata dell'investitore; se, invece, la percentuale è compresa tra il 10 e il 50 per cento, l'impresa oggetto di investimento diretto è una collegata dell'investitore.

L'investimento diretto estero consente, dunque, a un investitore straniero di ottenere accesso all'economia dell'impresa oggetto dell'investimento diretto, cosa che altrimenti potrebbe non essere in grado di fare.

Quest'ultimo elemento evidenzia come gli investimenti diretti esteri siano strettamente legati al fenomeno della globalizzazione e anzi ne rappresentino uno degli aspetti centrali: essi non potrebbero esservi se alla base non vi fosse stato quel processo di integrazione economica internazionale effettuata attraverso la progressiva riduzione, da parte di molti paesi, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci e dei capitali. Non è un caso che il volume di questi investimenti esploda a partire dai primi anni Novanta, anni in cui il fenomeno di globalizzazione dell'economia diventa predominante dopo la fine della Guerra Fredda, per poi trovare un primo picco nei primi anni Duemila, quando questo fenomeno si consolida: in questi anni e fino alla crisi economica e finanziaria globale scoppiata nel 2007/2008, il livello mondiale dei flussi di IDE ha mantenuto tassi di crescita superiori a quelli del prodotto interno lordo mondiale.²

¹ OECD, "Benchmark Definition of Foreign Direct Investment", Fourth Edition, 2008, in https://www.oecd.org/en/publications/oecd-benchmark-definition-of-foreign-direct-investment-2008_9789264045743-en.html

² Alessandro Borin, Riccardo Cristadoro, "Foreign direct investment and multinational firms", *Bank of Italy-Economic Research and International Relations Area*, n. 243, 2014 in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2014-0243/QEF_243.pdf

Nel definire gli investimenti diretti esteri bisogna necessariamente distinguerli dai cosiddetti “investimenti non diretti” noti anche come “investimenti di portafoglio transfrontalieri”, i quali si verificano quando società, istituzioni finanziarie o privati acquistano partecipazioni in una società su una borsa estera.

Ciò che distingue alla base i due investimenti è il fatto che negli investimenti di portafoglio transfrontalieri gli investitori non si aspettano di influenzare o controllare in modo significativo la gestione dell’impresa, cosa che invece avviene nel caso degli investimenti diretti.

Negli investimenti di portafoglio, infatti, l’attenzione dell’investitore si concentra principalmente sui guadagni derivanti dall’acquisto e dalla vendita di azioni e altri titoli, senza aspettarsi di controllare o influenzare la gestione delle attività sottostanti a tali investimenti. I rapporti di investimento diretto invece, per loro natura, possono portare a finanziamenti e soprattutto trasferimenti tecnologici costanti e a lungo termine, con l’obiettivo di massimizzare la produzione e gli utili dell’impresa multinazionale nel tempo. Gli investitori di portafoglio, al contrario, non hanno come obiettivo alcun rapporto a lungo termine ma solo il rendimento delle attività come principale fattore determinante per l’acquisto o la vendita dei titoli.³

Gli investimenti diretti esteri sono misurati in statistica attraverso tre modalità distinte:

- la misurazione degli stock di investimenti totali effettuati all’estero e ricevuti dall’estero, suddivisi per strumento (capitale, debito);
- i flussi finanziari di investimento diretto ovvero gli investimenti netti in entrata (*inward*), quando l’economia domestica riceve investimenti diretti esteri da paesi stranieri, e in uscita (*outward*) ovvero quando dall’economia domestica si investe in paesi stranieri con le attività (*assets*) e le passività (*liabilities*) presentate separatamente per strumento (capitale, debito).

In questo caso bisogna evidenziare come i flussi di IDE in entrata (*inward*) siano un indicatore molto importante dell’attrattività delle economie;

- i flussi di reddito tra imprese collegate da un rapporto di investimento diretto, le quali forniscono informazioni sui guadagni degli investitori diretti e delle imprese oggetto di investimento diretto.

In questo lavoro ci si baserà sulle prime due categorie di dati ovvero i valori di stock e di flusso, principalmente in entrata, degli investimenti diretti esteri.

Le statistiche di stock e di flusso comprendono tre componenti che riguardano gli IDE:

³ OECD, “Benchmark Definition of Foreign Direct Investment”, Fourth Edition, 2008.

- l'acquisizione di partecipazioni azionarie o di altro tipo di capitale sociale (azioni e partecipazioni);
- il reinvestimento nell'impresa partecipata degli utili realizzati ma non distribuiti (utili reinvestiti);
- tutti gli altri rapporti creditorî e/o debitori tra partecipata e partecipante che non rientrano nelle prime due categorie.

Nel trattare di investimenti diretti esteri, un'altra distinzione fondamentale da fare è quella in base allo scopo dell'investimento, che porta a definire quattro tipi di operazioni che si qualificano come IDE:⁴

1. l'acquisto o la vendita di partecipazioni esistenti sotto forma di fusioni e acquisizioni (operazioni *Merger & Acquisition* – M&A);
2. investimenti *greenfield*, ovvero IDE che apportano nuove e ulteriori risorse e asset e che contribuiscono alla formazione lorda di capitale fisso;
3. investimenti *brownfield* per estensioni/riconversioni della capacità, ovvero nuovi investimenti aggiuntivi che aumentano la capacità produttiva delle affiliate esistenti;
4. ristrutturazioni finanziarie.

Tra questi, gli investimenti *greenfield* suscitano molto interesse perché sono quelli che hanno il maggiore impatto sull'economia ospitante, sebbene le estensioni della capacità possano avere impatti simili.⁵

Mentre le operazioni di fusione e acquisizione implicano l'acquisto o la vendita di capitale esistente, e sono dunque essenzialmente operazioni di tipo finanziario, gli investimenti *greenfield* e *brownfield* riguardano strettamente la realizzazione di nuovi stabilimenti produttivi e sono dunque maggiormente legati allo sviluppo del sistema industriale che li ospita.

Gli investimenti di tipo *brownfield*, invece, si riferiscono a nuovi investimenti da intendersi come espansione di un'attività già esistente: concettualmente e in termini di impatto economico, sono simili agli investimenti *greenfield*, tanto da essere fatti rientrare spesso in questi ultimi all'interno delle statistiche stilate dai maggiori organismi economici internazionali.

La ristrutturazione finanziaria si riferisce, invece, agli investimenti per il rimborso del debito o la riduzione delle perdite ed è molto residuale.

⁴ MIMIT – FUB, Piano Operativo Annuale 2024.

⁵ Ivi

La distinzione dunque fondamentale che la dottrina fa è quella tra le fusioni e acquisizioni, che rappresentano la forma più diffusa e conosciuta di investimenti diretti esteri, corrispondendo ai circa i $\frac{3}{4}$ di questi ultimi e gli investimenti di tipo *greenfield/brownfield*.

Questo lavoro si concentrerà principalmente sugli investimenti *greenfield/brownfield* e in particolare sull'organizzazione pubblica e gli strumenti di semplificazione amministrativa legati alla loro attrazione e realizzazione.

Prima di proseguire, però, è necessario chiarire in cosa consistono e come avvengono le diverse tipologie di investimenti diretti esteri.

Gli investimenti di tipo *greenfield* consistono dunque nella creazione di nuovi asset che danno origine a impianti e capacità produttiva del tutto nuovi.

Si tratta di investimenti ritenuti importanti anche perché strettamente legati allo sviluppo industriale del paese che li ospita: questo perché forieri di creare nuovi posti di lavoro, sia per la costruzione vera e propria dei nuovi impianti in una prima fase, sia nella seconda con l'avvio della produzione e l'indotto che generano.

Si tratta inoltre di quella tipologia di investimenti diretti esteri maggiormente legati al trasferimento di *know-how*, innovazioni tecnologie ecc. da parte dell'investitore estero.

Sono infine investimenti che, per loro natura, si instaurano in aree fino ad allora non utilizzate a fini industriali.

Essendo investimenti, come anche nel caso dei brownfield, che prevedono la costruzione di strutture produttive *ex novo*, implicano costi elevati e tempi lunghi nella fase iniziale dell'investimento: in particolare vi dovrà necessariamente essere una fase preliminare di permitting da parte delle Amministrazioni pubbliche, dalla cui durata dipenderanno i tempi di realizzazione dell'investimento (a titolo esemplificativo si possono citare le numerose autorizzazioni necessarie in Italia per la realizzazione *ex novo* di uno stabilimento produttivo: dal permesso di costruire, alle autorizzazioni di tipo ambientale, paesaggistico ecc.): di tutto questo si occuperà ampiamente questo elaborato più avanti.

Gli investimenti *greenfield*, dal punto di vista operativo, avvengono attraverso la costituzione di una società controllata da parte dell'investitore estero nel paese oggetto dell'investimento.⁶ Dal punto di vista statistico, per convenzione internazionale, gli investimenti *greenfield* si misurano nel loro valore e nel numero, per paesi di origine e di destinazione oltre che per settori industriali.

⁶ OECD, "Benchmark Definition of Foreign Direct Investment", Fourth Edition, 2008.

Come detto, una sottocategoria di investimenti *greenfield*, rientranti nella misurazione statistica in questi ultimi, sono i cosiddetti investimenti *brownfield* che si distinguono dai primi unicamente per il fatto di non prevedere la costruzione ex novo di impianti produttivi ma l'acquisizione di strutture già esistenti da ampliare, attraverso nuovi investimenti, in base alle nuove esigenze produttive.

Questi investimenti hanno diversi vantaggi, tra i quali quello di avere costi e tempi più contenuti nella fase iniziale, prima di avviare il vero e proprio processo produttivo, dal momento che si sfruttano inizialmente infrastrutture già esistenti.

Vi sarà poi una fase di *permitting* meno complessa dal momento che molti permessi sono già stati ottenuti per le strutture preesistenti.

Altro vantaggio è quello di poter così riqualificare, e nel caso riconvertire, impianti industriali già presenti in aree industriali in crisi e dunque da rilanciare.

Tutt'altra cosa, sono gli IDE noti come “fusioni e acquisizioni transfrontaliere”: in questo caso si avrà un cambio nella proprietà di asset esistenti ma non la creazione di nuovi asset. Si tratta infatti di operazioni finalizzate all'acquisizione di partecipazioni durevoli (di controllo, paritarie o minoritarie) di imprese locali preesistenti.

Dunque, dal punto di vista operativo, l'investitore estero acquista le azioni emesse da una società presente nel paese oggetto dell'investimento, con lo scopo di finalizzare una fusione o una acquisizione di questa società.

Sono quindi investimenti che possono avvenire sotto forma di fusioni, quando due società si uniscono per formarne una sola, o di acquisizioni quando una società acquista un'altra e ne assume il controllo.⁷

Si tratta, come detto, di investimenti diretti esteri che riguardano maggiormente l'aspetto societario che quello meramente industriale e che dunque si distinguono nettamente dagli investimenti di tipo *greenfield* per le finalità che si propongono e le modalità con cui avvengono, oltre che per le loro diverse ricadute sull'economia del paese ospitante.

Gli investimenti diretti esteri, nel loro complesso, contribuiscono in modo significativo a promuovere legami economici stabili e duraturi tra i Paesi attraverso l'accesso diretto di investitori provenienti da economie di origine, alle unità produttive (aziende/imprese) di economie ospitanti.

⁷ European Commission, “Types of investments”, in <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment>.

Gli IDE in questo senso, possono contribuire in modo importante allo sviluppo dell'economia ospitante, in particolare contribuendo al trasferimento di tecnologia e *know-how*.

Un primo punto di partenza teorico è il paradigma elaborato da Dunning nel 1977, secondo cui un'impresa effettuerà IDE solo se risconterà tre tipi di vantaggi sintetizzati nell'acronimo "OLI": ovvero *Ownership, Location e Internationalization*.⁸ In particolare:

- i vantaggi derivanti dal diritto di proprietà ("*Ownership*") sono riconducibili a due categorie principali: i vantaggi in termini di *asset*, derivanti dalla possibilità dell'impresa di godere in modo esclusivo di alcune risorse, competenze o tecnologie; i vantaggi in termini di transazioni, derivanti dal posizionamento internazionale dell'impresa madre quali vantaggi monopolistici, sfruttamento economie di scala, possibilità di acquistare risorse a basso costo, ecc.;
- i vantaggi localizzativi ("*Location*") sono legati alle condizioni economiche, politiche e sociali del Paese in cui l'impresa decide di investire. Tali vantaggi possono derivare sia dai costi più bassi di alcuni input produttivi (manodopera, materie prime, competenze tecnologiche), sia dal realizzare maggiori volumi di output (possibilità di accedere a nuovi mercati di sbocco), sia per accedere a fattori cruciali per il processo produttivo che non sono facilmente reperibili in altri mercati, compreso quello di origine, quali ad esempio conoscenze di ricerche e sviluppo o attività ad alto valore aggiunto nei mercati esteri. Altri vantaggi economici sono la presenza di agevolazioni fiscali o di altra natura offerte dal Paese ricevente (ad esempio, i sussidi diretti), la possibilità di usufruire di poli logistici per una sempre maggiore internazionalizzazione.
- I vantaggi di internazionalizzazione ("*Internazionalization*") derivano dal riallineamento delle funzioni aziendali alle nuove catene globali del valore.

Diversi studi in letteratura dimostrano poi gli effetti benefici degli investimenti diretti esteri per l'economia ospitante.

Sono dimostrati i vantaggi correlati all'introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative, al trasferimento di skills manageriali, all'apporto di nuovi capitali, alla creazione di nuovi posti di lavoro ed alla salvaguardia di quelli esistenti, allo sviluppo dei settori industriali locali.⁹

L'ingresso di una multinazionale estera all'interno di un Paese porta ad una serie di effetti positivi: le imprese locali possono stringere rapporti di collaborazione con la multinazionale

⁸ John H. Dunning, "Alliance Capitalism and Global Business", Routledge, Taylor & Francis Group, 1977.

⁹ Sergio Mariotti, Marco Mutinelli, Lucia Piscitello, "Investimenti diretti esteri ed occupazione: l'esperienza italiana." *Rivista italiana degli economisti* n.1, 2000, pp. 57-80.

stessa, beneficiando di nuove tecnologie e conoscenze e aumentando così la produttività e l'efficienza. Questo ingresso, inoltre, spinge le imprese locali, ad essere maggiormente competitive, implementando nuove tecnologie, divenendo quindi e aumentando l'efficienza del settore industriale in cui operano.¹⁰

In tal senso, in letteratura si distingue, tra effetti diretti degli IDE (aumento dell'occupazione, formazione di capitale umano e attività di ricerca e sviluppo) ed effetti indiretti (tutti gli effetti di spillover derivanti sia dal processo competitivo/imitativo che si sviluppa tra imprese multinazionali ed imprese locali, sia dai rapporti verticali tra le stesse imprese: in tal senso si parla di *backward* e *foreward linkages*).¹¹

Per quanto riguarda il contributo degli investimenti diretti esteri al trasferimento di conoscenze e alla diffusione tecnologica si parla, infatti, di effetti spillover e si distingue tra effetti spillover intra-settoriali (oppure orizzontali) ed effetti spillover intersettoriali (o verticali).

Nel primo caso, le imprese locali che operano nello stesso settore delle multinazionali Estere, possono migliorare le loro pratiche grazie all'osservazione diretta (effetto dimostrativo) o all'imitazione delle tecnologie e dei processi produttivi più avanzati delle multinazionali.¹²

Con gli effetti spillover verticali le ricadute possono interessare anche settori diversi tramite le relazioni lungo la catena del valore. Ad esempio, i fornitori locali beneficiano di standard produttivi più elevati richiesti dalle multinazionali, mentre i clienti finali adottano innovazioni indotte dai prodotti o servizi delle imprese straniere.¹³

Gli spillover orizzontali riguardano, dunque, imprese operanti nello stesso settore, gli spillover verticali operano invece lungo le filiere produttive.

Gli investimenti diretti esteri generano, dunque, occupazione, innalzano il livello di produttività in una determinata area e/o settore industriale, contribuiscono al trasferimento di conoscenza e competenze, non solo tecnologiche, ma anche organizzative e gestionali, e aumentano la capacità esportativa del territorio in cui avvengono.¹⁴

¹⁰ Giorgio Barba Navaretti, Anthony J. Venables, "Multinational firms in the world economy", Princeton, Princeton University Press, 2004.

¹¹ Roberto Basile, Marianna Mantuano, "L'attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali", *L'industria*, vol. 29, n. 4, 2008, pp. 623-642

¹² Binyam A., Demena, Peter van Bergeijk. "A meta-analysis of FDI and productivity spillovers in developing countries." *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, n. 2, 2017, pp. 546-571.

¹³ Matija Rojec, Mark Knell. "Why is there a lack of evidence on knowledge spillovers from foreign direct investment?" *Journal of Economic Surveys*, vol. 32, n. 3, 2018, pp. 579-612.

¹⁴ Roberto Basile, Marianna Mantuano. "L'attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali.", cit., p. 623.

Diverse teorie economiche confermano gli effetti positivi degli IDE sull'economia del Paese che li ospita: la teoria neoclassica della crescita, ad esempio, ritiene che gli IDE aumentino l'accumulazione di capitale nel paese ospite e lo rendano più efficiente, favorendo l'ingresso di nuovi input e tecnologie.

Anche i modelli di crescita endogena indicano come gli IDE contribuiscano al trasferimento di tecnologia, competenze e nuove pratiche oltre ad avere degli effetti spillover tramite i quali stimolano l'accumulazione di conoscenza.¹⁵

Dunque, emerge come l'afflusso di investimenti diretti esteri sia un fattore strategico per lo sviluppo economico di un paese e di conseguenza come l'attrazione degli IDE sia diventata, con l'integrazione dei mercati data dalla globalizzazione, sempre più importante per la politica economica dei paesi.

Se questo è quanto viene sostenuto dalle teorie economiche, dagli studi empirici non sono emerse robuste relazioni virtuose tra investimenti diretti esteri e crescita e dunque su un complessivo effetto positivo degli IDE sulla crescita economica dei Paesi.

Ciò che però è emerso da molti studi, è che dividendo gli IDE nelle due maggiori categorie, ovvero investimenti *greenfield* e fusioni e acquisizioni, si può stimare un effetto positivo degli IDE *greenfield* sulla crescita, mentre per le fusioni e acquisizioni si rilevano condizioni di non significatività o addirittura un impatto negativo sulla crescita.¹⁶

Gli investimenti *greenfield* agiscono, infatti, attraverso l'incremento del capitale fisico, mentre le fusioni e acquisizioni attraverso solo potenziali meccanismi di innalzamento della produttività.

Nelle fusioni e acquisizioni, quindi, l'investitore potrebbe procedere anche con operazioni di ristrutturazione aziendale, spesso consistenti nel taglio della capacità produttiva, degli investimenti in ricerca e sviluppo o nella riduzione dei posti di lavoro.

Dalla letteratura poi emerge come le fusioni e acquisizioni non comportano cambiamenti significativi nell'andamento di variabili economiche come la produzione, l'occupazione, il fatturato, ecc. nell'economia che li ospita.

Al contrario, gli investimenti *greenfield* danno valore aggiunto all'economia ospitante. Proprio perché prevedono la creazione o l'ampliamento di insediamenti produttivi, andando così ad incidere positivamente su molti indicatori.

Importante è poi il contributo degli investimenti *greenfield* in termini di spesa in Ricerca e Sviluppo, grazie all'apporto di capitali e al trasferimento di tecnologie.

¹⁵ Sergio Mariotti, Marco Mutinelli. "Investimenti diretti esteri greenfield in Italia, 1998-2012.", *Economia e politica industrial*, vol. 41, n. 2, 2014, pp. 99-111.

¹⁶ Ivi

È per questo che i Governi hanno spesso un atteggiamento molto diverso rispetto all'attrazione di investimenti esteri in base alla loro distinzione per tipologie: nel caso dei *greenfield* vi è spesso un favore incondizionato, visti gli effetti positivi sulla crescita oltre che per i loro effetti di spillover tecnologico, mentre spesso si nutrono molte riserve verso le fusioni e acquisizioni che possono, come detto, portare a perdita di occupazione, oltre ad essere un potenziale pericolo per la sicurezza economica di un paese per la sottrazione di risorse quali tecnologie ecc. o la perdita di sovranità nazionale su attività strategiche (pensiamo alle acquisizioni e fusioni nel settore delle telecomunicazioni, di recente anche oggetto di azioni di *golden power* da parte del Governo italiano): da qui il sempre maggiore rafforzamento negli ultimi anni e in molti paesi, tra cui l'Italia e l'Unione Europea, della normativa per lo screening da parte dei governi degli investimenti diretti esteri in entrata e il loro eventuale blocco in caso di rischi per la sicurezza nazionale.¹⁷

¹⁷ OECD, "Benchmark Definition of Foreign Direct Investment", fourth edition, 2008

1.2 Il peso degli investimenti diretti esteri nell'economia italiana

Il contributo che gli investimenti esteri, in particolare di tipo *greenfield* ovvero con ricadute sul sistema produttivo e industriale, possono dare all'economia di un Paese, emerge con chiarezza anche guardando all'economia italiana.

Essa ha alla pari, e per alcune sue caratteristiche anche maggiormente di altri paesi, necessità di “buoni” investimenti esteri.

L'Italia, infatti, per il suo tessuto industriale, composto in maggioranza da piccole e medie imprese, ha bisogno di quell'apporto di capitali, di innovazione tecnologica, di spesa in ricerca e sviluppo che solo le multinazionali estere possono dare, in particolare in taluni settori industriali ad alta tecnologia sempre più strategici nell'attuale contesto globale.

Oggi le imprese estere e i loro investimenti costituiscono una parte importante e decisiva del sistema industriale italiano.

Secondo gli ultimi dati Istat, le imprese a controllo estero in Italia nel 2020 erano 15.631, impiegavano circa 1,5 milioni di addetti e realizzavano un fatturato di quasi 548 miliardi di euro.¹⁸

Si tratta di numeri che sono andati crescendo nella fase post-pandemica.

Nel 2022, ultimo anno di cui sono disponibili le rilevazioni, il numero delle multinazionali estere è ancora cresciuto arrivando a quota 18.434, in crescita del 4,5% rispetto all'anno precedente, corrispondenti allo 0,4% del totale delle imprese attive nel settore industriale e dei servizi in Italia.

Soprattutto, le imprese a controllo estero in Italia pur rappresentando una piccola parte di tutte le imprese residenti in Italia (come detto lo 0,4%), contribuiscono in modo significativo ai principali aggregati economici nazionali, con impatti significativi sul PIL, sull'export, e dunque sull'internazionalizzazione del sistema industriale italiano, e sull'innovazione tecnologica.

Esse, infatti, secondo gli ultimi dati, occupano circa 1,7 milioni di addetti (il 9,7% del totale) producono un fatturato di oltre 908 miliardi di euro (il 21,0%), un valore aggiunto di oltre 173 miliardi (il 17,4%) e investono in ricerca e sviluppo circa 6 miliardi di euro (il 37,6%).

¹⁸Istat, Struttura e competitività delle imprese multinazionali, anno 2020, in <https://www.istat.it/it/files/2022/11/REPORT-MULTINAZIONALI-2020.pdf>

Quest'ultimo è un dato particolarmente importante se si guarda a quanto sia in costante crescita rispetto al 32,7% del 2021, al 26% nel 2019 e al 23,6% del 2018.¹⁹

Quest'ultimo dato è, poi, un segnale positivo per l'Italia, dal momento che le imprese che investono all'estero delocalizzano le fasi di ricerca e sviluppo in paesi dove sono presenti istituzioni accademiche e di ricerca forti e riconosciute a livello internazionale, le quali rappresentano uno dei fattori fondamentali per l'attrattività di un paese nei confronti degli investimenti diretti esteri: su questo l'Italia ha un punto a suo favore.

Un altro dato ci dice che nel triennio 2020-2022, il 71,2% delle imprese a controllo estero in Italia ha introdotto innovazioni, rispetto a una media nazionale di poco inferiore al 60%.

Tutto questo indica che le multinazionali estere non solo portano capitale e occupazione, ma anche avanzamenti tecnologici e *know-how* innovativo, fattori essenziali per la competitività a lungo termine dell'economia, in questo caso, italiana.²⁰

L'apporto in termini di spese in ricerca e sviluppo e dunque in innovazione, che gli investimenti diretti esteri possono portare, risultano, infatti, ancora più cruciali per l'Italia, se si tiene conto che il nostro Paese è tra gli ultimi in Europa per percentuale di spesa in Ricerca e Sviluppo rispetto al PIL: solo l'1,5% nel 2023, a fronte di valori molto più elevati dei paesi benchmark europei quali la Francia (2,2%) e la Germania (3,1%).²¹ In questo senso un aumento degli investimenti diretti esteri nel settore industriale in Italia, potrebbe contribuire a migliorare un dato che ci vede ancora troppo indietro rispetto alle altre grandi economie europee in un ambito cruciale per il futuro quale l'innovazione.

Bisogna poi evidenziare come i dati dell'Italia sul peso delle imprese estere nell'economia siano però inferiori a quanto fatto registrare da altri paesi benchmark europei: se in Italia, così come in Spagna, le imprese estere sono lo 0,4% del totale delle imprese, in Francia sono lo 0,6% e in Germania l'1%.

Anche per quanto riguarda il peso della loro produzione sul valore aggiunto, in Italia è pari al 16,3%, valore prossimo alla Francia (16,7%), ma inferiore alla Germania (18,8%) e, soprattutto, alla Spagna (22,2%).²²

¹⁹ Istat, Struttura e competitività delle imprese multinazionali, anno 2022.

²⁰ Osservatorio Imprese Estere, "Economic Brief Nr. 4", in https://impreseestere.it/wp-content/uploads/2024/11/20241105_Economic-Briefs-_v5.pdf

²¹ The European House-Ambrosetti, "Aumentare l'attrazione degli investimenti esteri per la competitività del Sistema-Italia. Quale strategia per l'industria farmaceutica", 2023 in <https://www.ambrosetti.eu/news/aumentare-lattrazione-degli-investimenti-esteri-per-la-competitivita-del-sistema-italia-quale-strategia-per-lindustria-farmaceutica/>.

²² Ivi

Oltre ai dati complessivi, per quanto riguarda il settore industriale, le imprese multinazionali rivestono, anche in questo settore, un ruolo importante: qui l'incidenza delle imprese estere è pari al 19,6% del fatturato (quasi 424 miliardi di euro), al 37,2% della spesa in ricerca e sviluppo (oltre 4 miliardi), al 16,1% del valore aggiunto (quasi 70 miliardi).

Per quanto riguarda quest'ultimo dato sul valore aggiunto dato dalle multinazionali estere in Italia, esso ha subito un incremento complessivo di ben 10,7% nel 2022 rispetto all'anno precedente.

Importante, poi, il contributo che esse danno all'export dell'Italia: nel 2022 le esportazioni realizzate dalle imprese a controllo estero in Italia sono state pari al 35,1%, in crescita rispetto al 29,4% del 2018.²³

Il peso delle imprese a controllo estero è poi particolarmente importante in alcuni settori industriali italiani, in termini di addetti, valore aggiunto e contributo alla crescita dell'export.

Per fare alcuni esempi, nel settore della farmaceutica, le imprese estere contano per ben il 51% degli addetti, il 49% del valore aggiunto prodotto e per lo 0,13% di contributo all'export.

Nel settore delle "apparecchiature elettriche e non elettriche", pesano per il 28% degli addetti, il 35% del valore aggiunto prodotto e lo 0,12% di contributo alla crescita delle esportazioni italiane.²⁴

Dunque, il contributo dato in termini di addetti, fatturato, valore aggiunto, spesa in Ricerca e Sviluppo e all'export dalle imprese estere fa registrare numeri importanti e soprattutto ha fatto registrare una costante crescita in tutti i cinque indicatori appena citati, anche durante gli anni della pandemia, ma, nonostante ciò, i numeri dell'Italia continuano ad essere più bassi di quelli fatti registrare da altri paesi benchmark europei.

Per quanto riguarda la provenienza di queste imprese, i loro controllanti provenivano nel 2022 da 106 paesi.

In particolare, le multinazionali estere che operano in Italia provengono soprattutto dall'Unione europea: esse rappresentano il 56,3% del totale delle imprese estere (+2,2 % rispetto al 2021), impiegano il 56,2% degli addetti (+0,7 %) e realizzano il 54,6% del fatturato (+1,1%).

Segue il Nord America con il 14,9% delle imprese estere, il 20,4% degli addetti e il 18,2% del fatturato.

²³ ABIE, VII Rapporto - "Le imprese estere in Italia. Competitività globale, innovazione locale. Il ruolo delle imprese estere per l'Italia nel nuovo scenario internazionale", 2025, in <https://impreseestere.it/report/le-imprese-estere-in-italia-competitivita-globale-innovazione-locale-il-ruolo-delle-imprese-estere-per-litalia-nel-nuovo-scenario-internazionale/>.

²⁴ Istat, Struttura e competitività delle imprese multinazionali, anno 2022.

Al terzo posto si trovano le multinazionali provenienti da Paesi europei non Ue e a seguire le multinazionali asiatiche, che rappresentano il 6,6% delle controllate estere.²⁵

A livello di singoli Stati, la maggior parte delle multinazionali estere operanti in Italia, provengono dalla Germania (con 2.860 imprese) seguita da Stati Uniti (2.603 imprese), Francia, (2.435 imprese), Regno Unito (2.111 imprese), Svizzera (1.462 imprese), Lussemburgo (1.216 imprese), Paesi Bassi (876 imprese), Spagna (716 imprese), Giappone (440 imprese), Austria (428 imprese): dunque tutti Paesi europei.

Secondo gli ultimi dati forniti da Banca d'Italia, riportati nella figura 1.1, il primo Paese per stock di investimenti diretti esteri in ingresso in Italia nel 2023 sono i Paesi Bassi, seguiti da Francia e Lussemburgo (bisogna però tenere conto che Paesi Bassi e Lussemburgo risultano essere economie cosiddette “conduit” ovvero solo di transizione e non di vera origine dell’investimento). I primi 10 Paesi solo tutti europei tranne gli Stati Uniti.²⁶

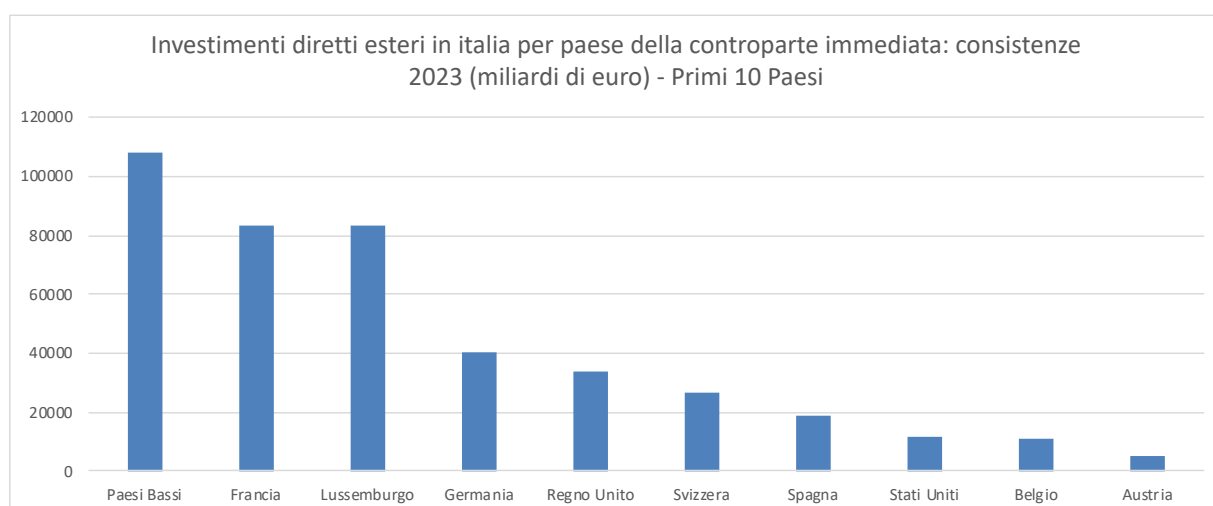


Figura 1 Primi 10 Paesi per consistenze di investimenti diretti esteri in Italia per paese della controparte immediata – Fonte: Banca d'Italia

Per quanto riguarda, invece, i dati riguardanti i flussi degli stessi investimenti diretti esteri in Italia per Paese della controparte immediata nel 2023, tra i primi 10 Paesi troviamo²⁷:

²⁵ Ivi

²⁶ Banca d'Italia, Investimenti diretti per paese controparte, dicembre 2024, in <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/investimenti-diretti/index.html>.

²⁷ Ivi

1. Francia con 12,2 miliardi di euro
2. Lussemburgo con 5,2 miliardi
3. Svizzera con 4,3 miliardi
4. Irlanda con 2,1 miliardi
5. Germania
6. Paesi Bassi
7. Belgio
8. Svezia
9. Repubblica Ceca
10. Austria

Per quanto riguarda il peso di questi numeri di stock e di flusso degli investimenti diretti esteri sull'economia italiana, gli ultimi dati Unctad ci dicono che il rapporto percentuale tra il valore degli stock degli IDE in ingresso e il prodotto interno lordo italiano è stato pari al 21,9% nel 2023, un dato in linea con i numeri degli anni precedenti, escluso il 2020 quando era stato pari al 25,9%.

Si tratta però di dati fortemente al di sotto di quanto si registra in altri paesi europei: sempre nel 2023 il rapporto tra stock IDE in ingresso e PIL, è stato pari al 33,4% in Francia, al 91,2% nel Regno Unito, al 67,4% a livello di Unione Europea.

Allo stesso tempo, gli stock IDE in ingresso in Italia nel 2023 sono aumentati rispetto all'anno precedente del 7,5%, toccando quota 493 miliardi di dollari, il dato più alto dal 2019.²⁸

Per quanto concerne, invece, i dati di flusso, nel 2023, sempre secondo Unctad, il rapporto percentuale tra i flussi in ingresso di investimenti diretti esteri e gli investimenti fissi lordi, con cui si è solito misurarli, è stato pari al 3,8%, in forte calo rispetto al 7,2% del 2022: questo in seguito al crollo dei flussi IDE in ingresso in Italia nel 2023 rispetto al 2022, calati del 43,4%. Il rapporto percentuale tra flussi IDE in ingresso e investimenti fissi lordi (che rappresentano la spesa complessiva in beni capitali destinati a durare più di un anno e sono un indicatore cruciale della salute economica di un Paese) in Italia nel 2023 è stato pari al 3,8%, un dato più alto di quanto fatto registrare a livello di Unione Europea (1,4%) e nel Regno Unito dove è stato fortemente negativo (-14,4%), ma più basso di quanto registrato in Francia (dove è stato pari al 5,5%).²⁹

²⁸ Unctad, "World Investment Report 2024", in <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>

²⁹ Ivi

Un aspetto da evidenziare quando si parla di investimenti diretti esteri in Italia, sono le forti disparità territoriali che continuano ancora ad esserci in merito alla destinazione di questa tipologia di investimenti.

Al di là dei dati sull'attrattività percepita da parte degli investitori esteri nei confronti delle Regioni italiane, che saranno oggetto di analisi nei prossimi paragrafi, emerge che nel 2021, il valore aggiunto industriale realizzato dalle multinazionali estere in Italia si è concentrato per il 44,4% nell'Italia Nord-occidentale; seguono l'Italia Nord-orientale (27,0%), l'Italia centrale (15,6%), l'Italia meridionale (10,7%) e l'Italia insulare (2,2%).³⁰

Dunque, emerge una preferenza delle imprese estere ad investire, in particolare, nel Nord-Ovest.

Le regioni italiane che hanno dato il più ampio contributo al valore aggiunto industriale realizzato in Italia dalle multinazionali estere sono state nel 2021, in ordine, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Lazio e Toscana: gli investimenti esteri realizzati in queste sei regioni, assorbono da sole oltre l'82% del valore aggiunto generato dalle multinazionali presenti nel Paese.

La Lombardia da sola rappresenta quasi il 38% del valore aggiunto nazionale delle imprese estere, il Mezzogiorno, invece, nel suo complesso, solo il 10,7%.

La Lombardia è quindi la regione più attrattiva per gli investimenti esteri in Italia tanto che le imprese estere hanno un peso sull'economia regionale pari al 24,4% in termini di valore aggiunto ed al 14,8% in termini di addetti (560mila).

Dunque, la presenza delle imprese estere in Italia si manifesta in modo differenziato a livello territoriale, mostrando, anche in questo ambito, un'Italia a due velocità.

Vi sono però esempi virtuosi anche al Sud, mostrando così la presenza di disparità anche all'interno dello stesso Mezzogiorno: in Campania, ad esempio, il valore aggiunto delle imprese estere rappresenta l'11,2% del totale regionale; in Sicilia il 10,5%, in Puglia l'8,1%.³¹

Per misurare queste disparità, si può utilizzare anche un ulteriore indicatore che è l'indice di intensità di localizzazione regionale che confronta la quota di valore aggiunto generato dalle imprese a controllo estero in ciascuna regione con la quota di valore aggiunto complessivo nazionale prodotto dalla stessa regione.

Quando questo indicatore è pari a 0 vuol dire quindi che gli investimenti esteri in quella regione sono pari alla sua dimensione economica: ad esempio, una regione che produce il 10% del

³⁰ Istat, Annuario statistico - Commercio estero e attività internazionali delle imprese, 2024, in <https://annuarioistatice.istat.it/>

³¹ Ivi

valore aggiunto totale del Paese dovrebbe ospitare circa il 10% del valore aggiunto generato dalle imprese estere.

Ebbene, dai dati risulta che di tutte le regioni italiane, solo in quattro si registra un'intensità di localizzazione positiva, e dunque una capacità attrattiva aggiuntiva rispetto alla forza delle loro economie: queste sono, Lombardia (+40,5%), Lazio (+22,4%), Piemonte (+12,3%) e Toscana (+6,0%).³²

Evidentemente ciò è dovuto a fattori che le rendono più competitive agli occhi degli investitori esteri, quali infrastrutture, capitale umano ecc. ma anche la percezione di una minore criminalità organizzata, che secondo una parte della letteratura ha un peso nel contesto italiano nel rendere maggiormente attrattivo un territorio piuttosto che un altro.³³

Le regioni, infatti, con l'indice di localizzazione più basso sono, nell'ordine, la Calabria (-67,8%), l'Umbria (-57,7%), le Marche (-56,8%), la Sardegna (-55,3%).

In questo senso la ZES unica del Mezzogiorno, su cui si ritornerà ampiamente nel capitolo 3, istituita di recente con il decreto-legge n. 124/2023, unita agli altri strumenti di semplificazione approvati negli ultimi anni in Italia, potrebbe dare un forte contributo a rilanciare l'attrattività, e di conseguenza la competitività del Sud-Italia verso gli investimenti esteri.

³² ABIE, VII Rapporto - "Le imprese estere in Italia. Competitività globale, innovazione locale. Il ruolo delle imprese estere per l'Italia nel nuovo scenario internazionale", 2025.

³³ Dario Musolino, Ilaria Mariotti, "Mental maps of entrepreneurs and location factors: an empirical investigation on Italy.", *The Annals of Regional Science*, n. 64, 2020, pp. 501-521.

1.3 Gli ultimi dati Unctad e Ocse sull'andamento degli investimenti diretti esteri a livello globale e italiano

Il quadro globale riportato da Unctad nel gennaio 2025 mostra una diminuzione dell'8% dei flussi globali di investimenti diretti esteri nel 2024 rispetto al 2023 (escludendo gli investimenti verso alcune economie europee dette “*conduit economies*”³⁴ che fungono solo da punto di transito verso la destinazione finale dell'investimento: includendo queste, invece, i flussi sarebbero in aumento dell'11%).

Dai dati Unctad emerge dunque un quadro di generale calo dei flussi IDE globali nel 2024, dovuti al quadro di incertezza economica e alle tensioni geopolitiche, che avviene dopo il calo già avvenuto nel 2023 rispetto al 2022 del 10%.³⁵

Dunque, come evidenzia l'agenzia dell'ONU nel suo *World Investment Report 2024*, “il contesto globale per gli investimenti internazionali rimane difficile nel 2024”.

Questo, viene sottolineato, a causa dell'indebolimento delle prospettive di crescita, delle tensioni commerciali e geopolitiche, delle politiche industriali e della diversificazione della catena di approvvigionamento che stanno ridisegnando i modelli di IDE, inducendo alcune imprese multinazionali ad adottare un approccio cauto all'espansione all'estero.

³⁴ Un aspetto critico nella valutazione degli IDE riguarda la distorsione delle statistiche dovuta al fenomeno degli FDI conduit. Le multinazionali, infatti, possono canalizzare i loro investimenti attraverso economie intermedie, utilizzando imprese residenti in Paesi terzi (spesso centri finanziari offshore) prima di raggiungere la destinazione finale. Questo processo viene adottato per accedere a regimi fiscali vantaggiosi, proteggere la casa madre da rischi politici o rivendicazioni legali, o ottenere servizi finanziari avanzati.

³⁵ Unctad, *Global Investment Trends Monitor*, No. 48, gennaio 2025, in <https://unctad.org/publication/global-investment-trends-monitor-no-48>

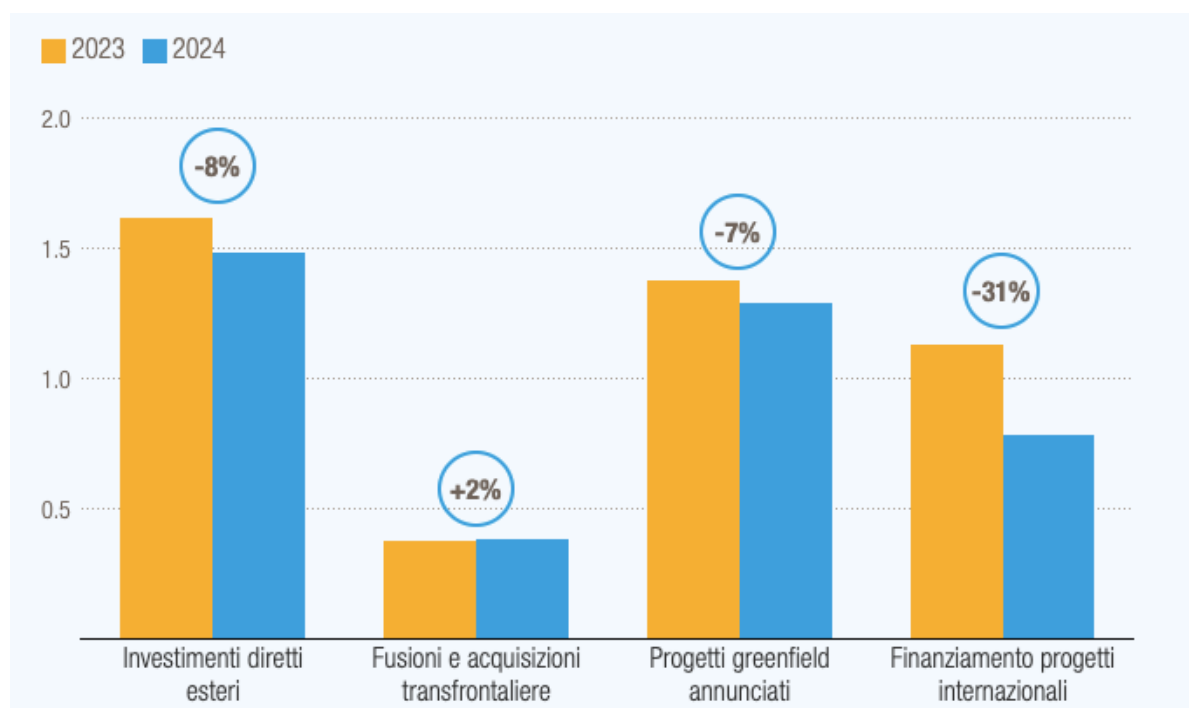


Figura 2 Quadro di sintesi dei flussi globali IDE nel 2024 rispetto al 2023 – Fonte: Unctad

L'unico dato in lieve crescita di tutte le categorie di IDE riguarda le fusioni e acquisizioni transfrontaliere (+2%): in particolare nelle economie avanzate, dove questo tipo di investimenti rappresentano una quota consistente degli IDE, la crescita è stata del 19%, raggiungendo i 364 mila miliardi di dollari, grazie soprattutto ai flussi verso gli Stati Uniti.³⁶

Anche l'OCSE aveva registrato una ripresa nel primo semestre 2024 rispetto al secondo semestre 2023 delle fusioni e acquisizioni transfrontaliere nei Paesi con economie avanzate, con un aumento nel valore delle operazioni e nel numero dei progetti rispettivamente del 16% e del 4%.³⁷

Concentrando l'attenzione sui progetti *greenfield*, come detto i più importanti per il valore aggiunto che portano alle economie che li ospitano oltre ad essere quelli che più strettamente riguardano il settore industriale in quanto investimenti produttivi, il numero di quelli annunciati nel 2024 diminuisce del 7% a livello globale rispetto al 2023.

Nonostante questo calo, il rapporto Unctad evidenzia come il valore globale degli investimenti *greenfield* resti molto alto, secondo solo al record raggiunto nel 2023, grazie soprattutto agli importanti investimenti su larga scala in semiconduttori e tecnologie per l'intelligenza artificiale. Su questo si tornerà nel prossimo paragrafo.

³⁶ Ivi

³⁷ OECD, "FDI in figures - October 2024", in https://www.oecd.org/en/publications/fdi-in-figures-october-2024_fcde2fb2-en.html

Allargando l'analisi all'andamento dei flussi IDE in ingresso a livello globale dal 1990 al 2024, come mostrato dalla figura 3, si può notare come siano andati decisamente aumentando con l'affermarsi del fenomeno della globalizzazione e dunque dell'integrazione economica tra gli Stati, tra la seconda metà degli anni 1990 e i primissimi anni duemila, complice anche l'integrazione avvenuta a livello europeo con il lancio dell'euro e la creazione del mercato unico.

Un ulteriore picco si è registrato alla metà degli anni 2000, poco prima della crisi finanziaria mondiale del 2008. Infine, si può notare i buoni risultati del biennio 2015-2016 e la ripresa nel post-pandemia nel 2021 e al contrario l'andamento in discesa nei tre anni successivi fino al 2024, a conferma dei dati visti in precedenza.

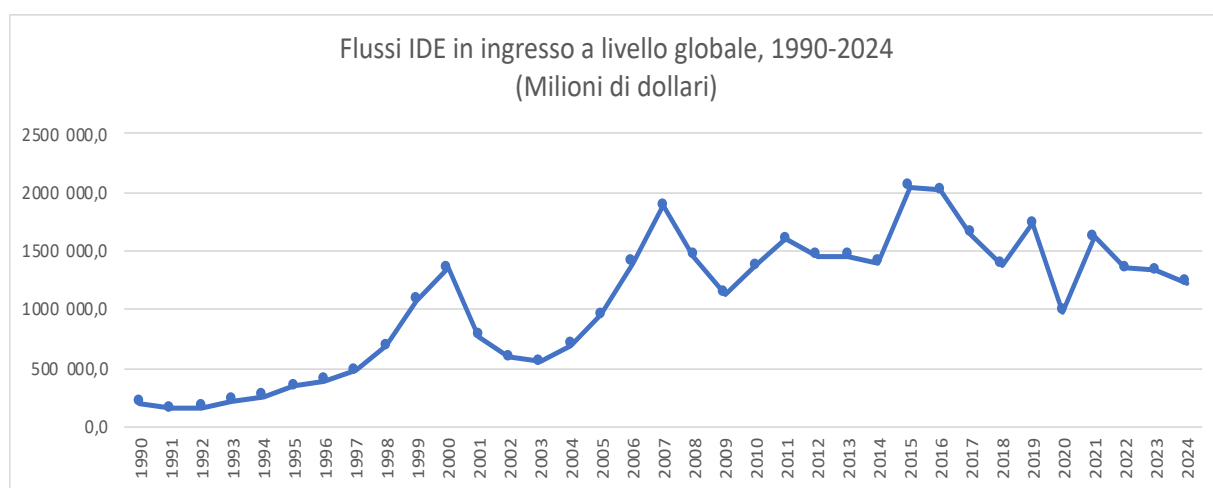


Figura 3 Andamento dei flussi IDE in ingresso a livello globale in milioni di dollari (1990-2024) – Fonte: Unctad

Guardando invece all'andamento dei flussi globali di IDE negli ultimi dieci anni divisi su base semestrale e trimestrale (Figura 4), si può notare il picco registrato nel 2015 oltre che l'andamento favorevole avuto nel 2021 e 2022 dopo il tonfo del 2020, ma allo stesso tempo il crollo avvenuto nel secondo semestre del 2022 in seguito alla crescita delle tensioni geopolitiche e dell'incertezza internazionale dovuta all'invasione russa dell'Ucraina. Il primo semestre del 2024 mostra una timida ripresa rispetto all'ultimo semestre 2023 poi non consolidatasi nel corso dell'anno e comunque inferiore agli anni 2021/2022.

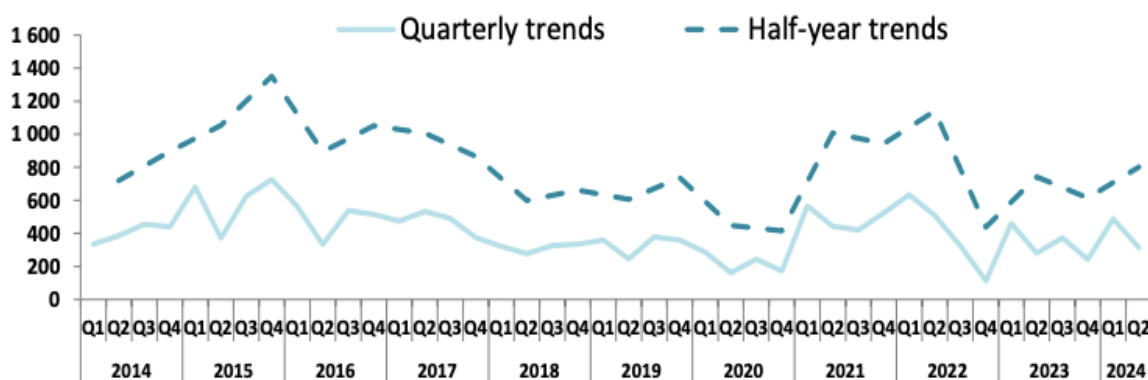


Figura 4 Flussi globali di IDE su basi trimestrali e semestrali – 1° trimestre 2014 – 2° trimestre 2024 (miliardi di dollari) – Fonte: OCSE

Andando ad esaminare nello specifico i dati che riguardano i flussi di investimenti diretti esteri in ingresso nell'area OCSE, di cui fanno parte 38 Stati membri con economie avanzate e ad alto livello di PIL tra cui l'Italia, questi sono diminuiti del 14% nel primo semestre 2024 rispetto al secondo semestre del 2023, a causa in gran parte di una diminuzione nell'afflusso di capitali (anche se includendo i dati riferibili a Paesi Bassi e Lussemburgo, economie conduit, vi sarebbe un incremento dei flussi pari all'80%).³⁸

Nel complesso, nel periodo di riferimento, i flussi di IDE in ingresso sono diminuiti in più di due terzi delle economie OCSE: a pesare sono state le tensioni geopolitiche e l'incertezza della politica economica che pesano sulla fiducia degli investitori esteri.

L'OCSE evidenzia come nel primo semestre del 2024 gli Stati Uniti siano rimasti il principale destinatario di IDE a livello globale, seguiti da Brasile e Messico.

Già nel 2023 gli Stati Uniti si erano collocati come primo paese destinatario di IDE, seguiti da Cina, Singapore e Brasile.

Tra i primi dieci destinatari di IDE a livello globale nel primo semestre del 2024 figurano anche Francia, Spagna e Germania.

La figura 5, fornita dall'OCSE, mostra l'andamento dei flussi IDE totali in ingresso nell'area OCSE tra il 2005 e il 2023: si può notare il calo degli ultimi due anni, confermato anche nel primo semestre 2024.³⁹

³⁸ Ivi

³⁹ Ivi

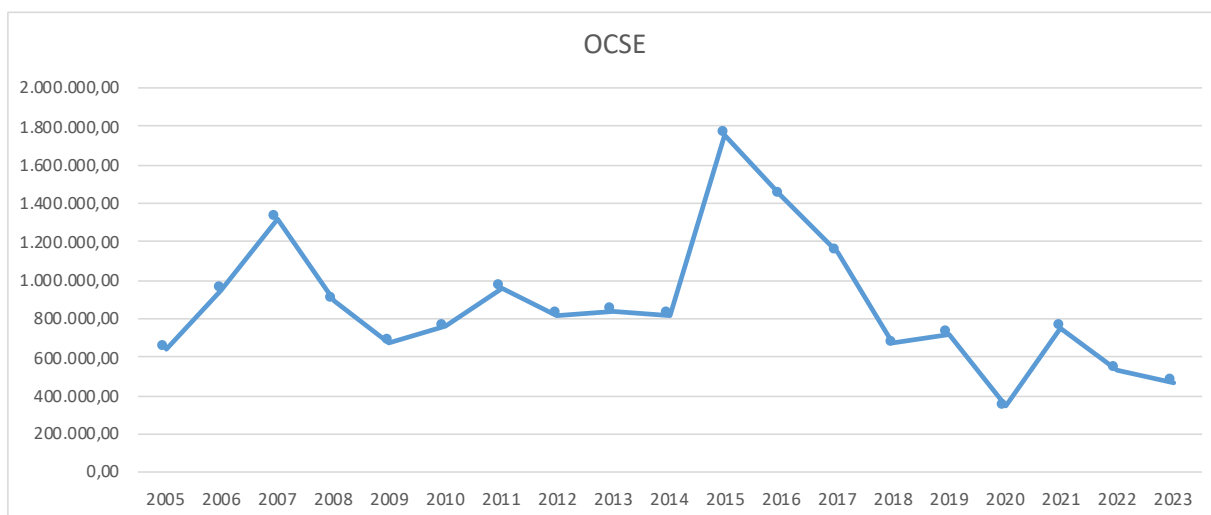


Figura 5 Flussi IDE in ingresso nell'area OCSE (miliardi di dollari) – 2005 – 2023 – Fonte: OCSE

Tornando agli ultimi dati del 2024, andandoli a dividere per le economie sviluppate e per le economie in via di sviluppo, come fatto da Unctad, si può notare come tra il 2023 e il 2024 nelle economie sviluppate (che includono in sostanza paesi europei e del Nord America), il valore dei flussi di investimenti diretti esteri in ingresso sia diminuito del 15%, in linea con il calo registrato a livello globale.

Bisogna ricordare che, nelle economie sviluppate, le attività di fusione e acquisizione rappresentano la quota più consistente di investimenti diretti esteri.

In particolare, il valore degli investimenti diretti esteri è diminuito del 45% in Europa, con 18 dei 27 Stati membri UE che hanno registrato un calo.

Gli afflussi di IDE, in particolare, sono calati del 60% in Germania e Polonia, del 35% in Italia e rispettivamente del 13% e del 6% in Spagna e Francia.⁴⁰

Nelle economie in via di sviluppo, invece, gli IDE in ingresso sono diminuiti del 2% dopo già il calo del 6% nel 2023: a pesare qui è stato il calo degli investimenti *greenfield* del 24% come valore e del 6% come numero.

Guardando invece all'Italia, la figura 7, mostra l'andamento dei flussi IDE in ingresso nel nostro Paese, prendendo come riferimento sempre il periodo dal 1990 al 2023.

Si può notare, come in linea con le tendenze globali, anche in Italia il valore degli investimenti diretti esteri in ingresso abbia fatto registrare numeri molto bassi per quasi tutti gli anni 1990: è solo dal 2000, in coincidenza con una serie di fenomeni tra cui la nascita della moneta unica

⁴⁰ Unctad, *Global Investment Trends Monitor*, No. 48, gennaio 2025.

europea, che i numeri iniziano a crescere notevolmente fino ai numeri record ancora oggi imbattuti degli anni 2006-2007.

Oltre ai tonfi fatti registrare nel 2008, anno della crisi del debito, e nel 2020 a causa della pandemia, si nota come in seguito alla ripresa registrata nel 2022, quando si è tornati ai livelli pre-Covid, il valore degli investimenti diretti esteri sia tornato a scendere sensibilmente nel 2023, quando si è registrato un calo di oltre il 43% rispetto al 2022 e, come detto, ulteriormente nel 2024 (-35%), arrivando a toccare quota 12 miliardi di dollari circa.

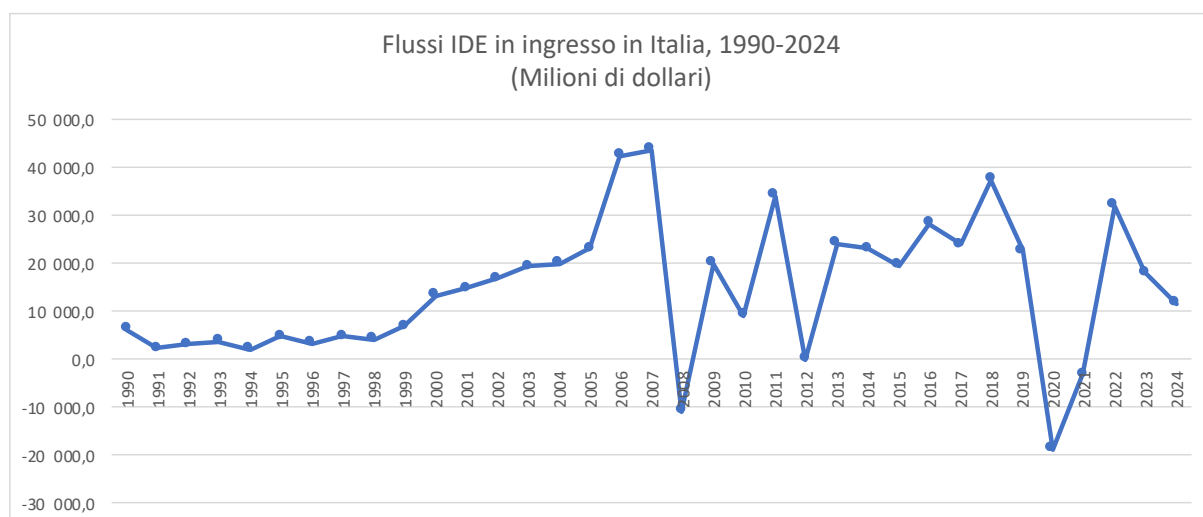


Figura 6 Flussi IDE in ingresso in Italia (milioni di dollari) 1990-2024 – Fonte: Unctad

La figura 7 mostra invece un quadro comparato con l'andamento del valore dei flussi IDE in ingresso dal 2001 al 2023 in Italia e in altre importanti economie dell'eurozona, ovvero Francia, Germania e Spagna.

I dati, come segnalato prima, sono negativi nel 2024 per tutti i quattro paesi, con il calo più importante che ha riguardato la Germania. Per Italia, Francia e Spagna l'andamento degli ultimi anni è stato molto simile: una ripresa nel 2021, e soprattutto nel 2022, dopo il crollo del 2020, e successivamente la diminuzione del valore dei flussi IDE in ingresso nel 2023 e ancora nel 2024.

L'Italia ancora nel 2024, come per gli ultimi cinque anni, ha fatto registrare dati inferiori a quelli degli altri tre paesi presi come riferimento.

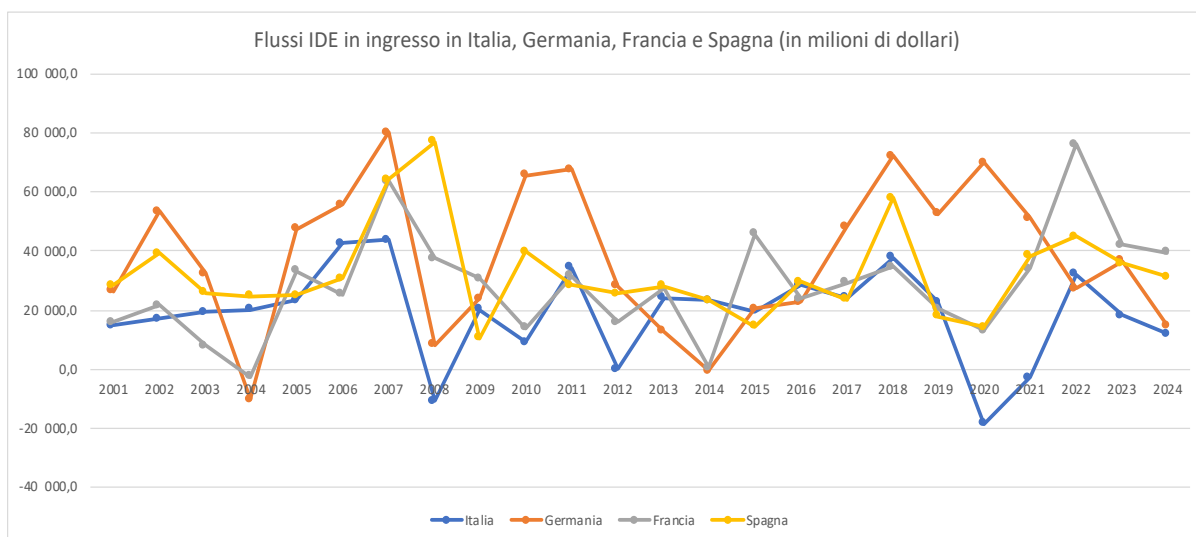


Figura 7 Flussi IDE in ingresso in Italia, Germania, Francia e Spagna (milioni di dollari) 2001-2024 – Fonte: Unctad

In controtendenza con il calo fatto registrare nel 2024 in tutte le economie sviluppate, gli IDE in ingresso sono aumentati del 13% in Nord America, con un incremento, in particolare negli USA, del 10%, grazie soprattutto al valore di fusioni e acquisizioni.⁴¹

Andando a confrontare l'andamento del valore dei flussi IDE in ingresso nell'Unione Europea e negli Stati Uniti tra il 1990 e il 2023 (figura 8), si può notare come l'andamento delle due curve sia simile e in linea con i dati riferibili all'intera area OCSE visti prima, con l'UE con valori nell'insieme superiori a quelli degli USA per quasi tutto il periodo considerato.

Si può evidenziare però come dopo il tonfo del 2020 la distanza tra le due curve sia andata aumentando, con il sorpasso degli Stati Uniti sui 27 Stati membri UE: risultati aggravati dal dato negativo dell'UE nel 2022 in seguito alla crisi in Ucraina.

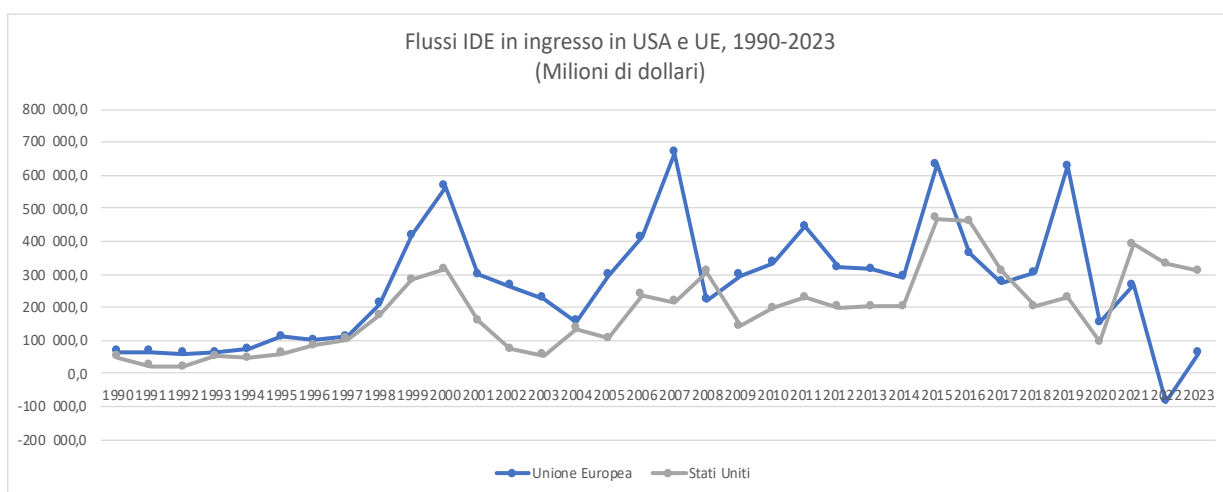


Figura 8 Flussi IDE in ingresso in USA e UE (milioni di dollari) 1990-2023 – Fonte: Unctad

⁴¹ Ivi

1.4 I flussi d'investimento *greenfield* a livello globale e il record dell'Italia nel 2024

Quanto esposto nel paragrafo precedente è riassunto nella figura 9 che mostra un quadro riassuntivo dei tassi di crescita del valore degli IDE e del numero di investimenti *greenfield* per aree geografiche nel 2024 rispetto al 2023.

Come detto, escludendo i dati riferibili alle cosiddette “*conduit economies*”, il valore degli investimenti diretti esteri è in calo sia a livello globale che in Europa e nelle economie sviluppate mentre cresce sono nell’America del nord e in alcune economie sviluppate selezionate come Giappone e Australia.

Per quanto concerne, invece, i progetti annunciati di tipo *greenfield*, questi nel 2024 sono calati rispetto al 2023 dell’8% nel numero e del 7% nel valore a livello globale.

La flessione ha riguardato quasi tutte le aree geografiche del globo: nelle economie sviluppate gli IDE *greenfield* calano del 10% con circa 1.000 progetti in meno rispetto al 2023, nelle economie in via di sviluppo del 6%, in Asia del 2% ecc.

In Europa la flessione è stata del 23%: tra le economie che a livello globale calano di più nel 2024 rispetto al 2023, non a caso, vi sono Germania, Francia e Polonia.

Solo nel Nord America, grazie alla buona performance degli USA, i nuovi progetti *greenfield* sono aumentati del 20% così come sono aumentati dell’11% solo in poche economie sviluppate di Asia e Oceania.

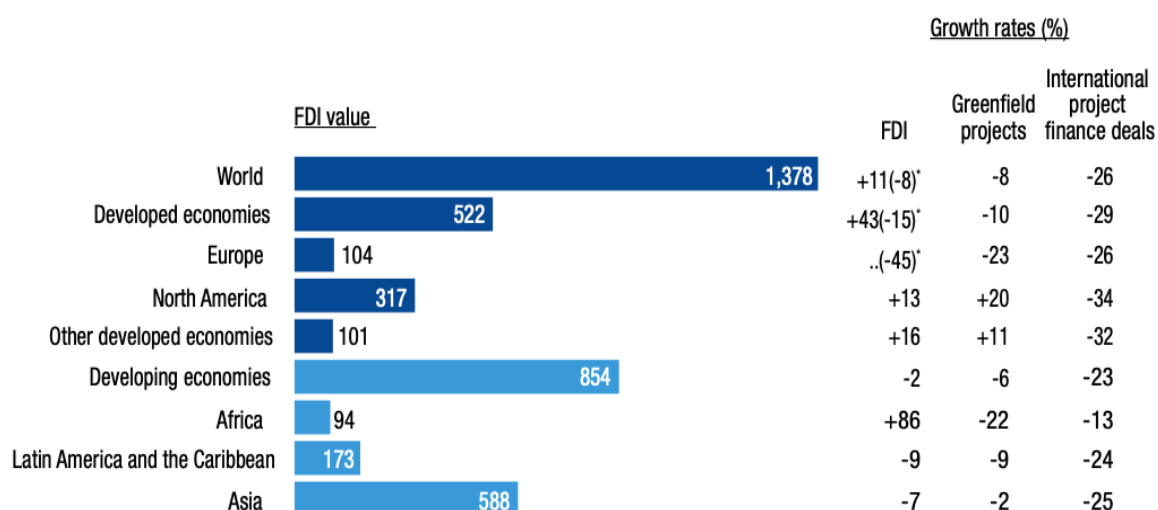


Figura 9 Quadro riassuntivo dell'andamento degli IDE per aree geografiche nel 2024 rispetto all'anno precedente – Fonte: Unctad

L'andamento globale del valore dei flussi IDE di tipo *greenfield* dal 2003 al 2024 fornito da Unctad e mostrato nella figura 10, conferma come nel 2023 si sia toccato il massimo storico per questo tipo di investimenti con quasi 1.400 miliardi di dollari, per poi scendere lievemente del 7% nel 2024 a 1.289 miliardi, segnando dunque lo scorso anno, nonostante il calo avvenuto, il secondo dato più alto dall'inizio delle rilevazioni.

Nel 2024 è poi da segnalare il diverso andamento tra economie sviluppate ed economie in via di sviluppo: nelle prime gli investimenti *greenfield* crescono, mentre nelle seconde si registra un sensibile calo rispetto al 2023.

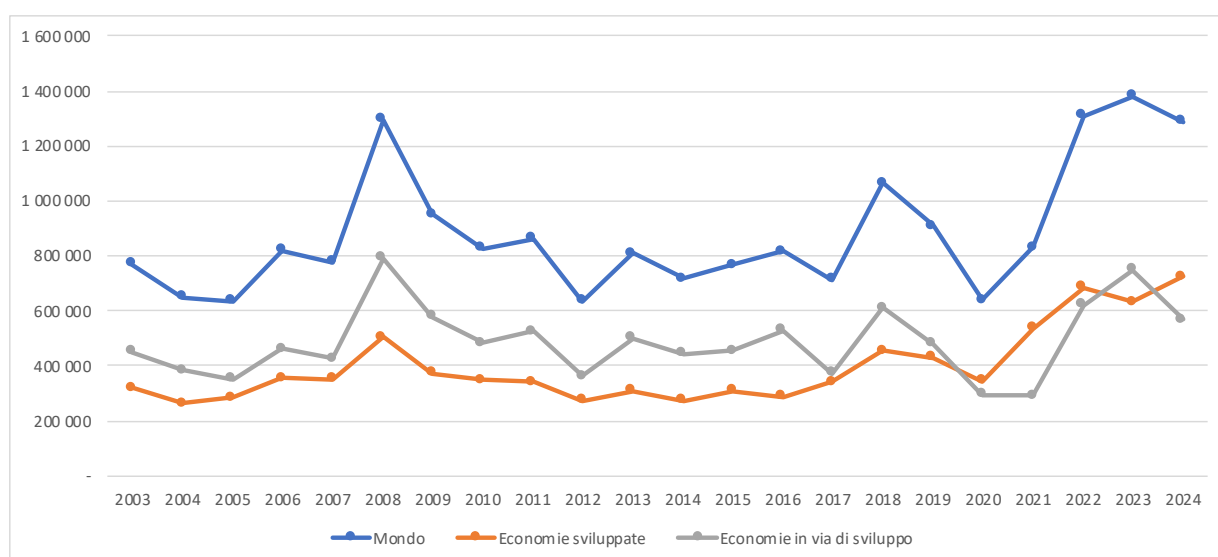


Figura 10 Andamento del valore dei progetti IDE greenfield a livello globale, nelle economie avanzate e nelle economie in via di sviluppo (milioni di dollari) 2003-2024 – Fonte: Unctad

Il valore complessivo dei nuovi progetti *greenfield*, misurato in spese in conto capitale previste, è aumentato, come si può vedere nella figura 10, del 15% nelle economie sviluppate, con valori medi più elevati dei singoli progetti, grazie soprattutto ai megaprogetti annunciati nell'ambito dei semiconduttori.

Gli aumenti più significativi del valore dei progetti *greenfield* si registrano negli Stati Uniti (+93% raggiungendo i 266 miliardi di dollari), nel Regno Unito (+32%, a 85 miliardi di dollari) **e in Italia (+71%, a 43 miliardi di dollari).**⁴²

Da notare che in un quadro di calo a livello globale nel 2024 rispetto al 2023 nel numero e nel valore dei nuovi progetti *greenfield* (rispettivamente dell'8% e del 7%) e di calo di questi ultimi nelle economie sviluppate e in Europa, l'Italia sia tra i pochi paesi a registrare un incremento tra i più significativi, soprattutto se si tiene conto dei cali significativi registrati in Francia e Germania, storicamente territori benchmark per l'Italia.

Il quadro del 2024, nonostante il calo registrato, mostra in ogni caso una congiuntura favorevole, come era stato per il 2023, per gli investimenti *greenfield* trainati, come detto, soprattutto dagli investimenti in semiconduttori e tecnologie per l'intelligenza artificiale.

Sembra essere un fenomeno a parte visto il calo a livello globale dei flussi di IDE a causa delle tensioni geopolitiche e dunque dell'incertezza presente.

L'OCSE, nei suoi dati su base semestrale, aveva registrato nel primo semestre 2024 un calo a livello globale sia del numero dei progetti *greenfield* annunciati che della spesa in conto capitale, rispettivamente del 12% e del 2% rispetto al secondo semestre 2023 ma aveva evidenziato come si trattasse di un calo che aveva riguardato soprattutto le economie emergenti dal momento che nelle economie avanzate il numero di progetti era diminuito del 9% ma le spese in conto capitale erano aumentate del 36% soprattutto nella manifattura, anche grazie a grandi progetti destinati agli Stati Uniti e in Australia nel settore delle tecnologie e in particolare della produzione di semiconduttori.⁴³

Dunque, sia OCSE che Unctad mostrano un quadro chiaro: nelle economie sviluppate nel 2024 vi è stato da una parte un calo del numero dei nuovi progetti *greenfield* (-10%), ma, cosa più importante, il valore totale di nuovi investimenti *greenfield* è rimasto molto alto e in crescita rispetto al 2023 del 15%, grazie principalmente agli investimenti semiconduttori e tecnologie per l'IA.

Questo a conferma di una tendenza a livello globale nell'aumento di investimenti diretti esteri di tipo *greenfield* in settori strategici come la produzione di chip e semiconduttori, su cui molti Governi (tra cui quello statunitense ma anche l'Unione Europea) hanno deciso di puntare,

⁴² Unctad, *Global Investment Trends Monitor*, No. 48, gennaio 2025.

⁴³ OECD, "FDI in figures - October 2024"

stanziando risorse e dando agevolazioni per attrarre investitori esteri e incrementare la produzione nazionale a favore dell'autonomia strategica in un contesto geopolitico sempre più instabile. In questo senso va il *Chips and Science Act* approvato dall'amministrazione Biden nell'estate 2022 negli USA e l'*European Chips Act* adottato nel 2023 dall'UE, su cui si tornerà. Il dato interessante è che il 45% della spesa in conto capitale in investimenti *greenfield* nel primo semestre 2024 è stato destinato a cinque economie tra le quali, al quinto posto, compare **l'Italia** preceduta da Stati Uniti, India, Australia e Regno Unito.⁴⁴

Le prime cinque economie investitrici per quanto riguarda gli investimenti *greenfield* nel primo semestre 2024 erano invece state, gli Stati Uniti, Taiwan, Giappone, Corea del Sud e Francia per un valore pari al 41% della spesa in conto capitale.

Sono dati che confermano come il flusso di investimenti di questo tipo provenga prevalentemente dalle maggiori economie asiatiche alleate dei paesi occidentali come Taiwan, Giappone e Corea del Sud, paesi più avanti nella ricerca e sviluppo di queste tecnologie strategiche quali i semiconduttori: attraverso gli investimenti *greenfield* degli ultimi anni sta dunque avvenendo un processo importante di trasferimento di tecnologie da oriente a occidente. L'Italia, in questo quadro, dai dati visti finora, sembra essere stata più capace rispetto ad altri paesi europei come Francia e Germania, di intercettare ed attrarre questi flussi di investimenti *greenfield* in settori di rilevanza strategica come quello dei semiconduttori e delle alte tecnologie.

I dati ci dicono, infatti, come l'Italia sia riuscita molto bene in questi ultimissimi anni a intercettare quegli investimenti, in particolare di tipo *greenfield*, dovuti ai fenomeni di riorganizzazione delle supply chain e del *reshoring*, i quali hanno riguardato prevalentemente i settori industriali ad alto contenuto tecnologico e di innovazione.

Un primo dato ci dice che l'Italia ha fatto registrare nel 2023 un incremento del 18% di progetti IDE nel comparto manifatturiero sul totale degli IDE. Questo dato è ancora più interessante se si inserisce nel contesto più ampio di calo generale a livello europeo ad eccezione di alcuni paesi dell'Europa meridionale e orientale.⁴⁵

Andando ad analizzare nel dettaglio i dati forniti da Unctad sul valore dei progetti *greenfield* per destinazione tra il 2003 e il 2023 che riguardano l'Italia, come mostrato dalla figura, l'incremento degli ultimi anni è evidente: si ha avuto un raddoppio del valore degli investimenti *greenfield*, che sono passati dai circa 10 miliardi di dollari del 2019 ai circa 20 miliardi del

⁴⁴ Ivi

⁴⁵ EY, *EY Attractiveness Survey Italia*, 2024.

2021, fino ai quasi 25 miliardi del 2022 e ai 27 miliardi e mezzo del 2023. Anche il 2020, anno della pandemia, ha mostrato un buon risultato con un lieve calo rispetto all'anno precedente. Con i dati riferiti al 2024 questa curva sale ulteriormente fino a toccare quota 43 miliardi di dollari.⁴⁶

Un risultato davvero significativo per l'Italia, se si tiene conto dei dati degli ultimi venti anni: solo nel quadriennio che va dal 2006 al 2010, l'Italia ha registrato circa 10 miliardi di investimenti annui in progetti *greenfield*, al contrario negli ultimi anni del periodo questi si sono costantemente tenuti al di sotto di quota 10 miliardi, addirittura toccando minimi di circa ¾ miliardi in taluni anni come il 2013 e il 2014: in questo senso i dati del 2024 potrebbero prospettarsi come un record storico.

Dati ancora più importanti se affiancati a quelli che riguardano i flussi totali di IDE in ingresso: se tra il 2022 e il 2023 il valore dei flussi IDE in ingresso in Italia è calato del 43,4%, nello stesso anno il valore degli investimenti greenfield è aumentato del 10,7%; allo stesso modo tra il 2023 e il 2024 i flussi IDE sono calati del 35% mentre il valore degli investimenti greenfield è aumentato del 71%.

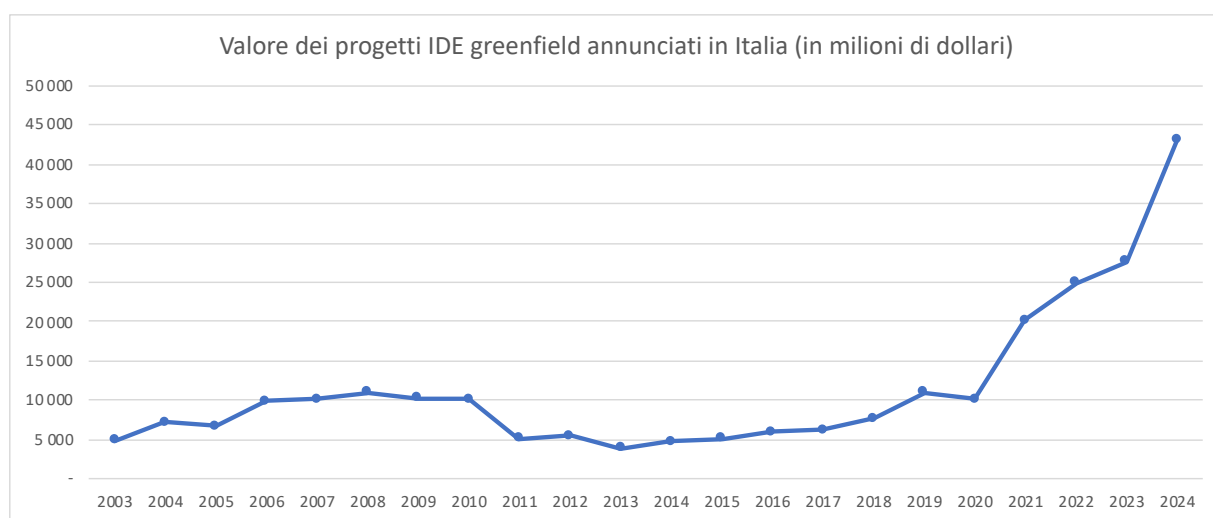


Figura 11 Valore dei progetti IDE annunciati in Italia (milioni di dollari) 2003-2024 – Fonte: Unctad

Se questi sono i numeri molto positivi di crescita del valore degli investimenti *greenfield* in Italia, un'altra curva da analizzare è quella che riguarda il numero dei progetti *greenfield* annunciati nel nostro paese, come mostrato dalla figura 12.

⁴⁶ Unctad, *Global Investment Trends Monitor*, No. 48, gennaio 2025.

Si nota come il numero di nuovi progetti *greenfield* nel nostro paese sia rimasto all'interno della stessa forchetta negli ultimi venti anni, ovvero tra i 100 e i 300 nuovi progetti d'investimento all'anno. Il numero più alto, ovvero 295 nuovi investimenti, si è registrato nel 2023.

Si può evincere come, anche in questo caso, il numero sia andato crescendo a partire dal 2020, ma anche come nel 2024 si sia registrato un calo rispetto al 2023: si è passati infatti da 295 progetti a 240. Unendo questi dati a quelli visti prima inerenti il record nel valore degli investimenti *greenfield*, si può dire che nel 2024 in Italia vi sia stato un numero inferiore di progetti *greenfield*, ma complessivamente con un valore medio molto più alto rispetto al 2023. Questo in linea con i dati visti prima riguardanti la tendenza del 2024 nelle economie sviluppate: meno progetti *greenfield* in termini numerici ma con valori più alti: si tratta di numeri che sono causati da investimenti *greenfield* che stanno riguardando non piccoli progetti di avviamento o estensione di impianti produttivi esistenti ma la costruzione ex novo in molti paesi, tra cui l'Italia, di mega stabilimenti soprattutto legati alle nuove tecnologie, la cui grandezza è spiegata dai numeri molto bassi della produzione industriale in questi settori nei paesi oggetto di investimenti.

Facendo l'esempio dell'Italia, i numeri che qui si stanno analizzando, trovano riscontro con l'attività oggetto di studio principale di questo lavoro, ovvero quella del Ministero delle imprese e del made in Italy, il cui lavoro di attrazione e di semplificazione amministrativa degli investimenti esteri, ha riguardato in questi ultimi mesi proprio progetti *greenfield* per la realizzazione di mega impianti da costruire ex novo in settori come i semiconduttori e i *data centers*.

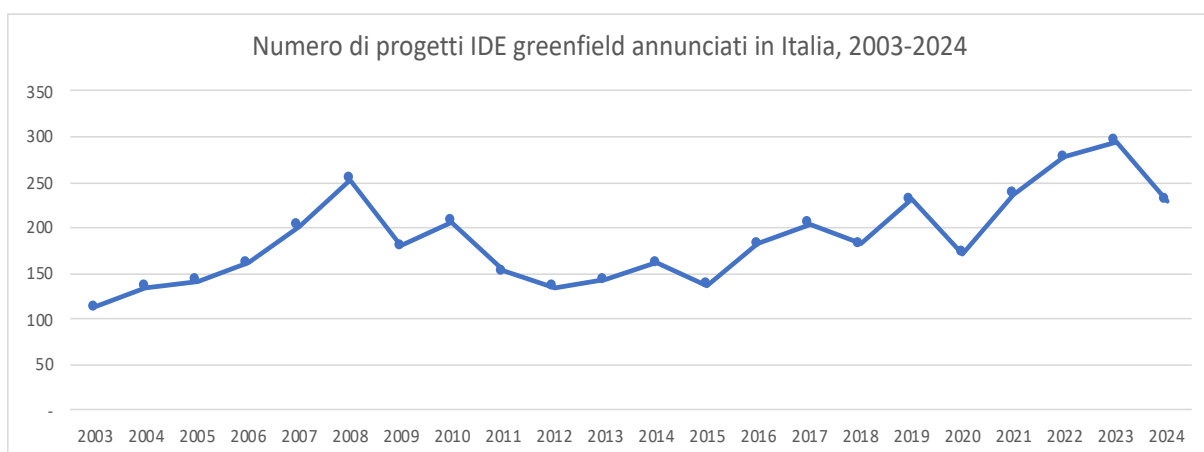


Figura 12 Andamento del numero dei nuovi progetti *greenfield* annunciati in Italia (numero) 2003-2024 – Fonte: Unctad

A confermare questa tendenza generalizzata al calo del numero dei progetti *greenfield*, negli ultimi anni, compreso il 2024, vi sono anche i dati comparati dell'Italia con gli altri paesi

benchmark europei che confermano come il calo non abbia riguardato solo l'Italia ma anche le altre maggiori economie del continente.

Come mostrato dalla figura 13, infatti, anche in Francia, Spagna, Germania e Regno Unito il trend è lo stesso: un calo del numero di investimenti *greenfield* negli ultimi anni e in particolare nel 2024 quando tutti i paesi considerati hanno fatto registrare cali in percentuale anche più alti di quanto fatto dall'Italia.

Degno di attenzione è il dato sulla Germania che registra il calo più importante: quella che fino a pochi anni fa era l'economia più forte in Europa, è stata capace di attrarre nel 2024 solo 470 nuovi progetti *greenfield* dai 1.100 del 2023, il peggior dato degli ultimi 18 anni.

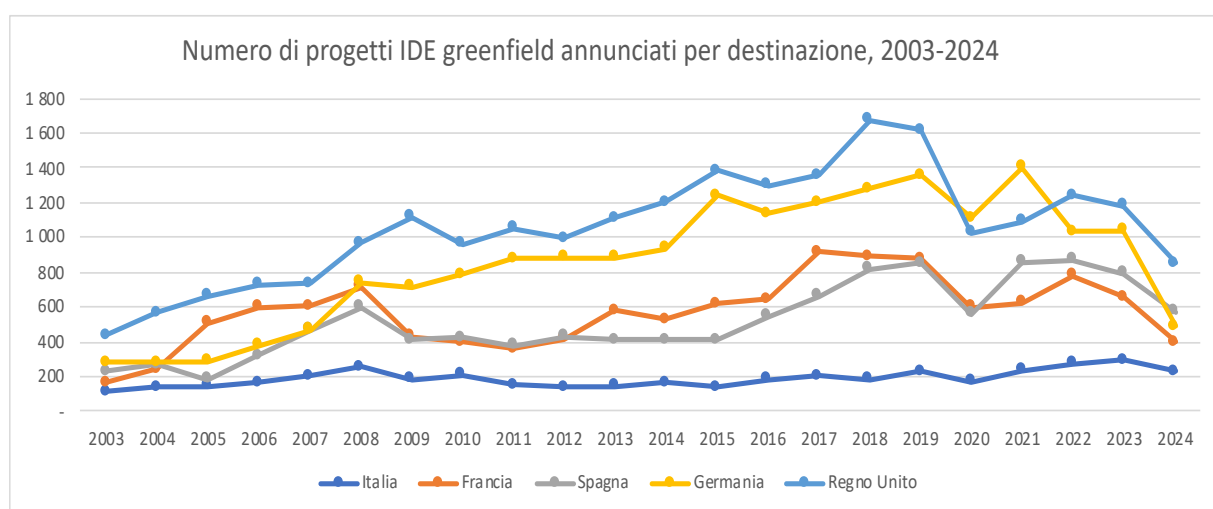


Figura 13 Numero di progetti IDE greenfield annunciati per destinazione, 2023-2024 – Fonte: Unctad

Che invece il 2024 sia stato un anno dai risultati storici e da record per l'Italia con riguardo al valore degli investimenti *greenfield* attratti, è confermato anche dai dati in chiave comparata con gli altri Paesi benchmark europei.

Come mostrato chiaramente dalla figura 14, l'Italia si è attestata al primo posto per il flusso di investimenti diretti esteri *greenfield* in entrata tra i principali paesi dell'Eurozona con un valore pari a circa 43 miliardi di dollari, posizionandosi poco avanti alla Spagna e ampiamente al di sopra di Germania e Francia, le quali registrano entrambe un valore pari a circa 25 miliardi di dollari (ambedue in forte contrazione se paragonate al 2023). A seguire si posizionano la Polonia con circa 9 miliardi di dollari di valore in investimenti *greenfield* in ingresso e i Paesi Bassi con circa 5 miliardi.⁴⁷

Degno di attenzione è il dato sulla Germania che registra nel 2024 il calo più importante: quella che fino a pochi anni fa era l'economia più forte in Europa, è passata dai quasi 6 miliardi di

⁴⁷ Unctad, *Global Investment Trends Monitor*, No. 48, gennaio 2025.

investimenti *greenfield* del 2023, ai poco più di 2 miliardi del 2024, ulteriore segno della crisi dell'economia tedesca.

La buona performance dell'Italia, invece, riveste ancora più importanza se si tiene in conto che, come ben si evince dalla figura, il nostro Paese, nell'ultimo ventennio, è stato costantemente al di sotto di Francia, Germania e Spagna e, come detto prima, solo a partire dal 2021 ha iniziato a registrare un sensibile aumento nel valore degli investimenti *greenfield*, crescita che non si è fermata alla congiuntura favorevole post-pandemia ma che anzi è andata incrementandosi e consolidandosi fino al record del 2024.

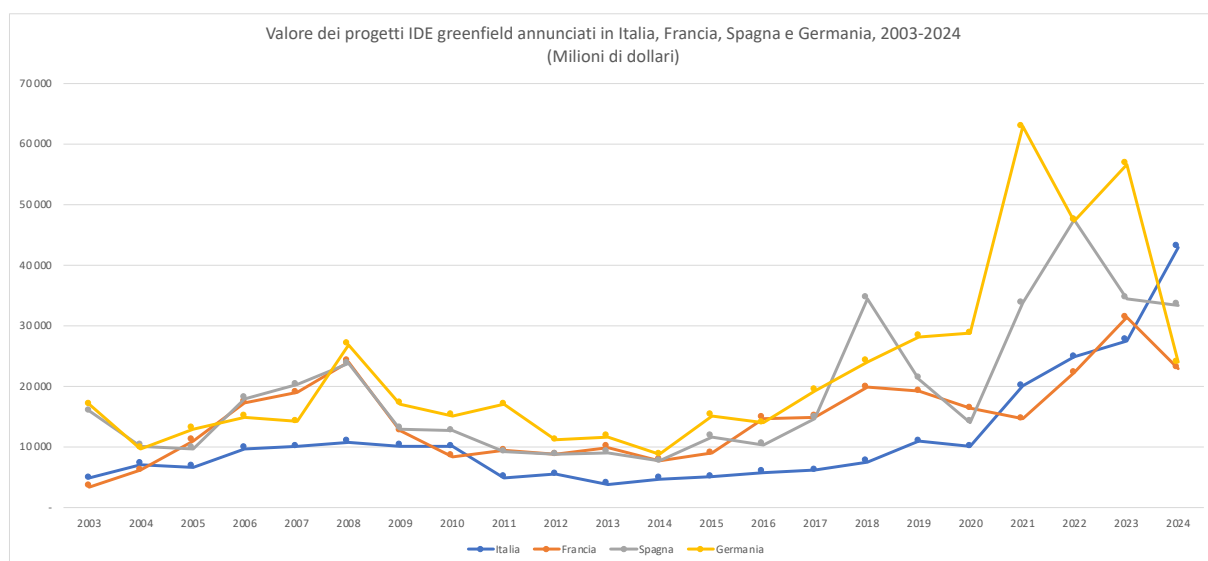


Figura 14 Valore dei progetti IDE annunciati in Italia, Francia, Spagna e Germania, 2003-2024 – Fonte: Unctad

Volendo fare un'analisi più ampia, vi è da registrare il record in termini di investimenti *greenfield* annunciati nel 2024 negli Stati Uniti dove hanno toccato quota 270 miliardi circa con un aumento rispetto al 2023 del 14,3% (figura 15), sostenuti da importanti interventi governativi quali l'*Inflation Reduction Act* e il *Chips Act*: il valore dei nuovi investimenti *greenfield* è così quasi raddoppiato negli USA, passando dai circa 140 miliardi di dollari del 2023 ai circa 270 miliardi del 2024. Il Fondo Monetario Internazionale prevede un'ulteriore crescita del 2,7% nel 2025, contro un incremento del solo 1% nell'Eurozona.

Un vistoso calo degli investimenti *greenfield* si sta, al contrario, registrando in Cina sia nel valore che nel numero dei nuovi progetti: si registra un record negativo di soli 400 nuovi progetti nel 2024, mentre in un altro grande Paese come l'India, il valore degli investimenti *greenfield* continua a crescere nel 2024 dopo i dati già significativi del triennio precedente.

Numeri molto più alti di quelli registrati dalle maggiori economie dell'Eurozona, sono invece registrati dal Regno Unito che gioca una partita a sé stante e che nel 2024 ha toccato i circa 75 miliardi di dollari di spese in conto capitale per investimenti *greenfield*.

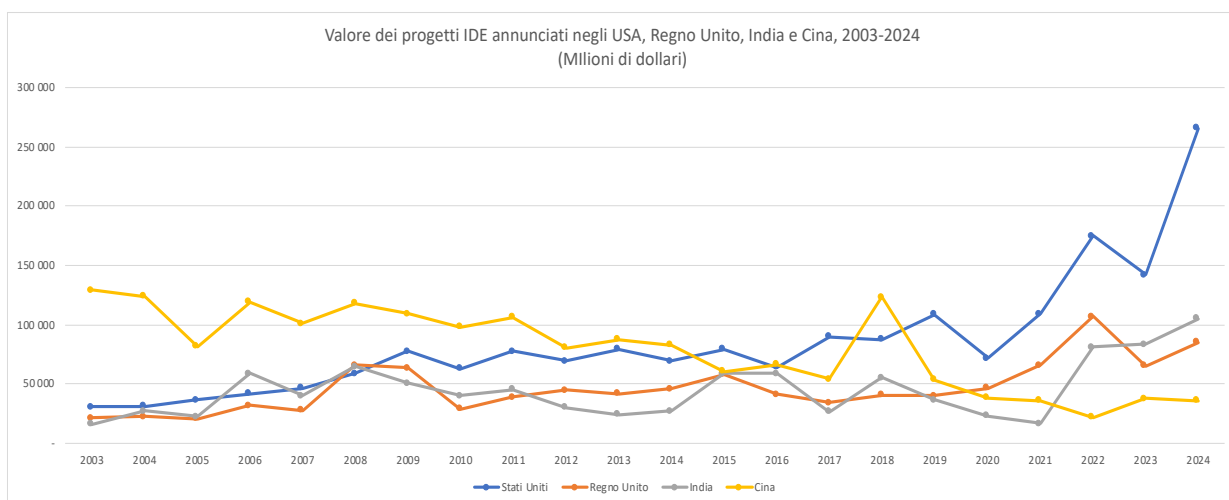


Figura 15 Valore dei progetti IDE annunciati negli Stati Uniti, Regno Unito, India e Cina, 2003-2024 – Fonte: Unctad

Nonostante i dati molto alti registrati dagli Stati Uniti nel 2024, come ben mostrato dalla figura 16, nel periodo 2003-2023, il valore totale degli investimenti *greenfield* è stato costantemente più alto nell'Unione Europea nel suo complesso piuttosto che negli USA, con un margine di differenza di oltre 100 miliardi di dollari nel 2023 quando l'UE ha fatto registrare circa 262 miliardi di investimenti in seguito al record storico del 2022 di oltre 265 miliardi. Tutti segnali della ancora forte attrattività e competitività dei Paesi del vecchio continente negli ultimi anni. Sono dati che rischiano di essere fortemente dimensionati dall'evoluzione del contesto geopolitico ed economico mondiale, in particolar modo in seguito alla guerra commerciale con conseguente apposizione di dazi nei confronti dell'Unione Europea decisi dall'amministrazione statunitense guidata da Donald Trump nel 2025 con l'obiettivo, tra gli altri, di incrementare l'attrattività degli USA per gli investimenti esteri, in particolare di tipo *greenfield* e in settori strategici come i semiconduttori, l'elettronica, la farmaceutica, le energie rinnovabili e l'aerospaziale, in linea con le politiche già messe in atto dall'amministrazione Biden. Bisogna evidenziare però che il 62% degli IDE nel 2024 negli Stati Uniti provenivano dall'Europa occidentale rispetto a una media del 58% nel periodo 2009-2019, un dato che unito alla riduzione degli investimenti esteri in uscita dagli USA (2.600 progetti in meno nel 2024), indica come la tendenza da aspettarsi nei prossimi mesi potrebbe essere quella di un incremento di investimenti dall'Unione Europea agli USA piuttosto che il contrario, a maggior ragione se dovesse continuare la politica dei dazi decisa dall'amministrazione Trump che ha tra i propri obiettivi proprio quello di incrementare gli investimenti in nuovi insediamenti produttivi negli Stati Uniti.

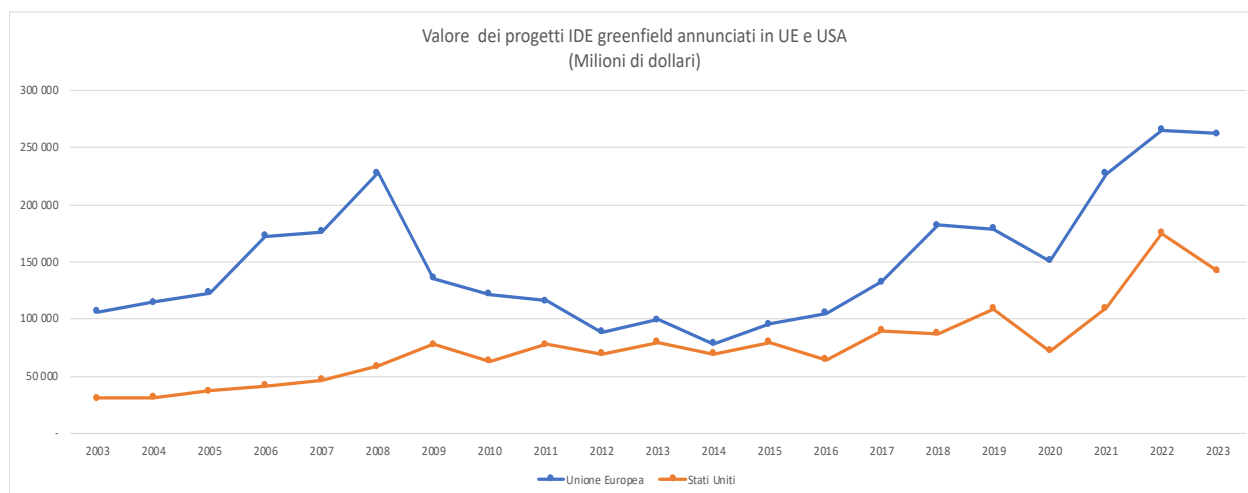


Figura 16 Valore dei progetti IDE greenfield annunciati nell'Unione Europea e negli Stati Uniti (milioni di dollari) 2003-2023 – Fonte: Unctad

1.5 La recente crescita degli investimenti *greenfield* in settori industriali strategici ad alto contenuto tecnologico

Come accennato, per interpretare le ultime tendenze e numeri degli investimenti *greenfield* emersi nei precedenti paragrafi, bisogna concentrare l'attenzione su alcuni particolari settori industriali che stanno trainando gli investimenti *greenfield* e che sono al centro dell'attenzione dei Governi occidentali: si tratta di settori quali principalmente l'industria dei semiconduttori, le tecnologie legate allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, ma anche energie rinnovabili, materie prime critiche ecc.

A riprova di ciò, sono degni di attenzione i dati riportati sempre da UNCTAD riguardo ai 10 maggiori progetti *greenfield* annunciati nel 2024 su scala globale, mostrati nella figura 17, tra i quali compaiono prevalentemente progetti in semiconduttori e in tecnologie dell'informazione e della comunicazione: si tratta di progetti che vanno dai 30 miliardi di dollari ai circa 10 e che prevedono di creare migliaia di nuovi posti di lavoro.

Molti di questi progetti ricordano nei numeri e nelle caratteristiche quelli annunciati in Italia a partire dal secondo semestre del 2024 (infra. Par. 3.5) in termini di valore degli investimenti, di numero di posti di lavoro creati e di settore industriale: alcuni dei nuovi progetti annunciati in Italia nel corso del 2025 potrebbero dunque rientrare tra i maggiori a livello globale per l'anno in corso.

Home economy	Industry segment	Host economy	Parent company	Estimated capital expenditure (billions of dollars)	Estimated jobs created (thousands)
Malaysia	Coke and refined petroleum	Argentina	Petronas	30.0	3.0
Taiwan, Province of China	Semiconductors	United States	Taiwan Semiconductor Manufacturing	25.0	1.1
Republic of Korea	Semiconductors	United States	Samsung Group	24.0	3.0
Luxembourg	Basic metal and metal products	India	ArcelorMittal	16.5	20.0
United States	Coke and refined petroleum	Mexico	Mexico Pacific	15.0	2.8
United States	Information and communication	United Kingdom	QTS Realty Trust	13.0	1.6
United Arab Emirates	Semiconductors	United States	Mubadala Investment Company	11.0	1.3
Taiwan, Province of China	Semiconductors	India	Powerchip Technology	11.0	3.0
United States	Information and communication	United Kingdom	Amazon.com	10.5	3.0
Canada	Renewable energy	Australia	Amp Energy	9.8	3.0

Figura 17 Quadro riassuntivo dei 10 maggiori investimenti *greenfield* a livello globale nel 2024 – Fonte: Unctad

Guardando ai dati Unctad divisi per settori industriale emergono ulteriori dati interessanti. L'Unctad divide i nuovi progetti *greenfield* annunciati in tre categorie: progetti nell'industria estrattiva, nell'industria manifatturiera e nel settore dei servizi.

Per quanto riguarda i progetti *greenfield* nell'industria estrattiva si è registrato un calo nel 2024 rispetto al 2023 di questi ultimi soprattutto a causa del calo del prezzo dell'energia nel 2024: dopo l'aumento nel 2022 e nel 2023 a causa dell'aumento del prezzo dell'energia dato dall'invasione Russa dell'Ucraina, il valore delle spese in conto capitale per questo settore si sono dimezzate a 41 miliardi, tornando al livello medio dell'ultimo decennio.

Per quanto riguarda invece i progetti *greenfield* nell'industria manifatturiera, questi sono diminuiti nel numero e nel valore rispettivamente del 5% e del 2% nel 2024 ma l'Unctad evidenzia come i paesi dove, in controtendenza, si sono registrati gli incrementi più significativi grazie alla spinta data dai semiconduttori, siano stati gli USA, India, Italia e Singapore.⁴⁸

⁴⁸ Unctad, *Global Investment Trends Monitor*, No. 48, gennaio 2025.

Anche in questo dato emerge dunque l'ottima performance dell'Italia nel 2024, che si segnala come tra i primi paesi al mondo in grado di attrarre nuovi investimenti in un settore ad alto valore strategico e tecnologico come quello dei semiconduttori, seguendo così l'indirizzo strategico dato anche a livello UE con il Chips Act. Da evidenziare poi come l'Italia emerga insieme a grandi economie e potenze industriali e tecnologiche quali USA, India e Singapore.

Si tratta poi di investimenti con un importante valore in termini di trasferimento tecnologico. Per quanto concerne invece i progetti *greenfield* annunciati nel 2024 nel settore dei servizi, anche questi sono in calo nel valore e nel numero a livello globale, rispettivamente del 6% e dell'11%. In controtendenza, il valore dei progetti nel settore ICT è quasi raddoppiato, raggiungendo i 200 miliardi di dollari, trainato soprattutto dai nuovi investimenti in data center e dunque nell'elaborazione dei dati.

Di seguito (figura 18), i cinque maggiori investimenti nel settore dei *data centers* nel corso del 2024: anche in questo caso le caratteristiche e il valore degli investimenti sia in termini di spese in conto capitale che di numeri di posti di lavoro previsti, risultano molto simili agli investimenti annunciati in Italia tra il 2024 e il 2025. Anche nel caso dell'Italia si tratta di investimenti in data center provenienti da Stati Uniti (nello specifico, anche in Italia da parte del gruppo Amazon) e da Singapore.

Home economy	Host economy	Parent company	Estimated capital expenditure (millions of dollars)	Estimated jobs created
United States	United Kingdom	QTS Realty Trust	12 978	1 600
United States	United Kingdom	Amazon.com	10 460	3 000
United States	Spain	QTS Realty Trust	8 170	200
Singapore	Japan	Global Logistic Properties	5 900	2 293
United States	Saudi Arabia	Amazon.com	5 300	1 653

Figura 18 Quadro riassuntivo dei 5 maggiori investimenti *greenfield* annunciati nel 2024 a livello globale nel settore dell'elaborazione dei dati – Fonte: Unctad

Dunque la crescita dell'economia digitale e lo sviluppo delle tecnologie di intelligenza artificiale a livello globale, hanno portato ad un incremento degli investimenti *greenfield* in questi settori, concentrandosi particolarmente sui settori dei semiconduttori e dei data centers, spinti, come sottolineato dalla stessa Unctad, da politiche industriali messe in atto dai Governi

nazionali, volte ad attrarre investimenti esteri per assicurarsi l'apporto di nuove tecnologie e dunque l'autonomia strategica nell'approvvigionamento di chip e nella capacità produttiva nazionale.

Non è un caso che Unctad nel suo ultimo report sugli investimenti esteri del gennaio 2025, concentri la propria attenzione proprio all'analisi delle ultime tendenze degli investimenti *greenfield* nei due settori dei semiconduttori e dell'elaborazione dei dati: sono questi i settori che in questo momento sono al centro di quei flussi i cui numeri si sono descritti nel paragrafo precedente.

L'Italia in questo fenomeno emerge come tra i paesi più attivi e capaci di attrarre questo tipo di investimenti: tanto che, come approfondito nel paragrafo 3.5, tra i maggiori investimenti *greenfield* attratti nel 2024 in Italia con grazie all'azione portata avanti dal Ministero delle imprese e del made in Italy, vi sono proprio importanti investimenti in questi due settori: semiconduttori e data centers per l'elaborazione dei dati.

Queste tendenze risultano confermate anche dalla tabella seguente riferita al valore e al numero dei progetti *greenfield* annunciati per settore e industrie principali: si evince un calo generalizzato nel 2024 rispetto al 2023 nel valore degli investimenti, ma più attenuato in alcuni settori (come la manifattura e i servizi).

Il calo si ha anche per la maggior parte dei dieci maggiori settori industriali in termini di valore, ad esclusione dei settori dell'elettronica e apparecchiature elettriche (che include l'industria dei semiconduttori) e di quello dell'informazione e comunicazione (che include gli impianti di elaborazione dei dati), dove si registrano i maggiori incrementi (rispettivamente +22% e +82%) seguiti da automotive e industria petrolifera. Il numero dei progetti *greenfield* annunciati risulta invece avere il segno meno in tutti gli altri settori industriali.

Sector/industry	Value				Number			
	2022	2023	2024*	Growth 2023-2024 (%)	2022	2023	2024*	Growth 2023-2024 (%)
Total	1 283	1 382	1 289	- 7	18 102	18 763	17 215	- 8
Primary	109	78	41	- 47	130	152	144	- 5
Manufacturing	467	603	592	- 2	6 160	7 643	7 280	- 5
Services	707	701	656	- 6	11 812	10 968	9 791	- 11
<i>Top 10 industries in value terms</i>								
Energy and gas supply	373	361	270	- 25	586	894	848	- 5
Electronics and electrical equipment	195	177	216	22	1 200	1 446	1 335	- 8
Information and communication	128	110	201	82	5 146	3 413	2 960	- 13
Automotive	61	90	94	4	730	986	856	- 13
Coke and refined petroleum	18	58	64	10	41	78	59	- 25
Construction	69	72	60	- 16	219	358	293	- 18
Transportation and storage	57	69	52	- 25	998	1 323	943	- 29
Extractive industries	108	77	41	- 47	99	120	116	- 3
Chemicals	27	56	36	- 36	490	594	651	10
Basic metal and metal products	49	68	33	- 52	241	339	245	- 28

Figura 19 Quadro riassuntivo del numero e valore degli investimenti greenfield annunciati nel 2024, divisi per settori industriali – Fonte: Unctad

Dunque, tra i pochi settori con il segno positivo, vi sono quelli legati alla nuova economia digitale, all’approvvigionamento dei chip e allo sviluppo di applicazioni legate all’intelligenza artificiale: non è quindi un caso se i settori dove gli investimenti diretti esteri *greenfield* crescono di più sono, sul lato della manifattura, l’industria elettronica (trainata in larghissima parte dalla crescita degli investimenti nell’industria dei semiconduttori), e sul lato dei servizi, il settore ICT legato ai nuovi investimenti in data centers e tecnologie per l’intelligenza artificiale.

La sempre maggiore importanza e strategicità di questi settori economici e industriali ha portato negli ultimi anni i governi nazionali a mettere in campo puntuali politiche industriali per attrarre investimenti *greenfield* di questo tipo nei propri paesi così da assicurarsi che la produzione di queste tecnologie e il know-how ad esse legato fosse trasferito all’interno dei propri mercati nazionali, senza dover dipendere strategicamente da attori esteri: questo fenomeno ha portato negli ultimi anni ad un aumento significativo degli investimenti *greenfield* transfrontalieri nei settori prima citati.

A riprova di ciò, si può guardare alla crescita esponenziale che dal post-pandemia, ovvero dal 2021, ad oggi ha avuto il valore degli IDE *greenfield* nei due settori prima citati.

La figura 20 mostra l'andamento del valore degli investimenti *greenfield* nel settore dell'industria elettronica (come detto spinta dall'industria dei semiconduttori), dal 2003 al 2024. Quello che si nota è una vera e propria impennata del valore dei nuovi investimenti transfrontalieri in questo settore negli ultimi quattro anni: dal 2020 al 2021 gli investimenti in questo settore sono quasi quadruplicati, passando dai circa 49 miliardi di dollari del 2020 agli oltre 190 miliardi nel 2021; numeri cresciuti ulteriormente nel 2022 e, dopo il lieve calo del 2023, di nuovo confermati nel 2024, anno in cui si è avuto il record storico del valore di questi investimenti che sono arrivati a toccare quota 216 miliardi di dollari.

Le cause di questo fenomeno verranno riprese più avanti ma sono da ricondurre essenzialmente a due fenomeni: la crisi della catena di approvvigionamento dei chip nel 2021 dovuta all'instabilità geopolitica e i conseguenti interventi di alcuni governi per attrarre investimenti dell'industria dei semiconduttori nei propri paesi così da assicurarsi la necessaria autonomia strategica.

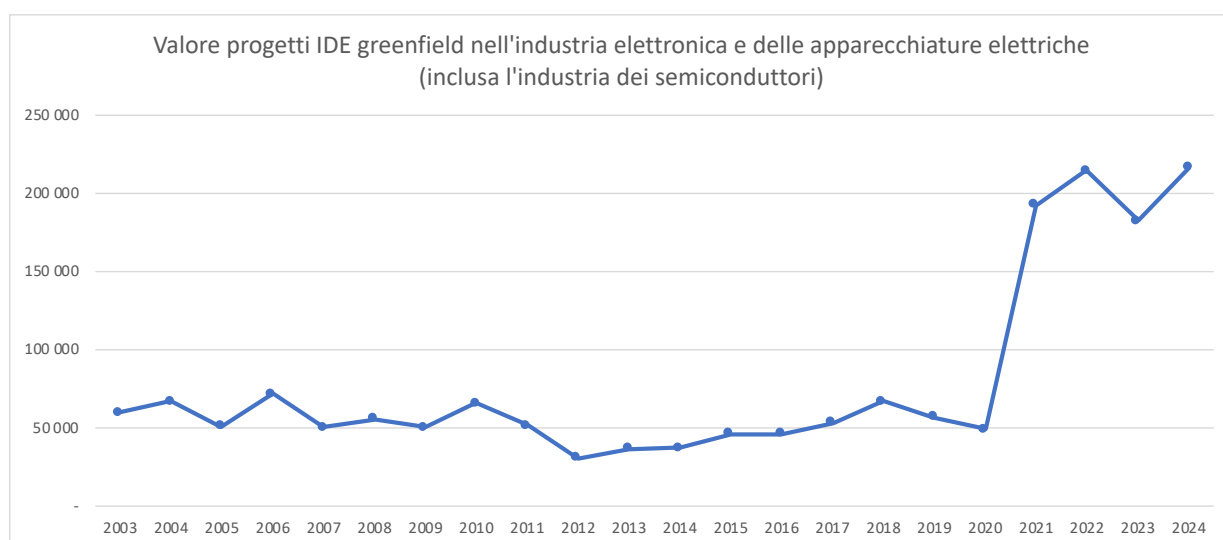


Figura 20 Andamento del valore degli investimenti *greenfield* nel settore dell'industria elettronica e delle apparecchiature elettriche (include l'industria dei semiconduttori). In milioni di dollari. 2003-2024 – Fonte: Unctad

I flussi di investimenti diretti esteri, in particolare nella loro componente *greenfield*, sono cresciuti dunque fortemente negli ultimi anni nei settori legati allo sviluppo di nuove tecnologie, sempre più cruciali per il futuro e questo andamento si prevede continui anche per il 2025 e negli anni successivi: già ad oggi i progetti di data centers e la produzione di semiconduttori sono prevalenti tra i principali progetti di investimento. Si prevede che nei prossimi anni gli

investimenti nei settori legati alla tecnologia, tra cui l'IA, il *cloud computing* e la cybersicurezza continueranno ad influenzare consistentemente i flussi di IDE *greenfield* (Unctad).

Anche per il settore ICT (ovvero delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione), che come accennato non è incluso nella manifattura ma nei servizi, e che include il comparto dei data centers, oggi cruciali per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale, si è assistito infatti negli ultimi anni, ad un aumento significativo simile a quello precedentemente visto per l'industria dei semiconduttori.

Come si può evincere dalla figura 21, tra il 2023 e il 2024 gli investimenti *greenfield* in questo settore sono quasi duplicati passando dai circa 100 ai circa 200 miliardi di dollari, anche in questo caso toccando nel 2024 un vero record storico. Al di là, anche qui, del calo registrato nel 2023, l'elemento più importante da evidenziare è l'aumento degli investimenti a partire dal 2020 poi continuato nei due anni successivi.

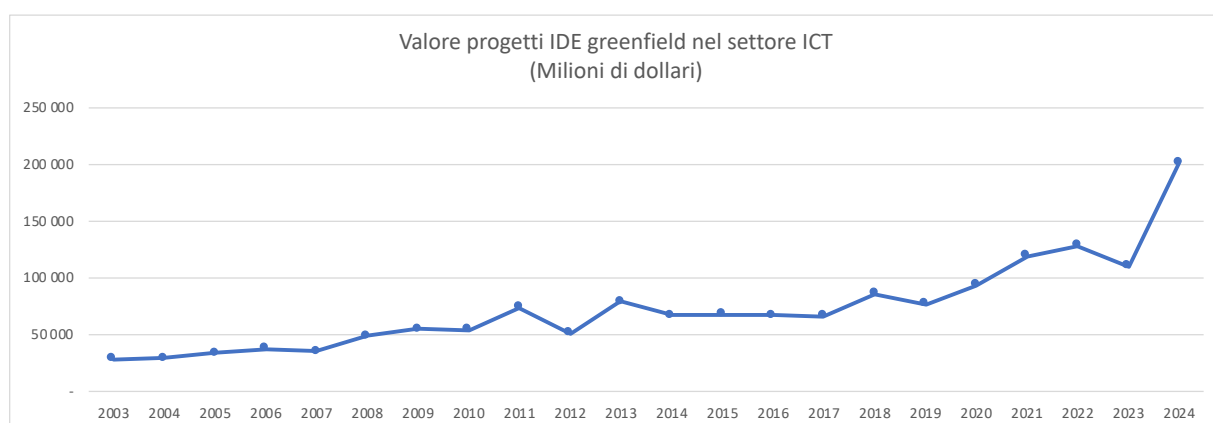


Figura 21 Andamento del valore degli investimenti *greenfield* a livello globale nel settore ICT (include gli stabilimenti di elaborazione dei dati), In milioni di dollari. 2003-2024 – Fonte: Unctad

Questi dati e numeri visti finora ci dicono quindi non solo che la pandemia non ha fatto diminuire gli investimenti in questi settori ma che anzi questi sono andati crescendo negli ultimi anni post-pandemici toccando numeri record nel 2024 quando a livello generale gli IDE *greenfield* hanno subito una frenata.

È dunque necessario approfondire le cause di questa tendenza globale proprio perché essa riguarda in particolare le economie occidentali: nel grafico precedente sul valore degli investimenti *greenfield* nelle economie sviluppate, si è visto come nel 2024 si sia toccato il record nel valore degli investimenti *greenfield* che sono stati pari a circa 725 miliardi di dollari, in aumento del 15% rispetto al 2023 e in continua crescita a partire dal 2020, mentre al contrario

questo tipo di investimenti sono diminuiti consistentemente del 24% nelle economie in via di sviluppo.

La buona performance delle economie sviluppate, nelle quali rientrano i paesi europei e nord americani, è essenzialmente dovuta, come sottolineato dall'Unctad, agli investimenti con valori mediamente più alti in “megaprogetti” riguardanti impianti di semiconduttori e data centers. Il valore medio più alto di questi progetti spiegherebbe anche il perché in Italia vi sia stato nel 2024 un numero più basso di nuovi investimenti *greenfield* ma per un valore complessivamente più alto.

1.6 Come la geopolitica sta influenzando i flussi IDE di tipo *greenfield*

L'andamento e i numeri degli investimenti *greenfield* visti finora per essere pienamente compresi devono essere interpretati attraverso le lenti della geopolitica e delle sue frammentazioni.

Il panorama geopolitico e le tensioni commerciali tra i grandi blocchi economici, sta influenzando negli ultimi anni le tendenze IDE con le multinazionali che da una parte cercano di mitigare i rischi della catena di approvvigionamento attraverso strategie di ricollocazione delle produzioni, e i Governi che dall'altra, stanno mettendo in campo programmi di incentivi governativi, strategie di semplificazione amministrativa ecc. per riuscire ad attrarre investitori esteri in settori chiave come semiconduttori, data centers, energie rinnovabili, farmaceutica, aerospaziale ecc. a favore dell'autonomia strategica e della resilienza economica dei loro paesi. Il tema della sicurezza delle catene di fornitura e di approvvigionamento di materie prime strategiche è dunque diventato cruciale negli ultimi anni per i paesi occidentali e sempre più al centro del dibattito pubblico e delle scelte dei Governi.

Il fatto che l'Occidente, inteso come insieme di paesi alleati con al centro Europa e Stati Uniti, non debba dipendere in settori industriali strategici dalla Cina o da altri paesi non alleati di Africa e Asia o da paesi alleati ma geograficamente troppo distanti ed esposti al rischio di cadere in futuro sotto l'influenza cinese (è il caso emblematico di Taiwan), ha dunque portato negli ultimi anni ad una rilocalizzazione delle filiere produttive da parte di molte imprese, incentivata da diversi interventi dei governi occidentali.

Tutto ciò è stato ben sintetizzato da Janet Yellen, ex segretario al Tesoro degli Stati Uniti, che nel 2022 dichiarava: “Non possiamo permettere ai Paesi di utilizzare la loro posizione di mercato in materie prime fondamentali, tecnologie o prodotti fino ad avere il potere di danneggiare la nostra economia o di esercitare una leva geopolitica ostile”.⁴⁹

Il riferimento principale è evidentemente alla Cina e ai suoi alleati: la necessità per Stati Uniti e Unione Europea di non dipendere più da Pechino e dai suoi alleati ma anzi di essere autonomi in settori chiave come l'industria dei semiconduttori, la disponibilità di tecnologie fondamentali per lo sviluppo di una propria intelligenza artificiale (come i data centers) o il settore farmaceutico e biotecnologico, le materie prime critiche ecc.

⁴⁹ Andrea Silvestri, Andrea Tavecchio, “Perché il rientro nel nostro paese di certe produzioni deve essere una priorità”, *Il Foglio*, 30 aprile 2022, in <https://www.ilfoglio.it/economia/2022/04/30/news/perche-il-rientro-nel-nostro-paese-di-certe-produzioni-deve-essere-una-priorita--3956497/>

In questo senso, negli ultimi anni il tema della riallocazione delle catene globali del valore, è diventata sempre più centrale ed è andata ad impattare in maniera significativa sui flussi di investimenti diretti esteri, in particolare di quelli *greenfield*.

Quello a cui si sta assistendo negli ultimi anni è un fenomeno di “accorciamento” su base macroregionale delle catene del valore aggiunto in conseguenza di diversi shock quali la crisi finanziaria del 2007-2011, la pandemia COVID-19, l’invasione dell’Ucraina e le tensioni medio-orientali.⁵⁰

Una catena globale del valore (GVC) include la produzione e la distribuzione transfrontaliera di merci. Integra vari processi, dall’acquisizione delle materie prime alla consegna dei prodotti finiti ai consumatori.

La frammentazione produttiva internazionale e la forte interconnessione generata dalle catene globali del valore tra paesi, settori e imprese ha rappresentato un canale di propagazione di eventuali shock, di natura economica ed extra-economica a monte e a valle delle *supply chain*. Le conseguenze su scala mondiale della crisi finanziaria del 2007-2008, della pandemia o dell’invasione Russa dell’Ucraina, rappresentano esempi di questo tipo e in un contesto globale, quale quello attuale, sempre più instabile e incerto, il rischio di shock futuri è sempre più alto. È in questa prospettiva che, come sottolineato da Confindustria, “una limitata diversificazione – soprattutto in termini geografici – delle fonti di approvvigionamento potrebbe costituire un elemento di fragilità qualora tensioni di diversa natura (economica o geopolitica) dovessero alterare o compromettere gli scambi internazionali tra imprese di paesi diversi.”⁵¹

Molti accadimenti degli ultimi anni come l’aumento delle tensioni geopolitiche, la Brexit, la diffusione della pandemia da Covid-19 con i relativi problemi logistici che ne sono conseguiti e, per finire, l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia hanno messo in evidenza le fragilità di queste profonde interdipendenze tra le economie.

Questo contesto ha portato gli esperti a parlare di VUCA (*volatility, uncertainty, complexity e ambiguity*) con riguardo al contesto globale attuale, il quale porta alla necessità di opporre un

⁵⁰ Sulle cause di accorciamento delle catene globali del valore, si veda: Salvatore Rossi, *Breve racconto dell’Italia nel mondo attraverso i fatti dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 2024

⁵¹ Centro Studi Confindustria, “Catene di fornitura tra nuova globalizzazione a autonomia strategica”, 2023, in <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/prodotti/ricerche/rapporto/capitoli/Scenari%20geoeconomici/rapporto-catene-di-fornitura-2023>

forte grado di resilienza delle supply chain, per renderle il più possibile “vicine e diversificate”.⁵²

È in tale contesto di continue turbolenze e di fattori di rischio sempre più difficili da gestire, che la resilienza delle catene globali di approvvigionamento ha acquisito grande importanza sia per le singole imprese sia per gli Stati. Un’importanza che assume rilevanza strategica – industriale, geoeconomica e geopolitica – quando la capacità di approvvigionarsi è riferita ai settori strategici prima citati e a *supply chain* il cui controllo è cruciale nei processi di innovazione tecnologica e di transizione ecologica.

In particolare, le *supply chain* il cui controllo riguarda i settori altamente strategici della tecnologia (come semiconduttori, data centers ecc.) sono tra quelli più fortemente esposti agli equilibri geopolitici e ai profondi cambiamenti che attraversano oggi i processi di globalizzazione, in generale caratterizzati da un rallentamento nelle tendenze d’integrazione economico-finanziaria tra Paesi e da riposizionamenti degli interessi nazionali più inclini alla competizione che alla cooperazione: un esempio su tutti, la nuova politica dei dazi minacciata dal Governo USA nel 2025.

È proprio la presa d’atto della vulnerabilità delle *supply chain* di risorse economiche considerate essenziali e la necessità di assicurarsene il controllo che hanno rafforzato nell’UE e negli USA, l’orientamento verso forme di rilocalizzazione delle relazioni commerciali con Paesi con i quali si condivide il medesimo sistema di valori e l’allineamento geopolitico, che rendono più sicura la costruzione di *supply chain* e più ridotto il rischio della loro rottura.

Questo fenomeno di rilocalizzazione coinvolge in special modo le *supply chain* di cinque settori chiave: semiconduttori/chip, telecomunicazioni (in particolare, le infrastrutture 5G), gli impianti per la transizione ecologica, i componenti attivi dei prodotti farmacologici e le materie prime critiche.

Sono diverse le strategie di rilocalizzazione delle produzioni introdotte dalle imprese negli ultimi anni, spesso con il sostegno dei Governi: si parla a tal proposito, di *friendshoring*, *reshoring* e *nearshoring*. Sono tre declinazioni diverse dello stesso fenomeno di rilocalizzazione, opposto all’*offshoring* (ovvero la delocalizzazione).

Per *friendshoring* si intende “il ricondurre le transazioni di mercato, l’approvvigionamento di materie prime essenziali e gli investimenti produttivi nell’ambito di relazioni privilegiate con Paesi vicini geograficamente, politicamente affidabili ed economicamente vantaggiosi”: in sostanza si tratta di investire e spostare le produzioni in “paesi amici” che condividono il

⁵² Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, “La Resilienza delle “Global Supply Chain”: Semiconduttori e Materie Prime Critiche”, 2023, in <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/media/pt2kqh55/nuvv-semmpc-rev-1.pdf>.

sistema di valori e l'allineamento geopolitico. In questo modo viene ridotta al minimo l'esposizione del sistema produttivo alle rappresaglie economiche di paesi rivali.

Concetto simile è il “*reshoring*” la cui definizione è “il riportare personale o servizi precedentemente esternalizzati o delocalizzati nel luogo nel quale si trovavano originariamente” ovvero riportare le produzioni nel paese di origine.⁵³

Altra cosa è il *nearshoring* per il quale si intende lo spostamento della produzione in un posto più vicino al mercato nazionale: in questo caso si vanno a ridurre eventuali problematiche che potrebbero sorgere legate alla logistica. È in questa direzione che stanno andando molte società del settore tech asiatiche, leaders nella produzione dei semiconduttori, le quali stanno pianificando decine di miliardi di nuovi investimenti in Europa per spostare nel vecchio continente intere produzioni oggi presenti in Asia.

Esempi di ciò sono le rilocalizzazioni di alcuni passaggi della propria filiera produttiva decise negli ultimi anni da diverse aziende americane ed europee, le quali hanno ad esempio spostato parte delle loro produzioni dalla Cina ai paesi di origine o in paesi amici come Taiwan, India e Vietnam.

La rilocalizzazione è sempre più spesso indicata come la via preferenziale per raggiungere l'autonomia nazionale strategica in campo produttivo, specie per quei settori cruciali per la sicurezza di un paese.

Le influenze che il nuovo contesto geopolitico sta avendo sui flussi di investimenti esteri *greenfield* e sui settori dove questi crescono di più, è confermata da molti studiosi.

In particolare si sta assistendo ad un aumento dei flussi di investimento all'interno dello stesso blocco occidentale mentre diminuiscono gli investimenti tra blocchi, in particolare tra il blocco occidentale centrato sugli USA e quello orientale centrato sulla Cina: in sostanza, le imprese occidentali stanno aumentando gli investimenti in paesi occidentali e dunque amici e diminuendo gli investimenti verso paesi geopoliticamente distanti, a riprova dei fenomeni di *friendshoring* e *nearshoring* illustrati prima.

Infatti, come mostrato dalla figura 22, i flussi d'investimento *greenfield* all'interno del blocco occidentale, e tra questo e i paesi neutrali, sono in aumento dal 2016, con un particolare incremento dopo l'invasione Russa dell'Ucraina, mentre gli stessi flussi tra il blocco occidentale e quello orientale sono in calo dal 2019.⁵⁴

⁵³ Centro Studi Confindustria, “Catene di fornitura tra nuova globalizzazione a autonomia strategica”, 2023

⁵⁴ Lukas Boeckelmann, Lorenz Emter, Isabella Moder, Giacomo Pongetti, Tajda Spital. "Geopolitical fragmentation in global and euro area greenfield foreign direct investment." *Economic Bulletin Boxes*, n. 7, 2024.

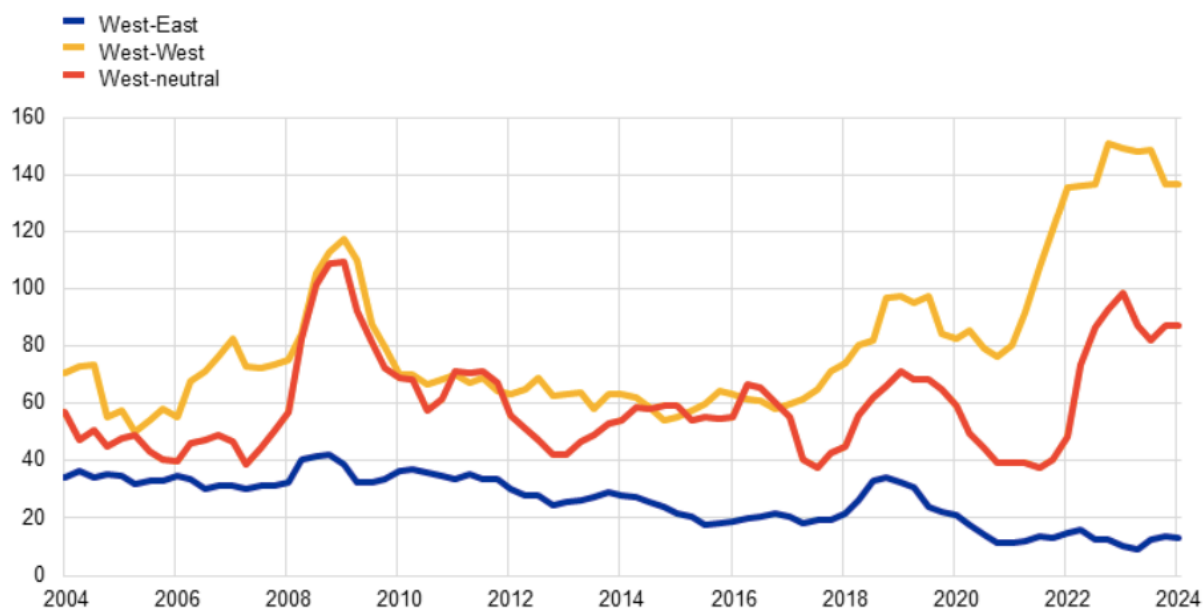


Figura 22 Flussi globali di investimenti di tipo greenfield divisi per blocchi di Paesi alleati (miliardi di dollari) 2004-2024 – Fonte: Banca Centrale Europea

Questo fenomeno riguarda strettamente l'Eurozona, dove i flussi in ingresso di IDE *greenfield* sono dominati da investimenti statunitensi, i quali rappresentano il 30% dei flussi in ingresso nel 2023: questo è dovuto anche alla diminuzione degli investimenti statunitensi verso la Cina, a vantaggio di paesi alleati, come quelli europei, o neutrali.

Specularmente, gli investimenti *greenfield* in uscita dall'area euro sono sempre più indirizzati verso paesi occidentali e alleati, in primis gli Stati Uniti: lo spostamento delle produzioni in USA è stato dovuto anche agli incentivi creati in tal senso da diverse norme approvate dal governo americano come l'*Inflation Reduction Act* (IRA) e il *Chips and Science Act*. Si tratta di un fenomeno che è destinato consolidarsi se continuerà la politica dei dazi decisa dall'amministrazione Trump: molte imprese europee hanno già annunciato di voler trasferire in USA le loro produzioni destinate al mercato americano. Ricordiamo che già nel 2024 gli Stati Uniti hanno registrato numeri record per quanto riguarda il valore degli investimenti *greenfield*.

Una recente ricerca della Banca Centrale Europea ha evidenziato come l'evolversi dei flussi di investimenti diretti esteri *greenfield*, non sia stato determinato dalle caratteristiche economiche proprie dei paesi (come l'andamento del PIL o dell'occupazione) quanto maggiormente dalle dinamiche di frammentazione geopolitica date dal ritorno della divisione del mondo in tre blocchi: uno occidentale centrato sugli USA, uno orientale sulla Cina e uno neutrale.⁵⁵

⁵⁵ Ivi

I dati dicono che, negli ultimi tre anni e fino al primo semestre 2024, i flussi di investimenti *greenfield* all'interno dei blocchi siano stati tre volte più alti di quelli tra i blocchi.

L'effetto delle distanze geopolitiche sugli investimenti esteri *greenfield* è dunque negativo: in particolare, l'effetto della frammentazione geopolitica sui flussi IDE *greenfield* è andata aumentando dopo l'invasione Russa dell'Ucraina. Questo significa che a partire da questo evento nel 2022, la tendenza delle imprese ad investire all'interno del loro blocco di riferimento è andata aumentando.

Questo è accaduto anche per i Paesi parte dell'eurozona, il cui valore dei progetti di IDE *greenfield* in uscita è significativamente inferiore nei paesi di destinazione che sono geopoliticamente più distanti, e questa relazione negativa è diventata molto più pronunciata dall'invasione russa dell'Ucraina, con flussi annuali in calo di 14 miliardi di euro. Inoltre, l'aumento della distanza geopolitica tra l'eurozona e la Cina nello stesso periodo è associato a una diminuzione di circa il 20% del valore dei flussi tra le due aree.

A conclusione di questo paragrafo, si può quindi dire che negli ultimi anni i flussi riguardanti gli investimenti diretti esteri di tipo *greenfield*, siano stati fortemente influenzati dalle incertezze e dal panorama geopolitico e, in particolare, dal riemergere delle tensioni a livello globale e da shock quali nuovi conflitti oltre che la pandemia da Covid-19 che hanno portato alla crisi delle catene del valore globali e al consolidarsi di fenomeni come il *friendshoring* o il *nearshoring*, contrari a quanto visto negli anni passati quando invece si assisteva alla delocalizzazione delle produzioni in Paesi anche lontani geograficamente e geopoliticamente dal proprio.

Dunque, le multinazionali stanno cercando di mitigare i rischi della catena di approvvigionamento, spostando le produzioni in Paesi e alleati e più vicini al mercato di riferimento, sostenute, in tal senso, anche da ampi programmi di incentivi governativi che hanno come obiettivo l'autonomia strategica e la resilienza economica in taluni settori industriali (un esempio italiano è il fondo sulla microelettronica che verrà approfondito nel paragrafo 3.8).

1.7 L'European Chips Act e la recente normativa europea per l'autonomia strategica

Un esempio dei programmi governativi messi in campo dai Governi per attrarre investimenti produttivi in taluni settori industriali strategici, sono i numerosi atti di indirizzo e legislativi approvati dalle Istituzioni europee negli ultimi anni riguardo al sostegno ad investimenti di questo tipo.

Già un atto di indirizzo del 2021 approvato dal Parlamento europeo evidenziava la volontà dell'Unione europea di favorire il rientro delle catene del valore in alcuni settori ritenuti strategici e *high-tech* (quali prodotti medicali, farmaceutica, pannelli fotovoltaici e semiconduttori), in quanto “settori ad alta tecnologia con un'elevata capacità innovativa e quindi in grado di generare ricadute positive su tutte le imprese del territorio”.⁵⁶

Al centro delle politiche europee vi è l'esigenza di mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento di alcuni settori industriali, portando avanti allo stesso tempo la transizione verde e quella digitale.

Molti interventi sono stati previsti dalla definizione dell'Autonomia Strategica Europea e dallo sviluppo del “*Green Deal Industrial Plan*” oltre che dalla “Strategia Industriale Europea”.⁵⁷

L'Autonomia Strategica Europea si pone l'obiettivo di diversificare le catene di approvvigionamento rivolgendosi a partner fidati, dai valori condivisi (cosiddetti *like minded*), riprendendo così il concetto di *friendshoring*.

Il *Green Deal Industrial Plan*, parte della strategia di transizione verde, invece, mira a sostenere gli investimenti delle industrie che operano nelle tecnologie pulite, rilanciando la loro competitività sui mercati globali ed effettuando la transizione “*net-zero carbon*” senza creare nuove dipendenze.

La Strategia Industriale Europea (modificata più volte in questi anni rispetto al documento iniziale del marzo 2020) prevede, invece, tra le altre cose, il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione, la modifica al regime sugli aiuti di stato, il perseguimento della resilienza delle catene di approvvigionamento ecc.

In applicazione di questi atti di indirizzo, sono stati approvati negli ultimi anni da parte delle Istituzioni europee, una serie di atti legislativi che hanno come obiettivo il voler mettere in

⁵⁶ Centro Studi Confindustria, “Catene di fornitura tra nuova globalizzazione a autonomia strategica”, 2023

⁵⁷ Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, “La Resilienza delle “Global Supply Chain”: Semiconduttori e Materie Prime Critiche”, 2023

sicurezza alcune catene di approvvigionamento legate alla duplice transizione green e tech, promuovendo investimenti in questi settori attraverso incentivi pubblici ma anche obbligando gli Stati a prevedere iter autorizzativi semplificati e accelerati per alcuni settori.

In questo senso, tra i maggiori interventi legislativi approvati, vi sono il “*Net-Zero Industry Act*” (NZIA), ovvero il Regolamento (UE) 2024/1735, volto a creare condizioni più favorevoli per progetti e investimenti nella transizione energetica, semplificando e velocizzando le autorizzazioni per i nuovi siti di produzione *clean-tech*; il “*Critical Raw Materials Act*” (CRM), ovvero il Regolamento (UE) 2024/1252, per l'autonomia strategica nella raffinazione, lavorazione e riciclaggio delle materie prime critiche strategiche in Europa (quali litio, silicio, alluminio ecc.: tutte fondamentali per una vasta gamma di settori strategici, tra cui le energie rinnovabili, l'industria digitale e i settori aerospaziale e della difesa) per superare il monopolio cinese ad oggi esistente.

Gli obiettivi che questi atti si pongono sono dunque anche di semplificazione amministrativa e procedimentale per il rilascio delle autorizzazioni da parte delle autorità nazionali in merito a questi settori strategici.

Sia il Regolamento NZIA che il Regolamento CRM, prevedono l'obbligo per gli Stati membri di istituire “Punti di contatto unici” per facilitare le procedure di rilascio delle autorizzazioni amministrative, nel primo caso per i progetti di produzione di tecnologie a zero emissioni nette, e nel secondo per i progetti relativi a materie prime critiche.

Si prevedono poi in entrambi i casi limiti temporali stringenti per il rilascio delle autorizzazioni.

Oltre ai Regolamenti NZIA e CRM, all'interno della nuova Strategia Industriale Europea, si inquadra anche il cosiddetto “*EU Chips Act*”: un settore industriale, infatti, in cui l'intervento dello Stato, attraverso agevolazioni e incentivi, è stato importante, è l'industria dei semiconduttori. Questo lo si è visto in Europa come negli USA.

In UE i più importanti interventi legislativi sui chip/semiconduttori sono avvenuti prima con il Regolamento (UE) 2021/694, successivamente modificato dal Regolamento (UE) 2023/178.

Sono stati adottati a causa della crisi di approvvigionamento dei microchip iniziata con la pandemia e protrattasi per diversi anni per diverse cause che avevano messo in luce la fragilità della *supply chain* del settore.

Il problema ha avuto gravi ripercussioni in molti settori dell'economia nazionale, europea ed internazionale, a partire da quello *automotive*, ma, soprattutto, ha fatto emergere la fragilità della *supply chain* globale dei chip, costituita da stadi complessi e altamente specialistici distribuiti fra vari Paesi e con varie fasi, ognuna delle quali è dominata da determinate aziende che vi si sono specializzate nell'arco di decenni, determinando ampie economie di scala.

Si ha, ad esempio, una concentrazione del *know how* del design negli Stati Uniti (che ne detengono una quota superiore al 65%), una concentrazione della produzione a Taiwan e in Corea del Sud (per un totale di circa il 75%) e una concentrazione della produzione delle materie prime critiche per la produzione di chip (silicio e terre rare) in Cina.⁵⁸

Secondo i dati del 2019, dunque subito prima della crisi dei chip, la catena del valore a livello globale dei semiconduttori era per il 38% in mano agli USA, per il 39% ai paesi del Sud-est asiatico, per il 20% alla Cina e per il 9% all'Europa.⁵⁹

L'Europa ha dunque una scarsa capacità interna in molte parti della catena di fornitura.

Il mercato dei semiconduttori/chip è poi in forte crescita: valeva circa 618 miliardi di dollari nel 2022 (dai 410 del 2016) e si prevede che raggiungerà un valore di un trilione di dollari entro il 2030.⁶⁰

Essi sono infatti alla base della moderna industria elettronica oltre ad essere centrali per lo sviluppo di tecnologie quali il 5G e l'intelligenza artificiale.

È alla luce di tutto ciò, che l'UE ha adottato il *Chips Act*, che prevede di mobilitare 43 miliardi di euro in investimenti pubblici e privati, con l'obiettivo di portare la quota di produzione globale dell'UE, nel settore dei semiconduttori, dal 10 per cento attuale ad almeno il 20 per cento, entro la fine del decennio.

Il *Chips Act* Europeo ha come obiettivi quello di rafforzare la resilienza del mercato interno, ridurre la dipendenza strategica dell'UE in settori chiave e sostenere le imprese nella doppia transizione verde e digitale.

L'*EU Chips Act* ha rappresentato un punto di discontinuità nella politica industriale europea poiché ha superato i vincoli posti dalla normativa sugli aiuti di Stato attraverso la creazione di un regime di "concorrenza eccezionale" a favore dell'industria dei semiconduttori, basato su due criteri: quello del "*first-of-a-kind*" (gli impianti devono essere i "primi nel loro genere") e quello del "*funding gap*" (a supporto di progetti che non sarebbero commercialmente redditizi senza gli aiuti di Stato).

Gli investimenti privati in impianti di produzione di chip possono infatti richiedere un sostegno pubblico e la Commissione può valutare l'opportunità di autorizzare gli aiuti per tali impianti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, il quale consente di autorizzare aiuti di Stato destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche.

⁵⁸ Ivi, p. 6.

⁵⁹ Mario Draghi, "The future of European competitiveness", 2024, p. 87, in https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

Il Regolamento (UE) 2023/1781 prevede nelle premesse che “per attrarre investimenti nel settore dei semiconduttori dell’Unione e contribuire alla sicurezza dell’approvvigionamento di semiconduttori e alla resilienza dell’ecosistema dei semiconduttori dell’Unione, gli Stati membri possono applicare misure di sostegno, compresi incentivi, e prevedere un sostegno amministrativo nell’ambito delle procedure nazionali di rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di produzione integrata e le fonderie aperte dell’UE (...)”

Per fonderie aperte dell’UE si intendono gli impianti che progettano e producono componenti principalmente per altri attori industriali, mentre i cosiddetti “impianti di produzione integrata” sono fabbriche che progettano e producono componenti per il proprio mercato.

Per questi due tipi di impianto si prevedono procedure accelerate di rilascio delle autorizzazioni: l’art 18, par. 1 del Regolamento (UE) 2023/1781 recita, infatti, che “gli Stati membri provvedono affinché le domande amministrative riguardanti la progettazione, la costruzione e il funzionamento di impianti di produzione integrata e di fonderie aperte dell’UE siano esaminate in modo efficiente, trasparente e tempestivo. A tal fine, tutte le autorità nazionali interessate garantiscono che tali domande siano trattate nel modo più rapido possibile dal punto di vista giuridico, nel pieno rispetto del diritto e delle procedure nazionali.”

Si prevede anche un ruolo cruciale della BEI che, nell’ambito del programma “InvestEU” potrà erogare prestiti per supportare fino al 50% degli investimenti nel campo dei semiconduttori, dalla Ricerca e Sviluppo, fino alla fase di industrializzazione così da attrarre investimenti privati di lungo termine nel settore e favorire l’effetto moltiplicatore dei fondi pubblici.

1.8 “Meno burocrazia” per la competitività e gli investimenti strategici: il Rapporto Draghi e le recenti politiche europee di semplificazione

È nel quadro fin qui descritto, che il tema della competitività e dell’attrattività dell’Italia, dell’Unione Europea e in generale dei paesi occidentali, nei confronti degli investimenti produttivi esteri, in particolare quelli in settori strategici e ad alto contenuto tecnologico e dunque ad alto potenziale e valore aggiunto, è diventato centrale negli ultimi anni.

Di conseguenza, è diventato sempre più importante, per ragioni strategiche oltre che economiche, rendere l’Italia e l’Europa sempre più competitive e attrattive, ovvero renderle dei luoghi dove le imprese, in particolare estere, possano fare investimenti e apportare conoscenze e valore aggiunto in quei settori industriali strategici dove ve ne è maggiore necessità.

A questo proposito, il recente “Rapporto Draghi” sulla competitività dell’Europa ha stimato la dimensione del fabbisogno di investimenti in Europa, in quasi 800 miliardi di euro (circa il 4,7% del PIL dell’UE nel 2023).

Si tratta di investimenti necessari per sostenere complessivamente la crescita e la produttività dell’Unione Europea: di questi, circa 650 miliardi di euro, secondo il Rapporto, sarebbero necessari per supportare la duplice transizione verde e digitale avviata in Europa.⁶¹

Da questo punto di vista, l’attrazione di investimenti esteri diventa un canale fondamentale per l’approvvigionamento di fattori produttivi come il capitale, la tecnologia, il lavoro qualificato ecc. non disponibili in questo momento in Europa e in Italia per sostenere le transizioni verde e digitale al centro della politica europea di questi ultimi anni.

È partendo da questo presupposto che Italia e Istituzioni Europee stanno rivedendo le loro politiche anche industriali.

In questo quadro poi si sta rendendo sempre più urgente la necessità per le istituzioni europee oltre che per molti governi nazionali, tra cui l’Italia, di mettere in campo una serie di misure di semplificazione normativa, regolamentare e amministrativo-procedurale a favore delle imprese e degli investimenti sia domestici che esteri. Questa necessità emersa con sempre più forza negli ultimi anni, è stata chiarissimamente evidenziata all’interno del Piano “Il futuro della Competitività europea” stilata da Mario Draghi su incarico della Commissione Europea e presentata nel settembre 2024, nel quale emerge, tra le priorità, proprio la necessità di

⁶¹ Mario Draghi, “The future of European competitiveness”, cit.

semplificazione normativa e amministrativa a livello UE e di Stati membri, a favore delle imprese e degli investimenti, in particolare nelle industrie strategiche.⁶²

Innanzitutto, il rapporto approfondisce, tra le altre cose, il tema della dipendenza dell'Europa dall'esterno in una serie di ambiti già visti prima come le materie prime critiche e le tecnologie avanzate, mettendo in luce il rischio che essa si tramuti in vulnerabilità, specialmente nell'attuale contesto geopolitico. Evidenzia quindi come l'Europa debba reagire a un mondo con una geopolitica instabile e ridurre le dipendenze esterne.

Si sottolinea, poi, come vi siano alcuni settori industriali dove lo svantaggio per l'Europa è troppo grande per poter competere: in questo caso viene ritenuto economicamente sensato importare la tecnologia necessaria ma diversificando i produttori per limitare le dipendenze.

Il rapporto evidenzia poi come gli oneri normativi e amministrativi eccessivi siano un ostacolo alla competitività delle imprese che operano in Europa rispetto a quelle che operano in altri blocchi, incidendo negativamente sulla produttività, ad esempio aumentando i costi operativi delle imprese e innalzando le barriere all'ingresso per le nuove imprese.

I dati della Banca Mondiale, ad esempio, evidenziano come il contesto imprenditoriale nell'UE sia meno favorevole rispetto agli Stati Uniti, questo anche grazie alla migliore performance degli USA nel rilascio delle autorizzazioni.

Da un'indagine sugli investimenti della BEI del 2023 è emerso come il 61% delle aziende partecipanti ha segnalato la regolamentazione come un ostacolo agli investimenti a lungo termine nell'UE, e l'83% delle aziende intervistate nel 2023 da Business Europe in 21 Stati membri ha indicato la complessità e la durata delle autorizzazioni come principali ostacoli agli investimenti in Europa, rispetto ad altre regioni.⁶³

Mettendo a confronto Stati Uniti ed Unione Europea emerge come l'UE sia percepita dagli investitori come un ambiente meno favorevole per fare impresa a causa, tra le altre cose, della maggiore quantità di norme in vigore e del maggiore flusso normativo, inteso come il numero di disposizioni approvate in un determinato periodo di tempo, sia dalle istituzioni europee che da quelle nazionali.

Negli Stati Uniti, ad esempio, sono stati promulgati circa 3.500 atti legislativi e approvate circa 2.000 risoluzioni a livello federale nel corso degli ultimi tre mandati del Congresso (2019-2024); nello stesso periodo, l'UE ha approvato circa 13.000 atti, di cui 515 atti legislativi ordinari, 2.431 altri atti legislativi, 954 atti delegati, 5.713 atti di esecuzione e 3.442 altri atti, con un trend in crescita rispetto alla legislatura 2014-2019.⁶⁴

⁶³ Ivi, p. 317.

⁶⁴ Ivi, p. 318.

A ciò va aggiunta la legislazione nazionale approvata in ciascuno Stato membro.

La presenza poi di numerose autorità, sia a livello europeo che a livello nazionale, coinvolte nella fase di *permitting*, ad esempio per l'insediamento o l'ampliamento di stabilimenti produttivi, contribuisce a rendere l'UE meno competitiva rispetto ad altre realtà come gli Stati Uniti.

La complessità normativa e burocratica in cui le imprese devono muoversi in Europa oltre ad essere penalizzante sul piano della competitività, ha un costo: nel 2014, il Gruppo Stoiber ha stimato l'onere amministrativo dell'UE a 150 miliardi di euro, pari all'1,3% del PIL annuo dell'Unione.

L'onere da sopportare diventa poi proporzionalmente maggiore nel caso delle PMI e delle piccole imprese a media capitalizzazione rispetto alle aziende più grandi: nel 2023, il 55% delle PMI ha indicato gli oneri normativi e amministrativi come la loro sfida principale.⁶⁵

Tra le criticità principali individuate vi è il fatto che le imprese europee devono conformarsi all'accumulo e alle frequenti modifiche apportate alla normativa Ue nel corso del tempo, oltre a dover affrontare l'onere aggiuntivo del recepimento nazionale, da parte degli Stati membri che vanno così a sovra regolamentare la normativa dell'UE (è il cosiddetto fenomeno del *gold plating*).

Il Rapporto Draghi, dunque, si concentra sulla necessità di “ridurre l'eccessiva burocrazia” a favore delle imprese, in particolare per quelle piccole e medie, raccomandando di mettere in atto un'importante opera di semplificazione normativa a livello UE. Esso rilancia la necessità di avere una legislazione efficace e di qualità a livello europeo, in primo luogo riducendo e codificando la normativa esistente, dall'altro predisponendo una metodologia unica e chiara per quantificare il costo del nuovo “flusso” normativo. Questo attraverso strumenti che anche in Italia, pur con molte difficoltà e inefficienze, sono ormai parte della normativa per la qualità della regolazione: ad esempio l'obbligo di consultare le parti interessate dalla legislazione e di effettuare una valutazione di impatto della regolamentazione con una metodologia unica per tutte le istituzioni europee.

Il Rapporto evidenzia l'importanza di abrogare la legislazione obsoleta e di procedere ad un riordino e codificazione delle norme per settori, per evitare sovrapposizioni e contraddizioni, dando priorità ai settori economici in cui l'Europa è particolarmente esposta alla concorrenza internazionale. L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di rendere la normativa UE e nazionale un corpus unico e coerente che rappresenti un punto di forza competitivo per l'UE.

Si evidenzia poi come l'UE dovrebbe procedere con la riduzione del 25% degli oneri amministrativi a carico delle imprese (come già previsto dal piano “legiferare meglio”

⁶⁵ Ivi, p. 321.

predisposto dalla Commissione Europea) e raggiungere una riduzione del 50% per le PMI, rispetto al 35% fissato in passato dalla Commissione.⁶⁶

È interessante evidenziare come per fare tutto ciò, il Rapporto proponga innanzitutto un intervento a livello di governance: si raccomanda infatti di nominare un Vicepresidente della Commissione che abbia una delega finora mai attribuita ad un Commissario europeo, ovvero quella per la semplificazione, con il compito di snellire il corpo normativo europeo.

L'idea è quella di un Vicepresidente che coordini il lavoro di tutti i Commissari nell'opera di semplificazione che ognuno di essi, nei propri settori di competenza dovrebbe portare avanti: ciò attraverso uno "stress-test" di tutta la normativa esistente per settore di attività economica da fare già all'inizio della legislatura, prima di procedere ad approvare nuove norme e successivamente con un'opera di semplificazione e codificazione della legislazione dell'UE nelle rispettive aree di competenza.

Il Vicepresidente, nel quadro delineato da Draghi, sarebbe anche responsabile delle relazioni interistituzionali per costruire il consenso necessario con i colegislatori europei (Parlamento e Consiglio) sulla codificazione e la razionalizzazione legislativa effettuata.

L'importanza di dover procedere con un'opera di semplificazione e alleggerimento degli oneri amministrativi derivanti dalle normative UE come mai fatto fino ad ora, per stimolare gli investimenti e la competitività in Europa è stata fatta pienamente propria dalla Commissione Europea che in tal senso ha recepito pienamente le indicazioni provenienti dal Rapporto Draghi. La Commissione von der Leyen II, in carica dal 1° dicembre 2024, ha, infatti, fatto della semplificazione uno dei pilastri del suo programma di governo per la legislatura 2024-2029.

Già nel suo discorso programmatico di fronte al Parlamento Europeo per chiederne la fiducia il 18 luglio 2024, la Presidente von der Leyen parlava di come nel nuovo contesto globale venutosi a creare in seguito a shock come la crisi pandemica e la guerra in Ucraina, tra le priorità vi fosse quella di dare un forte, maggiore impulso alla competitività europea: "chi non è competitivo sarà dipendente" affermava von der Leyen. Da qui l'esigenza di rendere il fare impresa "più semplice e più veloce" attraverso "meno burocrazia, più fiducia e autorizzazioni più rapide".⁶⁷

Da qui l'impegno affinché ogni Commissario riduca gli oneri amministrativi, ognuno nel proprio settore, sotto il coordinamento di un Vicepresidente.

⁶⁷ Resoconto stenografico della seduta del Parlamento Europeo del 18 luglio 2024, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2024-07-18-TOC_IT.html

Allo stesso tempo la riconfermata presidente della Commissione ribadiva la necessità di attrarre investimenti per portare avanti le transizioni verde e digitale già individuate come prioritarie nella legislatura precedente: “l’Europa ha bisogno di maggiori investimenti, dall’agricoltura all’industria, dal digitale alle tecnologie strategiche (...). Questo mandato deve essere il tempo degli investimenti.”

Dunque, si evidenzia la necessità di stimolare maggiori investimenti nell’industria, nelle tecnologie pulite, così da non dover più dipendere dal gas russo, così come nelle materie prime critiche e nel digitale.

Tra le priorità indicate viene dunque indicata proprio quella di “liberare gli investimenti privati”, “promuovere la competitività e l’innovazione” e garantire “lo sviluppo di tecnologie strategiche e la loro produzione qui, in Europa”. Quindi, affermava la presidente della Commissione, “dall’intelligenza artificiale alla tecnologia pulita, il futuro della nostra prosperità deve essere costruito in Europa”. Viene dunque delineata l’idea di un Europa che sostiene le imprese ed è “patria delle opportunità e dell’innovazione”.

Questo indirizzo politico chiaro a livello europeo, illustrato fin dall’inizio della nuova legislatura europea, si è tramutata nei mesi successivi in una serie di atti di indirizzo e legislativi importanti la cui evoluzione è ancora in corso.

Innanzitutto, si è proceduto a nominare un Vicepresidente, il lettone Valdis Dombrovskis a cui, non a caso, sono state attribuite le deleghe per l’attuazione e la semplificazione insieme a quelle per l’economia e la produttività: a lui è stato assegnato il compito di coordinare il lavoro per ridurre gli oneri amministrativi e semplificare la legislazione e dunque di realizzare tutto quanto indicato dal Rapporto Draghi in materia di semplificazione, anche attraverso un nuovo metodo di consultazione degli stakeholder per identificare gli ostacoli che incontrano nell’attuazione delle norme UE.

Dunque, alleggerire il carico normativo, ridurre gli oneri amministrativi e la rendicontazione per le imprese: è la risposta che la Commissione Europea, seguendo le indicazioni fornite dal Piano Draghi, ha scelto per ridare slancio alla competitività europea. “Una semplificazione senza precedenti per liberare opportunità, innovazione e crescita” secondo il Commissario al Commercio.

Nel 2025 quest’opera è concretamente iniziata: nel gennaio 2025 la Commissione ha infatti presentato la “Bussola per la competitività” con la COM(2025) 30, la quale parte dalla necessità di “salvaguardare il futuro dell’UE come potenza economica, destinazione degli investimenti e centro produttivo”, attraverso “una risposta europea rapida e risoluta”. L’obiettivo di fondo è quello di colmare il persistente divario nella crescita della produttività dell’Unione rispetto alle altre grandi potenze come Stati Uniti e Cina ormai molto più avanti nei settori tecnologici

strategici per il futuro a causa della mancanza di innovazione anche per via della bassa spesa del settore privato in ricerca e sviluppo.

La Bussola, che ha una prospettiva di cinque anni, parte dai tre imperativi fissati dal rapporto Draghi, ovvero colmare il deficit di innovazione, sostenendo lo sviluppo di nuove tecnologie, in primis l'intelligenza artificiale; decarbonizzazione dell'economia europea (ovvero transizione energetica); riduzione delle dipendenze diversificando e rafforzando le catene di approvvigionamento.

Tra i cinque attivatori trasversali per aumentare la competitività europea in tutti i settori vi è proprio la semplificazione delle procedure amministrative “al fine di creare un contesto imprenditoriale favorevole in cui le imprese europee possano prosperare”.

Si prospetta un nuovo modello di competitività con la produttività trainata dall'innovazione.

Per questo anche qui si rilancia la necessità per l'UE di “assicurarsi una presenza industriale in settori tecnologici chiave e attenuare i rischi per la sicurezza e la resilienza associati alle dipendenze, per evitare che l'incertezza geopolitica incida negativamente sulle prospettive delle imprese e gravi sugli investimenti.”⁶⁸

Per questo la Commissione si impegna a lavorare con la BEI e gli investitori privati “a un programma di investimenti per potenziare la capacità industriale dell'Europa e far espandere le imprese che investono in tecnologie innovative quali l'IA, le tecnologie pulite, le materie prime critiche, lo stoccaggio di energia, il calcolo quantistico, i semiconduttori, le scienze della vita e le neurotecnologie.”

L'obiettivo è dunque quello di aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo per “guidare l'innovazione nei settori tecnologici che saranno rilevanti nell'economia del futuro – ad esempio l'intelligenza artificiale, i semiconduttori e le tecnologie quantistiche, i materiali avanzati, le biotecnologie, le tecnologie energetiche pulite (...)”.

Tra gli obiettivi evidenziati spicca quindi quello di dotarsi “delle infrastrutture informatiche, cloud e di dati necessarie per la leadership nel campo dell'intelligenza artificiale”, di “aumentare la potenza di calcolo dell'Europa”, di “sostenere la progettazione e la fabbricazione dei chip in Europa, per esempio tramite ulteriori azioni relative ai chip per IA all'avanguardia.” Altra priorità evidenziata è il bisogno dell'UE “di politiche e investimenti per garantirsi la sicurezza economica, riducendo al minimo le possibilità di strumentalizzazione delle dipendenze o di coercizione economica.” Si fa riferimento alla necessità di avere catene di approvvigionamento resilienti, “in particolare per le materie prime critiche o per le importazioni di tecnologie pulite o digitali avanzate essenziali, come i semiconduttori” o per i principi attivi dei medicinali critici, per i quali attualmente si ha una dipendenza di approvvigionamento.

⁶⁸ Comunicazione COM(2025) 30 final, “Bussola per la competitività dell'UE”

Come detto, per rispondere a queste esigenze, la Commissione individua nella semplificazione una delle misure trasversali per rilanciare la competitività europea.

Gli oneri normativi sono un freno, infatti, per la competitività europea se è vero che secondo la BEI, due imprese su tre individuano in tali oneri il principale ostacolo agli investimenti a lungo termine: “a giudizio di molte, la complessità, la varietà e la durata delle procedure di autorizzazione e amministrative rendono l’Europa meno attraente di altre regioni sul piano degli investimenti.”

Dunque, l’obiettivo è quello di “uno snellimento burocratico molto più radicale rispetto al passato” e “uno sforzo di semplificazione senza precedenti” da parte della Commissione. Viene sottolineato come lo sforzo per semplificare le norme e accelerare le procedure amministrative deve essere comune e deve riguardare oltre alle istituzioni UE, anche quelle nazioni e locali.

Il nuovo obiettivo della Commissione europea è tagliare su tutti i costi amministrativi, non solo sugli oneri di rendicontazione: di almeno il 25% per le grandi imprese e del 35% per le Pmi. Costi che Eurostat ha stimato del valore di 150 miliardi di euro nell’Ue nel 2022: eliminarne un quarto significherebbe liberare risorse per 37,5 miliardi.

In realtà è da molti anni che in seno all’Unione è operativo il piano “Legiferare meglio” che dà il nome anche ad un accordo interistituzionale tra Commissione, Parlamento e Consiglio più volte rinnovato.

È però con il Programma di lavoro per il 2025 (adottato dalla Commissione l’11 febbraio 2025 e dal titolo “Avanti insieme: un’Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida”, COM(2025) 45 che la semplificazione e l’attuazione efficace sono divenute una priorità.⁶⁹

Contestualmente al Programma, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione sull’attuazione e la semplificazione (“Un’Europa più semplice e più rapida”, COM(2025) 47, in cui dichiara l’intendimento di “ridurre drasticamente il carico normativo per i cittadini, le imprese e le amministrazioni nell’UE” tramite una “semplificazione di portata inedita, volta a offrire possibilità nuove, favorire l’innovazione e stimolare la crescita”.

Anche qui si ribadisce l’intenzione di semplificare le norme e ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese razionalizzando il processo di rilascio delle autorizzazioni, il numero di autorizzazioni e gli obblighi di comunicazione.

Da una parte si prevede una semplificazione delle norme vigenti, dall’altro strumenti per far sì che “la normativa nuova sia semplice, facile da comprendere e da attuare, redatta in modo chiaro e inequivocabile” dal momento che “la maggior parte delle imprese, in particolare le

⁶⁹ In https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en

PMI, ritiene che gli obblighi normativi e il relativo impatto cumulativo rappresentino la sfida più importante cui far fronte per avviare e sviluppare l'attività nell'UE".

Viene dunque anche previsto un nuovo "Ciclo annuale di attuazione e semplificazione".

Il 26 febbraio 2025 sono stati presentati i primi due pacchetti legislativi omnibus (Omnibus 1 e Omnibus 2).⁷⁰

In sintesi, le proposte mirano a: rendere l'informativa sulla sostenibilità più accessibile ed efficiente, tra l'altro esentando circa l'80 per cento delle imprese; semplificare gli obblighi di dovuta diligenza per sostenere pratiche commerciali responsabili e il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), esonerando i piccoli importatori; ottimizzare il ricorso a programmi di investimento quali InvestEU, il FEIS e altri strumenti finanziari preesistenti.

In particolare, il pacchetto Omnibus II (formalmente la proposta di regolamento contenuta nella COM(2025) 84 final), vuole liberare opportunità di investimento nell'UE in settori e tecnologie strategiche per la competitività, incrementando la capacità finanziaria del programma InvestEU e riducendo gli oneri amministrativi per le imprese.

L'obiettivo della Commissione è mobilitare circa 50 miliardi di € di investimenti pubblici e privati supplementari, mettendo a disposizione delle imprese maggiori finanziamenti.

La proposta introduce anche modifiche volte a consentire agli Stati membri di contribuire più facilmente al programma per sostenere le proprie imprese e mobilitare investimenti privati nel proprio territorio.

Secondo la Commissione i due pacchetti omnibus fin qui presentati "apporteranno risparmi complessivi in termini di costi amministrativi annuali di circa 6,3 miliardi di € e mobiliteranno capacità aggiuntive di investimento pubblico e privato pari a 50 miliardi di € a sostegno delle priorità politiche."

La sfida per l'Europa sembra essere quella di continuare a portare avanti questa "svolta anti-burocrazia", semplificando ma senza deregolamentare e dunque continuando a tenere fermi gli obiettivi fissati dal Green Deal per la transizione verde.

L'obiettivo finale è continuare a portare avanti le transizioni green e tech creando allo stesso tempo un contesto favorevole alle imprese in grado anche di attrarre investimenti così da rendere il continente europeo competitivo sul piano industriale soprattutto per quanto riguarda l'innovazione e le industrie strategiche.

⁷⁰ In https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_614

1.9 L'Italia nel solco dell'Europa: la nuova strategia industriale e la rinnovata centralità delle politiche di attrazione degli investimenti esteri

Quanto tracciato in Europa dal Rapporto Draghi e pienamente recepito come indirizzo politico nel programma di lavoro della Commissione europea per il nuovo mandato 2024-2029, oltre che nelle misure legislative intraprese a livello europeo, trova immediato riscontro anche negli indirizzi e nelle politiche di recente intraprese dal Governo italiano per quanto riguarda la politica industriale e l'attrazione di investimenti.

Il complesso panorama internazionale, geopolitico ed economico così in mutamento negli ultimi anni con il riacuirsi di tensioni geopolitiche, il ritorno del protezionismo nei commerci, la ripresa competitività tra i Paesi per riuscire ad attrarre investimenti, insieme alle transizioni green e tech in corso, rappresentano indubbiamente una grande sfida per la competitività europea come chiaramente sottolineato dal Rapporto Draghi.

Nell'ambito di questo nuovo contesto internazionale, il Governo italiano ha rimesso al centro come raramente avvenuto prima le politiche di attrazione degli investimenti con il Presidente del Consiglio dei ministri che in prima persona incontra importanti potenziali investitori esteri.⁷¹

La strategia di attrazione di investimenti esteri dell'Italia si concentra su investitori non speculativi, che propongano progetti di sviluppo delle eccellenze italiane, apportando capitali e innovazione utili alla duplice transizione ecologica e digitale in atto e che favoriscano l'integrazione dell'Italia con i sistemi produttivi e distributivi mondiali.

Questo perché, come detto, gli investimenti esteri di qualità sono una leva strategica di competitività nelle catene del valore globali, e consentono di approvvigionarsi di fattori produttivi non sufficientemente disponibili a sostenere lo sviluppo atteso con la velocità necessaria.

I settori su cui si concentra l'attuale strategia italiana, sono quelli ad “alta intensità di conoscenza”, e in particolare: le filiere della transizione green, la

⁷¹ Il riferimento è all'incontro avvenuto il 2 ottobre 2024 tra il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e il Presidente di Microsoft Brad Smith, nel quale è stato annunciato un programma di investimenti sul territorio italiano per complessivi 4,2 miliardi di euro per la realizzazione di *data center*. A tal riguardo si veda: <https://www.governo.it/it/articolo/incontro-del-presidente-meloni-con-brad-smith/26711>

microelettronica/semiconduttori, l'economia digitale (IA, *quantum computing*, *extended reality*, *IoT*, *cybersecurity*), l'aerospazio, le scienze della vita.

Si tratta di settori strategici per il posizionamento competitivo dell'Italia a livello europeo e globale e per i quali le aziende estere sono determinanti per immettere tecnologie, pratiche organizzative e competenze manageriali necessarie. Inoltre, l'insieme di questi settori supportano anche la competitività delle filiere più tradizionali del *Made in Italy* quali, ad esempio, l'automotive, la chimica, la meccanica.

In questo senso, il Governo italiano sta portando avanti un'importante azione di rilancio della politica industriale dell'Italia attraverso la ricostruzione di una “nuova e condivisa visione di politica industriale”.⁷²

Non è un caso che, dopo molti anni, nell'autunno 2024 sia stato pubblicato dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy il “Libro verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia – Made in Italy 2030” aperto alla consultazione pubblica di tutti gli stakeholders pubblici e privati per riaprire il dibattito su come costruire una nuova strategia industriale condivisa, alla luce dei cambiamenti in atto: non è un caso l'orizzonte temporale che il nuovo Libro Verde si pone, ovvero il 2030, poco dopo la conclusione dell'attuale legislatura europea foriera, come visto, di molte novità sulla politica industriale dell'Europa e poco dopo il termine dell'attuale amministrazione americana che sta rimettendo in discussione le dinamiche del commercio globale.

Questo lavoro prevede in prospettiva di portare alla pubblicazione di un “Libro Bianco sulla strategia industriale nazionale”.

Quanto si sta facendo in Italia avviene in pieno raccordo con la ripresa, come abbiamo visto in precedenza, del dibattito in UE sulla politica industriale europea, il quale ha ripreso vigore e concretezza anche grazie ai rapporti predisposti da due ex premier italiani quali Enrico Letta e Mario Draghi.

Oltre a questi due rapporti, il rinnovato dinamismo sulla politica industriale è poi dimostrato da importanti atti legislativi adottati in questo ambito quali il *Critical Raw Material Act*, il *Chips Act*, il *Net Zero Industry Act* ecc.

La necessità di riaprire il dibattito sulle politiche industriali da mettere in campo in futuro è dimostrata anche dal fatto che tutti i principali Paesi occidentali sono oggi impegnati in un ampio dibattito pubblico sul ritorno della politica industriale, come testimoniato dalla crescente

⁷² Ministero delle Imprese e del Made in Italy, “Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia”, 2024, p. 8

produzione di documenti di politica industriale in Paesi come la Germania, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti.⁷³

Un esempio su tutti è il grande sforzo che sta portando avanti il Governo del Regno Unito, il quale ha anch'esso pubblicato nell'ottobre 2024 il *Green Paper* dal titolo “*Invest 2035: The UK's Modern Industrial Strategy*” predisposto dal “*Department for Business & Trade*” competente anche per l'attrazione degli investimenti esteri: si tratta anche qui di una strategia a lungo termine, in quanto decennale, che ha l'obiettivo di rendere il Regno Unito un paese dove sia sempre più facile e meno costoso fare impresa e dunque investire, in particolare in settori e catene di approvvigionamento strategiche come l'alta tecnologia, riducendo oneri e ostacoli alle imprese.

Anche in questo caso, la pubblicazione del *Green Paper* ha avuto l'obiettivo di aprire una fase di consultazione pubblica per poi arrivare alla pubblicazione nel corso del 2025 di un Libro Bianco sulla strategia industriale britannica.

Dunque, il dibattito in corso in Italia è pienamente in linea con quanto sta accadendo in altre importanti economie europee così come a livello di UE secondo quanto visto in precedenza e verte, in sostanza, su quale ruolo lo Stato deve avere in questa fase e su quali politiche industriali debbano essere messe in atto alla luce delle grandi trasformazioni globali in atto.

Il Libro Verde predisposto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy pone indirizzi importanti e non a caso, nel delineare la politica industriale italiana del futuro, parte dalle grandi sfide “sistemiche ed esogene” rappresentate dalla triplice transizione in corso, interconnesse e di pari rilevanza, le quali richiedono un rilancio della politica industriale e una strategia complessiva

Queste transizioni stanno profondamente scuotendo l'attuale assetto economico globale e dunque i sistemi industriali. Esse sono: la transizione energetica e verde (*green*) basata sull'abbandono delle fonti energetiche fossili; quella tecnologica (*tech*), con la digitalizzazione avanzata e lo sviluppo delle nuove tecnologie critiche quale l'Intelligenza Artificiale; quella geopolitica (*geo*), data dal ritorno della guerra in Europa e dall'acuirsi delle tensioni geopolitiche tra Stati Uniti e Cina “che rischia di destrutturare la globalizzazione e rendere insicure le interdipendenze economiche.”⁷⁴

Non bisogna dimenticare, a questo proposito, come i conflitti vicini o all'interno del continente

⁷³ *Ibidem*

⁷⁴ Ivi, p. 13.

europeo stiano incidendo su economia, logistica e catene di approvvigionamento.

Per quanto riguarda poi la transizione tecnologica l'Europa è in forte ritardo, specialmente nello sviluppo di una propria Intelligenza Artificiale e, come detto, nel settore dei semiconduttori.

A questi cruciali cambiamenti si sommano i problemi strutturali ed endogeni dell'economia italiana.

È solo partendo da queste transizioni in atto che si può comprendere il senso delle politiche che i Governi stanno mettendo in atto oltre che i loro indirizzi per il futuro.

Ad esse si devono infatti interventi importanti decisi dai Governi, già citati nei precedenti paragrafi, come l'*Inflation Reduction Act*, approvato dall'amministrazione Biden negli Stati Uniti nell'agosto 2022 che prevede investimenti per 369 miliardi di dollari in dieci anni per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione; l'*USA Chips Act* con circa 53 miliardi di dollari in finanziamenti per riportare le catene di fornitura dei semiconduttori negli Stati Uniti, creare posti di lavoro, sostenere l'innovazione e proteggere la sicurezza nazionale americana; il simile *EU Chips Act*; il Regolamento UE sulle materie prime critiche ecc.

Questi atti sono legati, oltre che alle transizioni *green* e *tech*, anche alla transizione geopolitica, che porta alla necessità oggi per gli Stati di costruire un'autonomia strategica e di lavorare alla mappatura delle catene globali del valore. A questo si legano quelle politiche di diversificazione e accorciamento delle filiere globali che molti Stati stanno cercando di implementare attraverso incentivi e nuove politiche per attrarre investimenti, cercando di intercettare e favorire quei fenomeni descritti in precedenza quali il *nearshoring*, *reshoring* e *friendshoring*.

Le tre transizioni in corso sono causa di rinnovate politiche industriali oltre che di nuove politiche per l'attrazione di investimenti e di semplificazione amministrativa volte a rendere più facile fare impresa e dunque a rendere più attrattivi i paesi.

Il Libro Verde, a proposito di ciò, introduce il concetto di "Stato Stratega", come successore dei concetti di "Stato imprenditore", "Stato regolatore" o "Stato burocrate" visti in passato.

Il concetto di Stato stratega si lega particolarmente alle attività che la Pubblica Amministrazione è chiamata a mettere in atto per agire sulla capacità competitiva del tessuto produttivo italiano e quindi sulla sua attrattività.

È uno Stato, questo, che non entra nella gestione diretta dell'economia e che è "amico" delle imprese e le affianca nelle scelte industriali, aiutandole a perseguire competitività e produttività, tramite strumenti orizzontali e verticali, lo sviluppo di competenze specifiche, capacità amministrative mirate, patrimonio informativo e capacità analitiche.⁷⁵

⁷⁵ Ivi, p. 45

Dal nuovo concetto di “Stato stratega” e dalla necessità di accompagnare il sistema industriale italiano attraverso le tre transizioni in atto, parte il maggiore documento programmatico annuale di indirizzo politico assunto dal Ministro delle Imprese e del Made in Italy, secondo quanto previsto dall’articolo 15, comma 2, lettera a, del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in base al quale “l’organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici”.

Nell’atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l’anno 2025, muovendo dalle tre transizioni prima descritte, si indicano tre aree prioritarie di intervento: decarbonizzazione; innovazione (con focus sulle tecnologie avanzate e sul trasferimento tecnologico alle imprese); sicurezza (anche attraverso catene di approvvigionamento sicure e investimenti in settori critici selezionati).

In questo atto traspare chiaramente il legame che nella strategia industriale italiana, le transizioni in corso hanno anche con la rinnovata attenzione all’attrazione di investimenti dall’estero, forieri di capitali e trasferimento di tecnologie oltre che possibile rimedio alle crisi aziendali in corso: si dice, infatti, che è “necessario potenziare ulteriormente le politiche per l’attrazione di investimenti, strumento strategico anche nella prospettiva della risoluzione delle crisi d’impresa e della transizione ecologica, digitale e geopolitica. Il rilancio delle imprese in crisi e in amministrazione straordinaria può, infatti, trarre notevole beneficio da investimenti di aziende estere, che potrebbero immettere sia capitali sia specifico *know-how* tecnologico e manageriale, considerato anche il generale contesto positivo di *reshoring*, *nearshoring* e *friendshoring* in essere.”⁷⁶

Nello stesso documento si mette in risalto la necessità di attrarre investimenti in particolare in settori ad elevato valore aggiunto: si dice, infatti, che “l’obiettivo dell’azione congiunta, sostenuta da risorse PNRR, FESR e ordinarie, è incrementare significativamente gli investimenti, soprattutto del settore privato, con particolare attenzione a quelli ad elevato valore aggiunto, rafforzando gli incentivi alla ricerca, sviluppo e innovazione nell’ambito della duplice transizione digitale ed ecologica, facilitando il trasferimento tecnologico e l’attrazione di investitori dall’estero.”⁷⁷

Le politiche per l’attrazione degli investimenti vengono individuate come prioritarie e ad esse

⁷⁶ Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l’anno 2025 del Ministro delle Imprese e del Made in Italy”, p. 9, in

https://www.mimit.gov.it/images/stories/trasparenza/2025/Atto_indirizzo_priorita_politiche_2025_REV.pdf

⁷⁷ Ivi, p. 7.

viene dato un risalto che raramente si è visto in passato in atti di indirizzo politico: questo a dimostrazione dell'attuale importanza del tema.

Ad essa è dedicata la prima delle quattro priorità individuate nel documento, dal titolo “Priorità I – Rafforzamento del Made in Italy, sostegno alle imprese e politiche per l’attrazione degli investimenti”.

Si dice, infatti, che è “determinante continuare ad essere attrattivi per aziende estere internazionali in settori strategici che sempre più frequentemente scelgono il territorio italiano per avviare processi produttivi, facendo così crescere il trend dell’*export* italiano.”⁷⁸

La necessità di attrarre investimenti esteri di tipo *greenfield*, in particolare in determinati settori per perseguire l’autonomia strategica, emerge nello stesso documento quando si dice che “tra gli assi strategici su cui le politiche del Ministero verranno concentrate figura sicuramente quello relativo alla difesa della sovranità tecnologica nazionale ed europea, al fine di ridurre le dipendenze estere in questo campo, specialmente da fornitori extra-UE, insistendo sul *reshoring* di produzioni avanzate e contribuendo ad agevolare il ritorno o a favorire l’insediamento in Italia di alcune produzioni tecnologiche cruciali come i microchip, i droni, le batterie elettriche per le auto del futuro, oppure i pannelli fotovoltaici, in linea con le raccomandazioni sul punto formulate dal Rapporto Draghi”.⁷⁹

L’atto di indirizzo politico individua poi una serie di settori industriali strategici sui cui, in piena aderenza al Rapporto Draghi e alle linee di indirizzo europee, si dovrebbero concentrare gli sforzi anche nell’attrazione di investimenti esteri “nell’ambito di una politica industriale capace di rispondere alla sfida dei nuovi equilibri internazionali, al fine di portare avanti *partnership* strategiche con altri Paesi”⁸⁰: essi sono “semiconduttori, farmaceutica e biotecnologie, digitale e *quantum*, ottica, *Automotive*, siderurgia, meccanica strumentale, agroalimentare, tecnologie verdi, aeronautica e spazio, industria della difesa anche *underwater* e telecomunicazioni. (...) In questa ottica è necessario non solo rafforzare i settori domestici con strategie *ad hoc* e attraendo investimenti esteri, ma anche costruire politiche industriali che assicurino una maggiore sicurezza economica e monitoraggio.”⁸¹

Su questi settori si che “in coerenza con quanto indicato dalla Commissione UE, occorre agire per incrementare la produzione nazionale ed europea al fine di ridurre la dipendenza dalla tecnologia e dalle materie prime critiche.”

⁷⁸ Ivi, p. 12.

⁷⁹ Ivi, p. 9.

⁸⁰ Ivi, p. 19.

⁸¹ *Ibidem*

In questo senso i primi risultati raggiunti nel corso degli ultimi anni dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy e dalle recenti norme di semplificazione e dalla nuova *governance* che si analizzerà più avanti appaiono molto significative.

Nello stesso atto di indirizzo si fa più volte cenno alle recenti norme di semplificazione e alla nuova organizzazione per l'attrazione degli investimenti evidenziando come, per incentivare gli investimenti nella "tripla transizione", sia necessario "semplificare le procedure alla base dell'attività amministrativa".⁸²

Nell'atto di indirizzo si dedica, a questo proposito, ampio spazio all'assetto di governance per l'attrazione degli investimenti esteri stabilito da una serie di riforme approvate a cavallo tra il 2022 e il 2023 cui sarà dedicato il Capitolo 3, e strettamente legate a quanto detto finora.

Soprattutto, si mette in evidenza il legame tra l'importanza di attrarre investimenti esteri e la necessità, per fare ciò, di portare avanti un' incisiva azione di semplificazione amministrativa, così come fatto con le riforme degli ultimi anni e in linea con gli indirizzi europei.

Nel documento di indirizzo del Ministro delle imprese e del made in Italy, si dice, infatti, che "nel quadro delle misure strumentali allo sblocco degli investimenti e quindi al rafforzamento della capacità competitiva del tessuto produttivo nazionale, si collocano i poteri sostitutivi a tutela dei diritti delle imprese riconosciuti in capo al Ministero per il cui esercizio si avvale dell'Unità di missione per lo sblocco degli investimenti (art. 30 del decreto-legge n. 50/2022, come modificato dal decreto-legge n. 44/2023); le competenze dell'Unità di missione sono state ulteriormente ampliate con successive norme. Di particolare rilievo è la previsione contenuta nell'art.13 del decreto-legge n.104/2023 che consente al Governo di dichiarare di interesse strategico nazionale alcuni progetti di investimento esteri e di nominare un Commissario straordinario che si avvale dell'Unità di Missione per il coordinamento e l'azione amministrativa, con l'obiettivo non solo di rendere l'Italia maggiormente attrattiva per gli investitori stranieri, ma anche di riuscire a coniugare l'attrazione degli investimenti esteri con la tutela dell'autonomia strategica. La semplificazione normativa, regolamentare e procedimentale, la riduzione degli oneri amministrativi e dell'incertezza del quadro regolatorio rappresentano alcune tra le condizioni di attrattività per gli investimenti esteri. Al riguardo, l'Unità di Missione è competente anche per i progetti di trasformazione delle materie prime critiche e strategiche riconosciuti dalla Commissione Europea".⁸³

Il legame tra semplificazione e attrazione degli investimenti esteri è evidenziato chiaramente

⁸² Ivi, p. 8.

⁸³ Ivi, p. 9.

quando si dice che “la semplificazione richiede, altresì, attenzione per gli investimenti esteri, attraverso la rimozione di oneri informativi, procedurali e di vigilanza a carico di imprese e investitori, favorendo l’attività dello sportello unico per tutti gli investitori stranieri istituito in seno alla Segreteria tecnica del Comitato per l’attrazione degli investimenti esteri (CAIE). In tale linea si pongono gli atti attuativi dei due provvedimenti europei simbolo, il *Critical raw materials act*, già recepito nell’ordinamento nazionale, e il *Net zero industry act*, che dovrà essere trasposto in misure nazionali, e interministeriali, entro marzo del 2025”.⁸⁴

Il riferimento è qui allo sportello unico per gli investitori esteri istituita presso il Ministero delle imprese e del made in Italy nel 2022 che si approfondirà ampiamente nei prossimi paragrafi, e in linea con questo modello di governance per la semplificazione e accelerazione degli iter autorizzativi, ai Regolamenti NZIA e CRM analizzati in precedenza che prevedono l’obbligo in capo agli Sati di individuare “Punti unici di contatto” per semplificare i rapporti tra imprese e pubblica amministrazione e semplificare il rilascio delle autorizzazioni per alcuni settori strategici.

La rinnovata centralità delle politiche di attrazione degli investimenti come mezzo per immettere capitali da impiegare soprattutto in spese in ricerca e sviluppo su cui storicamente le imprese italiane sono più deboli e dunque per favorire l’innovazione tecnologica, è ribadito anche nel Libro Verde sulla nuova politica industriale italiana nel quale si dice che “l’apertura agli investimenti esteri rappresenta per l’Italia un utile strumento per sopperire alla limitata dotazione nazionale di capitali, indispensabili per garantire una continua capacità d’innovazione, e anche alla peculiare conformazione del tessuto produttivo nazionale, composto in gran parte da piccole e medie imprese che, data la loro grandezza, incontrano maggiori difficoltà di accesso al credito. Attrarre investimenti esteri significa poter garantire un afflusso costante di capitali nel sistema produttivo nazionale, aumentandone la propensione all’innovazione tecnologica, in particolare grazie agli investimenti impiegati nelle funzioni di ricerca e sviluppo delle aziende.”⁸⁵

Entrambi i fondamentali documenti programmatici e di indirizzo politico analizzati finora, confermano come, a causa dell’attuale congiuntura geopolitica e dei fenomeni di ricollocazione delle produzioni, questo sia un momento cruciale in cui sempre più imprese italiane ed estere vogliono investire in Italia ed Europa e dunque non ci si può fare sfuggire questa occasione per

⁸⁴ Ivi, p. 13.

⁸⁵ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, “Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l’Italia”, 2024, p. 85.

portare o riportare in Italia investimenti in settori cruciali dove si è più deboli: in questo frangente è più importante che mai essere competitivi e attrattivi e dunque rendere l'Italia un paese a misura di investimenti, dove fare impresa sia facile e dove la burocrazia non scoraggi gli investitori.

È per questo che negli anni recenti, come mai fino ad ora, la volontà politica e lo sforzo del legislatore si è concentrata sul tema dell'attrazione degli investimenti e ha portato ad una serie di importanti riforme che hanno introdotto norme di semplificazione e una nuova governance in particolare per la facilitazione amministrativa delle procedure per investimenti *greenfield* in investimenti produttivi.

Non è un caso che più che sul lato della promozione all'estero e dell'attività in senso stretto di attrazione degli investimenti, il legislatore si sia concentrato sul rendere più snelle le procedure autorizzative per chi vuole investire in Italia: per portare investimenti "buoni" nel nostro paese appare più importante risolvere le criticità interne (rendere la pubblica amministrazione più "business friendly", riformare la giustizia civile, rivedere il sistema fiscale ecc.) che sapersi efficacemente promuovere all'estero.

1.10 Semplificare per competere: l'importanza della semplificazione amministrativa per l'attrattività internazionale dell'Italia

Il tema della competitività e dell'attrattività dell'Europa a favore degli investimenti, in particolare in settori strategici, diviene ancora più importante per un Paese come l'Italia che non brilla in ricerche e ranking internazionali per essere tra i paesi maggiormente “*business friendly*” ovvero dove è più semplice condurre attività di impresa e gli iter burocratici di autorizzazione sono rapidi ed efficienti.

I dati, da molti punti di vista, non sono positivi per l'Italia. Come dimostrato da molteplici ricerche, ranking e letteratura, infatti, l'Italia è, tra i paesi sviluppati, uno dei meno attrattivi per gli investimenti diretti esteri⁸⁶, e lo è, soprattutto, per i progetti di investimento *greenfield* nel settore industriale.⁸⁷

Ormai da molti anni, infatti, questo dato è confermato da numerosi ranking pubblicati da prestigiose istituzioni internazionali come da centri studi italiani ed esteri: da tutti emerge come l'Italia sia un paese con una bassa competitività e attrattività internazionale, soprattutto se ciò si rapporta al peso del suo PIL e di altri importanti indicatori economici: dunque, per quanto sia forte la sua economia, non riesce ad essere attrattiva per gli investitori esteri.⁸⁸ Si tratta di un dato allarmante se ricollegato all'importanza riconosciuta agli investimenti diretti esteri nel sostenere la crescita economica e immettere capitali e tecnologia, come illustrato nei paragrafi precedenti.

Tra i molti indici da cui emerge la debolezza dell'Italia sull'attrattività, vi è il “*Global Competitiveness Report*” stilato dal *World Economic Forum*, il quale misura la competitività dei paesi basandosi su 114 parametri raggruppati in dodici indicatori la cui ultima pubblicazione del 2019 vedeva l'Italia posizionata al 30° posto su 141 paesi a livello globale, con 71,5 punti, in risalita rispetto agli anni precedenti ma comunque molto indietro rispetto alle altre importanti

⁸⁶ Giulia Fornasier, Dario Musolino, “I distretti industriali: una leva per rilanciare l'attrattività per gli investimenti dell'Italia”, *EyesReg*, vol. 11, n. 3, maggio 2021

⁸⁷ Sergio Mariotti, Marco Mutinelli, “Investimenti diretti esteri greenfield in Italia, 1998-2012”, *Economia e politica industriale*, vol. 41, n. 2, 2014, pp. 99-111.

⁸⁸ Marco Mutinelli, “Quali politiche verso gli investimenti diretti esteri?”, in Riccardo Cappellin, Enrico Marelli, Enzo Rullani e Alessandro Sterlacchini (a cura di), “Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali”, Website “Scienze Regionali”, eBook, 2014

economie europee: la Germania era collocata al settimo posto, il Regno Unito era nono, la Francia quindicesima e la Spagna ventitreesima.⁸⁹ A colpire di più è però il posizionamento del nostro paese con riguardo alla voce sull'efficienza amministrativa in cui si collocava addirittura al 96° posto con 45,3 punti, molto indietro rispetto altri paesi europei.

Secondo il rapporto, i maggiori ostacoli alla competitività dell'Italia oltre all'inefficienza amministrativa, sono l'elevato debito pubblico, lo stato del mercato del lavoro (troppo rigido in alcuni settori e precario in altri), l'alto livello di tassazione sul lavoro, l'inefficienza del sistema giuridico (l'Italia su questo punto risulta al 132° posto su 141 Paesi), la scarsa capacità dei livelli di Governo di adattarsi ai cambiamenti, la scarsa valorizzazione dei talenti ecc.

Gli indicatori su cui l'Italia si posiziona invece meglio sono la capacità di innovazione, l'adozione di tecnologie ICT, il sistema infrastrutturale ecc.

Altro importante ranking la cui ultima pubblicazione è del 2023, è "*l'FDI Regulatory Restrictiveness Index*" pubblicato dall'OCSE, il quale misura l'apertura o meno di un paese agli investimenti esteri basandosi sull'analisi della normativa e dunque su quanto questa limiti o meno l'ingresso degli IDE: esso misura le restrizioni legali agli investimenti diretti esteri in 22 settori economici in oltre 100 Paesi e si basa su quattro indicatori (norme che limitano l'ingresso di capitale azionario estero, meccanismi di screening e approvazione, restrizioni sull'ingresso di personale chiave straniero e "altre restrizioni" a cui sono soggetti gli investitori stranieri, come le restrizioni all'acquisizione di terreni e immobili per scopi commerciali).

È proprio su quest'ultimo punto (la categoria "altre restrizioni") che l'Italia non ottiene un buon punteggio nell'ultimo report del 2023: un dato ben più negativo di quanto invece ottenuto per le altre tre voci.

Complessivamente l'Italia si colloca al 51° posto, anche per questo indice, più in basso rispetto alle altre maggiori economie europee ed occidentali: il Regno Unito è al primo posto, la Germania è al 9° posto, la Spagna al 12°, la Francia al 24°, gli USA al 43°.⁹⁰

Questo vuol dire che al netto, ad esempio, delle normative sul *golden power* che molti paesi europei hanno assunto anche in seguito alla recente normativa europea in merito (ovvero il Regolamento (UE) 2019/452), tra cui l'Italia con il D.L. 15 marzo 2012, n. 21 e s.m.i, il quadro normativo italiano pone maggiori barriere all'ingresso di investimenti diretti esteri, ben più di quanto facciano altri importanti paesi europei, come chiaramente si evince dai numeri descritti prima.

Questo vuol dire che ai molteplici fattori endogeni che scoraggiano gli investimenti esteri in

⁸⁹ World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2019", in https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

⁹⁰ OECD, "FDI Regulatory Restrictiveness Index", 2023, in <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/sustainable-investment/fdi-regulatory-restrictiveness-index.html>

Italia che verranno analizzati più avanti (in primis inefficienza della pubblica amministrazione, ma anche lentezza della giustizia civile, sistema fiscale ecc.) e che non riguardano solo gli investitori esteri ma anche le imprese nazionali, vanno aggiunte norme più restrittive all'ingresso di investimenti diretti esteri.

Dalla letteratura emerge come l'attrattività territoriale per gli investimenti produttivi siano ormai un tema sempre più rilevante in termini di policy: in un contesto di globalizzazione quale quello attuale, la capacità per i paesi di essere attrattivi non solo per gli investimenti intesi quali capitali ma anche per le persone (talenti, studenti, creativi, ecc.) è considerato un *asset* particolarmente importante.

In tal senso si tende a dividere l'attrattività territoriale (che dunque può anche non riguardare strettamente un Paese ma una qualsiasi porzione di territorio) in attrattività “reale”, “rivelata” e “percepita”: nel primo caso, si fa riferimento “alla dotazione di risorse tangibili e intangibili – infrastrutture, servizi, capitale umano, capacità innovativa, ecc. – che rendono un'area appetibile alla localizzazione di investimenti”.

Si parla invece di attrattività “rivelata”, quando ci si riferisce “alla quantità e qualità dei flussi in entrata in una determinata area geografica, che ne «rivelano» implicitamente l'attrattività”, e infine vi è “l'attrattività percepita”, che si rifà a “come le persone, o determinati gruppi, vedono e valutano un'area geografica verso cui hanno un determinato interesse (imprenditori interessati a opportunità di investimento; talenti attenti a opportunità occupazionali, ecc.): questa si lega a concetti come percezione, immagine, cognizione ecc.”⁹¹

Tra le più recenti ricerche sull'indice di attrattività dell'Italia, vi è l'indagine condotta da Censis per AIBE (l'Associazione Banche Estere) nel 2023, denominata “Super Indice AIBE” la quale misura l'attrattività delle 18 maggiori economie del mondo. Secondo la ricerca, l'Italia si classificava, con 55,2 punti, al dodicesimo posto su diciotto e al nono posto tra i Paesi del G20, in termini di attrattività complessiva per gli investitori internazionali⁹²: un dato non pessimo ma che conferma la debolezza dell'Italia soprattutto rispetto alle altre grandi economie del G7.

Bisogna, infatti, notare la distanza con altri Paesi benchmark europei che deve destare qualche preoccupazione: si va dai 21,1 punti in più della Francia, ai 35,4 del Regno Unito, ai 44,8 della Germania.

⁹¹ Dario Musolino, “L'attrattività percepita di regioni e province del Mezzogiorno per gli investimenti produttivi”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, vol. 30, n. 1, pp. 45-70, 2016

⁹² AIBE-Censis, “AIBE Index. Rapporto di primavera 2023”, 2023, in <https://aibe.it/download/report-aibe-censis-autunno-2023-osservatorio-sullattrattivita-dellitalia-presso-gli-investitori-esteri/?wpdmdl=3166>

<i>Graduatoria</i>	<i>Paese</i>	<i>Punteggio</i>	<i>Differenza rispetto all'Italia</i>
1	Germania	100,0	44,8
2	Corea	95,7	40,5
3	Canada	91,3	36,1
4	Regno Unito	90,6	35,4
5	Australia	85,4	30,2
6	Stati Uniti	78,1	22,9
7	Francia	76,3	21,1
8	Giappone	64,3	9,1
9	Italia	55,2	0,0
10	Turchia	36,8	-18,4
11	Cina	34,2	-21,0
12	Russia	32,9	-22,3

Figura 23 Tabella riassuntiva del “Super Indice AIBE 2023” del Censis sull’attrattività presso gli investitori internazionali delle maggiori 18 economie del mondo

Un altro importante indice sull’attrattività, riferito questa volta a ben 146 Paesi del mondo, è il “*Global Attractiveness Index*” stilato da “TEHA – The European House-Ambrosetti”, i cui ultimi dati sono stati pubblicati nel 2023.⁹³

L’indice TEHA è misurato sulla base del rapporto tra investimenti diretti esteri e un’ampia classe di indicatori economici e sociali ad essi collegati e unisce cinque sotto-indici che fanno riferimento al “posizionamento internazionale” (apertura internazionale, innovazione, efficienza, dotazione risorse), alla “sostenibilità” (resilienza e vulnerabilità dell’economia, transizione “green”), “all’orientamento al futuro” (struttura della forza lavoro, quota del Pil sul totale mondiale e previsione a 5 anni, scolarizzazione), “all’esposizione al conflitto in Ucraina” (grado di dipendenza economica con le aree coinvolte nel conflitto quali Russia, Ucraina e Bielorussia).

Dei 146 Paesi su cui è misurato, nel 2023 solo 25 risultavano avere un’attrattività alta o buona (ovvero un punteggio tra 61 e 100 punti), mentre tutti gli altri hanno fatto registrare un’attrattività media o bassa (con un punteggio da 0 a 60 punti).

Per quanto riguarda l’Italia, essa si posiziona al 17° posto su 146 Paesi, con un punteggio di 66,3, in miglioramento di 4,1 punti rispetto al 2022.

Ancora una volta, però, a risultare elevata è la distanza con gli altri Paesi europei benchmark: dai 12,6 punti di differenza dalla Francia, ai 26,4 dal Regno Unito, ai 33,7 punti dalla Germania, tanto da far risultare l’Italia il Paese meno attrattivo agli investimenti esteri del G7: lo *score*

⁹³ TEHA - The European House-Ambrosetti, “Global Attractiveness Index 2023”, 2023, in https://www.ambrosetti.eu/site/get-media/?type=doc&id=18612&doc_player=1

medio dei Paesi G7 è 85,4, con un distacco di 19 punti rispetto al punteggio italiano. Meglio dell'Italia fanno anche economie europee più deboli come Irlanda, Austria e Svizzera.

<i>Graduatoria</i>	<i>Paese</i>	<i>Punteggio</i>	<i>Differenza rispetto all'Italia</i>
1	Germania	100,0	33,7
2	Stati Uniti	94,7	28,4
3	Regno Unito	92,7	26,4
4	Giappone	90,0	23,7
5	Cina	89,8	23,5
6	Corea	84,9	18,6
7	Australia	83,1	16,8
8	Singapore	81,0	14,7
9	Francia	78,9	12,6
10	Emirati Arabi	78,5	12,2
11	Hong Kong	77,8	11,5
12	Canada	75,2	8,9
13	Paesi Bassi	73,5	7,2
14	Svizzera	72,0	5,7
15	Austria	69,1	2,8
16	Irlanda	68,2	1,9
17	Italia	66,3	0
18	Danimarca	64,9	-1,4
19	Spagna	64,6	-1,7
20	Belgio	64,5	-1,8

Figura 24 Tabella riassuntiva dei primi 20 Paesi su 146 per attrattività internazionale secondo il “Global Attractiveness Index” di TEHA

I dati sull'attrattività, stilati questa volta dalla multinazionale statunitense di consulenza strategica Kearney, nel suo “*Foreign Direct Investment Confidence Index*” del 2024, collocavano invece l'Italia all'undicesimo posto tra le 25 economie più attrattive per gli investimenti diretti esteri, mostrando quindi un primo segnale positivo.⁹⁴ Anche in questo indice, però, gli altri paesi europei benchmark fanno meglio dell'Italia: il Regno Unito è quarto, la Germania quinta, la Francia sesta, la Spagna nona. Al primo e secondo posto si posizionano invece Stati Uniti e Canada.

Andando invece ad analizzare l'attrattività percepita (attraverso *survey*), distinguendola per regioni e provincie italiane, emergono fortissime disparità tra il centro-nord Italia e il centro-sud: dai dati emerge infatti come il livello di attrattività percepita di regioni e provincie meridionali per gli investimenti produttivi sia molto basso e come il gap con le regioni centro-settentrionali sia particolarmente rilevante: i dati, perfettamente in linea con i numeri

⁹⁴ Kearney, “The 2024 Kearney Foreign direct investment confidence index. Continued optimism in the face of instability”, 2024, in <https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/foreign-direct-investment-confidence-index/2024-full-report>

riguardanti la distribuzione delle imprese estere sul territorio italiano visti nel paragrafo 1.2, vedono al primo posto la Lombardia con un indice di 4,07 seguita da Veneto ed Emilia-Romagna, mentre gli ultimi tre posti sono occupati da Sicilia, Sardegna e Calabria, ultima con un indice di 1,73 punti. Uniche eccezioni sono Puglia e Abruzzo che vengono valutate con un punteggio medio sensibilmente superiore a quello medio meridionale. La scala va da 1 (molto sfavorevole) a 5 (molto favorevole).

I dati a livello provinciale sono pienamente in linea con quelli regionali: al primo posto svetta Milano con 4,07, all'ultimo vi è Crotone con 1,72 punti.⁹⁵

Tornando ai dati su base nazionale, qualche segnale positivo arriva dalle ultimissime rilevazioni forniti da “EY” riferite al 2024 sull'attrattività dell'Italia: da questi risulta una percezione migliorata dell'Italia con il 68% degli investitori esteri (erano il 57% nel 2023) che ritiene che l'Italia nei prossimi tre anni possa incrementare la propria attrattività, mentre si riduce la percentuale di coloro che prevedono una flessione dell'attrattività dell'Italia (passano dal 31% nel 2023 al 22% nel 2024).

Altro dato positivo è il fatto che il 74% delle aziende intervistate sta considerando di espandere o stabilire attività in Italia nei prossimi 12 mesi, rispetto al 54% nel 2023: un dato che riguarda soprattutto le grandi aziende (con fatturato superiore a 1,5 miliardi di euro) la cui maggioranza ha confermato di voler investire in Italia nei prossimi 12 mesi (il 96%).

I settori che hanno espresso maggiore interesse a investire o espandere le proprie attività in Italia sono i servizi finanziari e l'industria chimico-farmaceutica.⁹⁶

I dati forniti da EY evidenziano come l'Italia nel 2023 si sia collocata in nona posizione nel ranking europeo per numero di progetti IDE, con un calo di questi del 12% rispetto al 2022: bisogna allo stesso modo sottolineare come il segno negativo abbia riguardato pressoché tutti i paesi europei tranne rare eccezioni.

Il dato interessante è che a rimanere stabile nel 2023, è stata la quota di mercato dell'Italia, ovvero quanti progetti IDE il paese è riuscito a intercettare sul totale di quelli europei: questa è stata pari al 3,8%, in linea con i dati del 2022 e più che raddoppiata rispetto al 2019 quando era ferma all'1,7%, segno che negli ultimi anni vi è stato un miglioramento in termini di attrattività e competitività.

Nonostante questo, però, si tratta di un dato ancora deludente se lo si confronta alla quota di

⁹⁵ Dario Musolino, “L'attrattività percepita di regioni e province del Mezzogiorno per gli investimenti produttivi”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, cit., pp. 45-70

⁹⁶ EY, *EY Attractiveness Survey Italia*, 2024, p. 14.

mercato di altri paesi europei: nonostante il ruolo e la rilevanza dell'economia italiana, quarta a livello europeo dopo Germania, Regno Unito e Francia, questi riescono ad attrarre rispettivamente il 13%, 17% e 21% dei progetti di investimento estero a livello europeo mentre, come detto, l'Italia si ferma al 3,8% e al nono posto del ranking europeo, mentre invece la Francia si posiziona prima, seguita da Regno Unito e Germania. Anche la Spagna, storicamente più debole dal punto di vista industriale rispetto all'Italia, si posiziona al quinto posto del ranking con più progetti IDE e una maggiore quota di mercato nel 2023.⁹⁷

Questo vuol dire che l'Italia, per quanto forte sia la sua economia, non riesce ancora ad essere un paese attrattivo per gli investitori stranieri come lo riescono invece ad essere altri Paesi europei con indicatori economici simili a quelli italiani.

Indagare le cause di questa scarsa attrattività dell'Italia diventa dunque fondamentale, soprattutto alla luce di quanto esposto in precedenza riguardo all'importanza per i Paesi nell'attuale contesto globale di essere attrattivi, in particolare per gli investimenti esteri "buoni" ovvero quelli capaci di portare valore aggiunto, tecnologie, conoscenze e dunque competitività soprattutto in quei settori industriali strategici dove si parte più svantaggiati, con riflessi positivi per tutto il sistema industriale del paese.

Sulle cause e i rimedi alla scarsa capacità italiana di attrarre e trattenere investimenti esteri la letteratura è pressoché unanime: la scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione, l'instabilità politica, il carico fiscale e contributivo, la lentezza della giustizia civile, la complessità del quadro normativo ecc. sono riportate come cause dei mancati investimenti, in particolare di quelli esteri, in innumerevoli ranking e ricerche ormai da molti anni.⁹⁸

La letteratura empirica sull'Italia è molto ampia e individua due macro fattori da considerare per comprendere la scarsa capacità dell'Italia di attrarre investimenti rispetto agli altri paesi europei: il cosiddetto "effetto Paese", rappresentato dal ruolo delle Istituzioni, dal sistema legale e dalle politiche nazionali, e "le caratteristiche territoriali, quali la dimensione del mercato effettivo e potenziale, il costo del lavoro, le economie di agglomerazione, la qualità del capitale umano, la dotazione di infrastrutture materiali ed immateriali".⁹⁹

Per quanto riguarda la prima categoria, il fattore più importante è la scarsa efficienza del sistema burocratico ed amministrativo che si riflette negativamente sulla competitività internazionale dell'Italia: dalla letteratura emerge infatti come "a parità di altre condizioni, le imprese estere

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ Giulia Fornasier, Dario Musolino, "I distretti industriali: una leva per rilanciare l'attrattività per gli investimenti dell'Italia", cit., p. 97

⁹⁹ Roberto Basile, Marianna Mantuano, "L'attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali", *L'industria*, vol. 29, n. 4, 2008, p. 623-642

scegliranno di localizzare la propria attività in quei paesi – e in quelle regioni – in cui l'apparato istituzionale ha regole e procedure trasparenti, relativamente semplificate ed in cui maggiore è il grado di assistenza ed il livello di competenza percepiti".¹⁰⁰

Un primo fattore su cui si dovrebbe agire per aumentare l'attrattività di un territorio è dunque l'inefficienza amministrativa intesa come "lentezza della burocrazia, scarsa trasparenza, adozione di meccanismi informali di decisione", la quale "può generare un aumento dei costi operativi delle imprese e/o aumentare l'incertezza del contesto in cui esse operano, riducendo la profittabilità attesa degli investimenti e scoraggiando l'ingresso di investitori stranieri".¹⁰¹ Il fatto che l'apparato amministrativo italiano sia "caratterizzato da regolamentazioni e procedure farraginose, situazione che spesso si rivela più grave nelle regioni meridionali", spiega in gran parte il dato negativo dell'Italia sull'attrattività di investimenti esteri.

Ciò che gli studiosi sostengono da molti anni, è confermato da dati anche recenti, come quelli riportati dall'*EY Europe Attractiveness Survey 2023*, nell'ambito del quale è stata condotta una survey indirizzata a potenziali investitori esteri, da cui è emerso come nella percezione delle imprese estere, i principali limiti agli investimenti in Italia siano principalmente i vincoli burocratici (64% dei rispondenti), l'incertezza politica e regolatoria (55%), la dimensione degli investimenti non in linea con quella desiderata (55%) e il rischio di contenzioso (52%).¹⁰²

Anche l'indagine Censis per ABIE aveva evidenziato come i più importanti ostacoli all'attrazione di investimenti esteri siano "l'inadeguatezza delle procedure per "fare impresa" e gli adempimenti fiscali".¹⁰³

Altri risultati interessanti sono emersi dal "Censimento permanente delle imprese 2023" fatto da Istat, che ha raccolto, tramite rilevazione diretta, le valutazioni delle imprese sulle principali difficoltà incontrate nel fare impresa in Italia, distinguendo le imprese residenti in quattro tipologie: imprese indipendenti, gruppi domestici, multinazionali italiane e multinazionali estere.

È emerso come le imprese a controllo estero indichino come principali barriere alla competitività e agli investimenti, il contesto economico e sociale, seguito al secondo posto dagli oneri amministrativi e burocratici (anche se in diminuzione rispetto al censimento del 2018) e, a seguire, la carenza di personale qualificato.

¹⁰⁰ Ivi, p. 627.

¹⁰¹ Ivi, p. 629.

¹⁰² EY, *EY Europe Attractiveness Survey 2023*.

¹⁰³ AIBE-Censis, "AIBE Index. Rapporto di primavera 2023", 2023, in <https://aibe.it/download/report-aibe-censis-autunno-2023-osservatorio-sullattrattivitadelitalia-preso-gli-investitori-esteri/?wpdmdl=3166>

È interessante notare come gli impedimenti indicati dalle imprese estere siano diversi da quelli indicate dalle altre tre tipologie di imprese residenti: mentre le imprese italiane tendono a enfatizzare maggiormente i problemi legati alla domanda interna o all'accesso al credito, le imprese a controllo estero mostrano una maggiore sensibilità verso le condizioni del contesto istituzionale, l'efficienza amministrativa e la qualità del capitale umano.¹⁰⁴

Altri dati interessanti e chiarissimi sono emersi dal VII Rapporto dell'Osservatorio Imprese Estere (OIE) pubblicato nel maggio 2025 e curato dall'*Advisory Board* Investitori Esteri (ABIE) di Confindustria in collaborazione con l'Università Luiss Guido Carli.

Questa ricerca, a dispetto di quella Istat, si basa su un sondaggio rivolto esclusivamente a un campione di grandi imprese a controllo estero già presenti sul territorio nazionale.

L'indagine ha confermato come gli oneri amministrativi e burocratici rappresentino ancora nel 2025 la principale barriera percepita dagli investitori esteri, di molto staccati dalla seconda causa ovvero il contesto socio-ambientale (che comprende aspetti legati alla stabilità macroeconomica, alla sicurezza e alla qualità della governance locale).¹⁰⁵

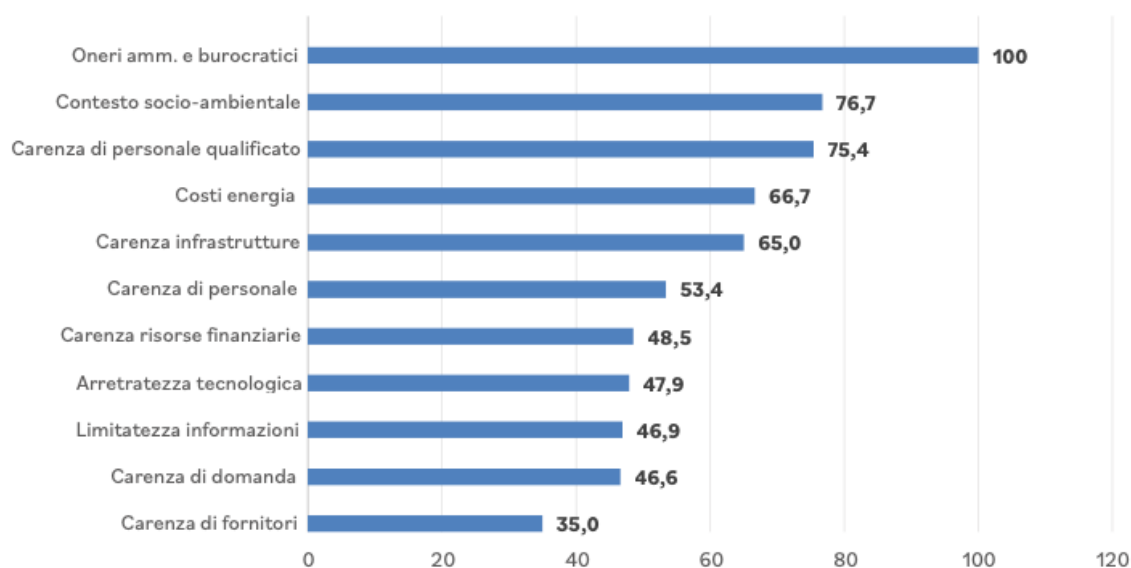


Figura 25 Ostacoli agli investimenti per le Imprese a Controllo Estero – Fonte: Sondaggio OIE 2025

Qui, a differenza del Censimento Istat dove erano al secondo posto, gli oneri burocratici sono

¹⁰⁴ ABIE, “VII Rapporto - Le imprese estere in Italia. Competitività globale, innovazione locale. Il ruolo delle imprese estere per l'Italia nel nuovo scenario internazionale”, 2025.

¹⁰⁵ Ivi

la prima causa percepita come impedimento per fare investimenti in Italia da parte delle imprese estere e questo è significativo se si tiene presente che a questo sondaggio hanno partecipato esclusivamente aziende di grandi dimensioni.

Dunque, l'efficienza della Pubblica Amministrazione e l'esigenza di attuare una profonda azione di semplificazione amministrativa emergono chiaramente come fattori cruciali per la competitività degli investimenti in Italia.

Sono dati che trovano riscontro anche da un'altra *survey* condotta da EY, secondo cui il primo fattore da considerare quando si sceglie di investire in un Paese è il contesto legale e normativo.¹⁰⁶

L'indagine ABIE 2025 ha riportato anche dati qualitativi dai quali emerge che, secondo le imprese estere, sono quattro le grandi criticità che influenzano negativamente la relazione con la PA e le scelte di investimento. In ordine dalla maggiore alla minore criticità, esse sono: i tempi di risposta lenti, l'incertezza normativa, la frammentazione delle competenze e la mancanza di armonizzazione normativa tra norme locali, nazionali ed europee.¹⁰⁷

Dunque, i ritardi nei procedimenti autorizzativi sono la prima barriera percepita dalle imprese estere per fare investimenti: questo perché la lunghezza della fase del *permitting* oltre a generare incertezza, porta a “costi aggiuntivi e perdita di opportunità operative”.¹⁰⁸

Da qui la necessità di accompagnare gli investitori esteri lungo percorsi amministrativi ancora troppo spesso complessi e incerti, esigenza a cui, come si vedrà più avanti, la recente normativa e organizzazione delineata dal legislatore italiano ha cercato di dare seguito.

Nell'ambito del Report ABIE 2025 si è chiesto anche alle imprese di individuare quali interventi ritenessero più efficaci per semplificare i procedimenti amministrativi e rafforzare il rapporto con la Pubblica Amministrazione. A spiccare al primo posto è il miglioramento dell'efficacia della Conferenza dei Servizi, seguito “dall'introduzione di un accentramento normativo volto a garantire maggiore uniformità territoriale e, infine, una forma di decentramento amministrativo capace di avvicinare la gestione alle esigenze concrete dei territori”.¹⁰⁹

Dunque, è interessante notare come la Conferenza dei Servizi e il suo miglioramento, sia visto come lo strumento principale a cui le imprese guardano per rendere più efficiente e rapida la fase di *permitting*: infatti, un migliore e celere coordinamento tra le amministrazioni è ritenuto essenziale per avere un iter autorizzatorio più rapido.

¹⁰⁶ EY, *EY Attractiveness Survey Italia*, 2024, p. 18.

¹⁰⁷ ABIE, “VII Rapporto - Le imprese estere in Italia. Competitività globale, innovazione locale. Il ruolo delle imprese estere per l'Italia nel nuovo scenario internazionale”, 2025.

¹⁰⁸ Ivi, p. 131.

¹⁰⁹ Ivi, p. 132.

Le imprese, in particolare estere, dunque individuano tre grandi problematiche su cui chiedono al decisore pubblico di mettere mano: tempi e trasparenza dei processi amministrativi; frammentazione delle competenze e coordinamento inefficace; incertezza e armonizzazione normativa.

Le esigenze di riforma che risultano da questi dati sono dunque chiare: semplificazione amministrativa attraverso soprattutto una semplificazione dei procedimenti, rafforzamento del coordinamento tra amministrazioni e avere un quadro normativo più omogeneo e stabile.

Rendere i procedimenti più snelli significa innanzitutto mettere mano al problema della lentezza dei processi decisionali e dell'incertezza nei tempi di risposta che caratterizza la burocrazia italiana e che non può non ostacolare l'attrazione di investimenti e la competitività dell'Italia rispetto ad altri paesi europei benchmark.

Il problema poi si acuisce per quegli investimenti, quali sono gli investimenti *greenfield* per la realizzazione *ex novo* di insediamenti produttivi, che per forza di cose, richiedono procedimenti amministrativi complessi e integrati e il coordinamento di più livelli di governo: enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura.

È in questi casi che la frammentazione delle competenze tra i diversi livelli di governo – locale, regionale e nazionale – lamentata dalle imprese, diventa tra le principali cause che scoraggiano gli investimenti in Italia: come sottolineato dal VII Rapporto ABIE, “l’assenza di una chiara distribuzione delle responsabilità e di un coordinamento efficace genera incertezza per le imprese e prolunga i tempi decisionali, ostacolando la realizzazione tempestiva degli investimenti”.¹¹⁰

Troppi enti, afferenti a livelli di governo diversi, sono coinvolti nei procedimenti autorizzatori: da qui la sempre maggiore necessità di un coordinamento, il che spiega il perché le imprese continuino a chiedere il rafforzamento dello strumento della Conferenza dei servizi.

Dalla ricerca emerge infatti anche la difficoltà, per le imprese, di individuare con certezza l'ente responsabile in procedimenti articolati: questo spiega l'esigenza che sempre maggiormente si sta facendo strada nella recente normativa europea e italiana, di individuare punti unici di contatto per le imprese per migliorare il coordinamento e accelerare gli iter autorizzatori.

È interessante dunque notare da questi dati come il problema della “troppa burocrazia” ovvero degli oneri amministrativi e burocratici che per le imprese estere sono l'ostacolo principale agli

¹¹⁰ Ivi, p. 135.

investimenti in Italia, si leghi strettamente a criticità nel modello organizzativo della pubblica amministrazione italiana: queste finiscono per rendere i processi amministrativi di autorizzazione lunghi e incerti, scoraggiando così chi vuole investire e creando uno svantaggio competitivo *in primis* verso le altre grandi economie europee.

I dati ci dicono che l'organizzazione della PA italiana basata su una frammentazione di competenze tra una moltitudine di enti diversi, appartenenti a vari livelli di governo che spesso non riescono a coordinarsi in maniera efficace, è tra le principali cause della lentezza e farraginosità dei procedimenti autorizzativi.

Emerge dunque come vi siano tre piani su cui intervenire: attuare una forte azione di semplificazione normativa per affrontare il problema di norme ancora spesso non chiare, instabili, frammentate e incoerenti tra i vari livelli di governo; attuare riforme di semplificazione dei procedimenti (pensiamo alle norme riguardanti le valutazioni d'impatto ambientale ecc.); intervenire sulle criticità date dalla frammentazione a livello organizzativo delle competenze, che spesso disorienta le imprese e rende il processo amministrativo lungo e incerto, richiedendo dunque profonde riforme di governance.

Che la burocrazia sia tuttora il principale freno all'ingresso di investimenti esteri in Italia è confermato dallo stesso Ministero delle imprese e del made in Italy il quale, nel Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia – “Made in Italy 2030” presentato nell'autunno 2024, evidenzia in maniera inequivocabile come per l'attrazione degli investimenti esteri “un ruolo particolare va attribuito alle problematiche amministrative relative all'ottenimento delle autorizzazioni necessarie, spesso lamentate dagli investitori stranieri alle prese con il complesso sistema autorizzativo italiano. È, infatti, noto che la problematica della complessità delle procedure amministrative per l'avvio delle attività d'impresa e la realizzazione di stabilimenti produttivi ha spesso costituito il principale freno per gli investimenti, in particolare esteri.”¹¹¹

A confermarlo sono gli ultimi dati disponibili del ranking “*Doing Business*” a cura della Banca Mondiale che fornisce indicatori relativi ai costi per “fare impresa” derivanti dalle norme che favoriscono o ostacolano gli investimenti, la produttività e la crescita.

In particolare, cerca di misurare le due maggiori variabili connesse alla facilità di fare impresa: i costi che cittadini e imprese sostengono per i rapporti con la PA e i tempi dei procedimenti amministrativi e che sono alla base degli interventi di semplificazione.

¹¹¹ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, “Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia”, 2024, p. 87.

Il progetto *Doing Business* comprende due tipi di dati. I primi derivano dalla lettura di leggi e regolamenti. I secondi sono indicatori di tempo e di movimento, che misurano l'efficienza nel raggiungimento di un obiettivo di regolazione (come, ad esempio, la concessione della personalità giuridica ad un'impresa).¹¹²

Secondo gli ultimi dati pubblicati nel 2020 l'Italia, tra i 186 Paesi considerati, occupava il 58° posto nella graduatoria complessiva – con un indice di 72,9 – preceduta da Kosovo, Kenya, Romania, Cipro e Marocco: il dato è in calo di sette posizioni rispetto all'anno precedente e di ben dodici rispetto al 2018. Nel 2010 l'Italia si posizionava addirittura al 78° posto, mentre il dato migliore è stato registrato nel 2016 quando il nostro paese era in 45ª posizione.

Il dato dell'Italia relativo al 2020 appare ancora più negativo se confrontato con il posizionamento degli altri principali competitor internazionali ed europei: alle primissime posizioni troviamo i paesi del sud-est asiatico e dell'area del Pacifico (in particolare, Nuova Zelanda, Singapore, Hong Kong e Corea del Sud), mentre gli Stati Uniti si collocano al 6° posto, il Regno Unito all'8°, la Germania al 22°, la Spagna al 31° e la Francia al 33°: la distanza con l'Italia è dunque ampia.

Prendendo in considerazione variabili specifiche, l'Italia nel 2020 si classificava 98esima per l'avvio di imprese e al 97esimo posto in materia di autorizzazioni edilizie per impianti produttivi (tenendo in considerazione tutte le autorizzazioni necessarie: dall'ottenimento del permesso a costruire, che richiede più giorni, alle autorizzazioni antincendio ecc.): questo vuol dire che per costruire un semplice magazzino si stima che in Italia servano 14 autorizzazioni, per una durata complessiva del procedimento autorizzativo di circa 190 giorni (in diminuzione rispetto ai 227 del 2018).

Se questi sono i tempi del *permitting* per la costruzione di un magazzino, si può facilmente stimare come essi siano destinati ad essere sensibilmente più alti nel caso di insediamenti produttivi complessi con impatti significativi su ambiente, paesaggio ecc. e dove dunque gli interessi che la pubblica amministrazione è chiamata a tutelare sono molteplici.

Oltre ai tempi, a pesare è la scarsa prevedibilità degli esiti, soprattutto nei settori soggetti a vincoli ambientali e paesaggistici e l'incertezza normativa dovuta alla frequente modifica di regole e adempimenti per le imprese.

Si tratta comunque di dati molto distanti da quelli segnati da altri paesi europei: sulle autorizzazioni edilizie, la Spagna è 79esima, la Francia 52esima, la Germania 30esima, il Regno

¹¹² Ilaria Salza, "La semplificazione come policy organica", *Consulta Online*, 2020, in https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/salza_scrittiCostanzo.pdf

Unito 23esimo.¹¹³ Lo svantaggio competitivo dell'Italia rispetto agli altri paesi europei, e non solo, appare dunque evidente.

Secondo dati del 2023, l'Italia è al primo posto tra i Paesi dell'Unione Europea per la maggiore pressione burocratica sulle imprese, con un indice del 75,5% rispetto alla media UE del 58,3%.¹¹⁴

Questi ritardi si traducono in costi significativi per le imprese: Confcommercio stima gli oneri burocratici per le imprese intorno al 4,2% del PIL, pari a circa 70 miliardi di euro annui: il costo della burocrazia, secondo questa stima, varierebbe dai 108.000 euro annui per una piccola impresa, ai 710.000 per un'azienda di medie dimensioni andando così a incidere negativamente sulla competitività delle PMI italiane.¹¹⁵

Se queste sono le stime riguardanti le imprese italiane, per le imprese estere che operano in Italia il costo del carico burocratico può arrivare ad essere ben più alto, considerando la necessità di adattamento a normative nazionali complesse e le problematiche linguistiche e di conoscenza del contesto.

Il problema è conosciuto da molto tempo, tanto che già alla fine degli anni '90 il Centro Studi di Confindustria, nelle rilevazioni contenute in tre volumi, il primo dei quali coordinato da Sabino Cassese e Gianpaolo Galli, stimava in 23.500 miliardi di lire i costi annui sopportati dalle imprese industriali per i rapporti con la PA.¹¹⁶

Dati più recenti raccolti dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, svolta nella XVII legislatura, si stima tra i 150.000 e i 700.000 euro la spesa sostenuta ogni anno da una media impresa industriale per i rapporti con la pubblica amministrazione.¹¹⁷

Al di là però dei costi concreti sostenuti dalle imprese, “il vero danno arrecato al sistema paese è da individuare in termini di mancati investimenti, sia nazionali che esteri, e minore sviluppo

¹¹³ World Bank, “Doing Business 2020”, 2019, in <https://archive.doingbusiness.org/en/data>

¹¹⁴ Confartigianato Imprese, *Una buona burocrazia per le imprese? Si può fare*, 6 maggio 2023, in <https://www.ilfoglio.it/economia/2023/05/06/news/confartigianato-offre-un-patto-al-governo-per-una-buona-burocrazia--5233847/>

¹¹⁵ Osservatorio sulla Semplificazione di Assolombarda, “Quanto costa la burocrazia? Rapporto n. 02/2016”, in <https://www.assolombarda.it/centro-studi/quanto-costa-la-burocrazia-l2019osservatorio-sulla-semplificazione-di-assolombarda-confindustria-milano-e-monza-brianza-rapporto-completo-1>

¹¹⁶ Giovanni Savini, “Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana”, *Policy Brief – Luiss School of Government*, n. 5, 2024, p. 2

¹¹⁷ Bernardo Giorgio Mattarella, “La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico”, *Astrid Rassegna*, n. 11, 2019, p. 1-10

economico. Una misura di tale perdita è, in parte, fornita dal consistente flusso di investimenti nazionali che si sono diretti, a partire in particolare dalla metà degli anni '90, in parallelo con la maggiore apertura dei mercati e la progressiva globalizzazione dell'economia, verso i Paesi dell'est Europa e quelli asiatici e dalla limitata attrattività del nostro Paese in termini di investimenti esteri. Nelle strategie di impresa, infatti, rilevano certamente fattori quali il livello di tassazione ed il costo del lavoro, ma incidono notevolmente elementi quali la lunghezza e, forse ancora di più, l'incertezza degli esiti delle procedure autorizzative.”¹¹⁸

L'importanza di una pubblica amministrazione efficiente è dunque cruciale per le imprese, dal momento che i poteri amministrativi incidono su tutte le fasi della vita delle imprese: la nascita, lo sviluppo, gli investimenti, la gestione del personale, il pagamento dei tributi, la gestione delle crisi ecc.¹¹⁹

Il quadro descritto finora ci riporta dunque ad un contesto operativo complesso e costoso, in particolare per le imprese estere, che disincentiva l'ingresso di capitali esteri e frena la crescita economica.

Come emerso dalle numerose ricerche citate finora, le difficoltà burocratiche, la durata delle procedure e l'incertezza normativa sono percepite come i principali ostacoli per chi desidera investire in Italia, con un impatto diretto sull'efficienza e sulla competitività del sistema produttivo nazionale.

Questo porta al fatto che “le imprese estere che sarebbero intenzionate ad investire in Italia sono costrette a sostenere una serie di costi diretti e indiretti, legati alla complessità e all'eccessiva regolamentazione burocratica del paese, incrementati dalle problematiche linguistiche ed anche di diversità culturale. Questi costi possono variare in base alla tipologia di impresa e al settore di riferimento, ma in generale si distinguono in diverse categorie che impattano negativamente sulla competitività e sull'attrattività del sistema produttivo italiano”.¹²⁰

Si tratta di costi di diverso tipo: costi amministrativi e legali, costi fiscali e contabili, costi per la conformità alle normative ambientali e paesaggistiche, costi per la gestione delle pratiche burocratiche quotidiane, costi legati all'incertezza normativa, costi derivanti dalla lentezza amministrativa, costi di consulenza e assistenza legale.¹²¹

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ B. G. Mattarella, “La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico”, cit., p. 1

¹²⁰ Giovanni Savini, “Relazione di studio ed analisi per favorire l'avvio, la crescita, ovvero la ricollocazione nel territorio nazionale di insediamenti produttivi”, 2025.

¹²¹ *Ivi*

L'Italia, dunque, da una parte possiede un enorme potenziale di attrazione di investimenti esteri vista la forza della sua economia e del suo sistema industriale, dall'altra, però, continuano ad essere presenti ostacoli e fattori critici che rallentano un maggiore flusso in entrata di capitali stranieri, primo dei quali è l'inefficienza amministrativa che frena la competitività.

Emerge quanto sia importante per l'Italia superare quelle criticità che non le permettono di essere competitiva ed attrattiva per gli investimenti alla pari degli altri paesi benchmark e in proporzione alla forza della sua economia.

Non bisogna dimenticare, infatti, che l'Italia è la terza economia dell'Eurozona, la settima economia manifatturiera al mondo e la seconda più grande d'Europa oltre che il quinto Paese al mondo per totale delle esportazioni (il dato è del 2023).

È poi il secondo Paese produttore europeo, dopo la Germania, di tecnologie per le rinnovabili e il secondo per numero di aziende nella microelettronica e semiconduttori.

Ha poi una rete accademica e di ricerca che la fanno la sesta nazione più prolifica al mondo come numero di pubblicazioni scientifiche in vari ambiti.¹²²

Si colloca poi alle prime posizioni in molte classifiche: è ottava nel capitale umano disponibile, settima nella logistica e quinta nella sostenibilità ambientale.¹²³

L'Italia possiede poi un tessuto industriale diversificato e il *Made in Italy* continua ad essere nel mondo simbolo di qualità, identità e innovazione. Altro punto di forza è la sua collocazione geografica privilegiata e la rete infrastrutturale.

L'Italia possiede dunque le caratteristiche per superare la sua storica debolezza sull'ingresso di investimenti diretti esteri per sfruttare l'attuale congiuntura favorevole ma per fare questo deve diventare un Paese dove la pubblica amministrazione non scoraggi gli investitori. Qualche primo timido dato positivo sulla fiducia degli investitori e sulla crescita degli investimenti *greenfield*, come visto in precedenza, c'è e in questo senso vanno le profonde azioni di riforma sulla politica di attrazione degli investimenti portate avanti dagli ultimi due Governi negli ultimi tre anni, i cui primissimi risultati si cominciano a vedere.

¹²² Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, "Perché investire in Italia?", in <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/l-attrazione-degli-investimenti/perche-investire-in-italia/>

¹²³ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, "Libro Verde per una nuova strategia di politica industriale per l'Italia", 2024, p. 86.

2 La governance italiana per l'attrazione e lo sblocco degli investimenti produttivi dagli anni '90 alle ultime riforme

SOMMARIO: 2.1 L'istituzione del “Gruppo di lavoro congiunto Governo-Multinazionali” presso la Presidenza del Consiglio - 2.2 Le Agenzie di sviluppo in Europa e la nascita di “Invitalia” - 2.3 La prima fase (1999-2012): Invitalia e i primi strumenti di sostegno pubblico agli investimenti esteri- 2.4 Le riforme del 2011-2012 e la nascita del “Desk Italia – Sportello unico attrazione investimenti esteri” - 2.5 La nascita del “Comitato Attrazione Investimenti Esteri” e le nuove competenze dell'Agenzia-ICE - 2.6 Lo “storico” passaggio di competenze sul commercio internazionale al Ministero degli affari esteri e le conseguenze per l'attrazione degli investimenti - 2.7 La nuova Segreteria tecnica del CAIE e la costituzione dello “Sportello Unico Nazionale per l'Attrazione Investimenti”.

2.1 L'istituzione del “Gruppo di lavoro congiunto Governo-Multinazionali” presso la Presidenza del Consiglio

Quanto emerso nei paragrafi precedenti, ovvero l'impatto negativo esercitato prevalentemente dalla lentezza e farraginosità del sistema amministrativo italiano sullo sviluppo delle attività imprenditoriali, e dunque l'ostacolo che questi fattori rappresentano per gli investimenti internazionali così come per le imprese nazionali, è noto da molti anni, tanto che sono state numerose le riforme che hanno riguardato il sistema di governance pubblica per l'attrazione degli investimenti, così come molteplici sono state le riforme di semplificazione amministrativa portate avanti prevalentemente a partire dagli anni 1990.

Prima, dunque, di procedere ad un'analisi approfondita degli importanti e puntuali interventi di riforma approvati negli ultimi tre anni per quanto riguarda la governance e la semplificazione amministrativa e procedurale a favore degli investimenti nazionali ed esteri nel sistema produttivo italiano, si ritiene utile fare in questo capitolo, un'analisi di quali siano stati gli

interventi di riforma che hanno riguardato il tema dell'attrazione e semplificazione degli investimenti negli ultimi trenta anni.

Come visto nei primi paragrafi, infatti, è proprio a partire dagli anni 1990 che con l'esplosione del fenomeno della globalizzazione dell'economia e dunque dell'apertura dei mercati, i flussi di investimenti diretti esteri in ingresso e in uscita crescono significativamente a livello internazionale.

È dunque in coincidenza dei profondi cambiamenti che in quegli anni hanno riguardato l'economia e il commercio globale, che anche in Italia i temi della competitività internazionale, dell'attrattiva verso gli investimenti esteri e dunque anche di una pubblica amministrazione più efficiente, diventano sempre di più al centro del dibattito pubblico e degli interventi riformatori del legislatore italiano.

È negli anni 1990 che si inizia a prendere piena consapevolezza della necessità e dell'importanza di aprirsi agli investitori stranieri e di essere competitivi sul piano internazionale: l'Italia fino a quel momento, aveva avuto un atteggiamento di sostanziale chiusura agli investimenti esteri i cui numeri erano stati molto contenuti, come emerso dai dati.

Non è un caso che proprio negli anni 1990, accanto alla crescita degli IDE a livello globale, riscontriamo in Italia i primi esempi di organismi che si occupano specificatamente di politiche pubbliche per l'attrazione degli investimenti esteri, a dimostrazione della nuova centralità e consapevolezza sull'importanza di questo tema.

Il primo organismo da cui qui si vuole partire è il “Gruppo di lavoro congiunto Governo e multinazionali”, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel dicembre 1996 e operativo fino al 1998. Fu voluto dal Governo Prodi I e aveva come obiettivo “quello di definire gli strumenti più adatti per elevare la capacità complessiva dell'Italia di attrarre investimenti esteri, attesa la condizione di sostanziale arretratezza del Paese rispetto agli altri *partners* europei”.¹²⁴

Il Gruppo di lavoro si riuniva con cadenza mensile e operava con un approccio innovativo ovvero portando a dialogare allo stesso tavolo presidenti e amministratori delegati di

¹²⁴Resoconto della 79^a della 10^a Commissione Industria del Senato della Repubblica del 22 maggio 1997, il cui ordine del giorno recava: “Seguito dell'indagine conoscitiva sulle imprese multinazionali con sede in Italia: audizione dei dottori Espa e Mancinelli, componenti del gruppo di lavoro congiunto Governo e multinazionali presso la Presidenza del Consiglio”, in <https://www.senato.it/Web/13LavoriNewV.nsf/All/332BEBA2099A555041256694003CA998?OpenDocument>

multinazionali presenti in Italia e i rappresentanti delle più importanti amministrazioni pubbliche italiane.

Si trattava di un metodo di lavoro significativo perché per la prima volta in modo organico e continuativo i rappresentanti delle varie articolazioni di Governo avevano modo di confrontarsi con i vertici delle multinazionali estere, i quali più di tutti potevano rendere noti i maggiori ostacoli che dovevano affrontare per investire in Italia, potendo allo stesso tempo fare una valutazione comparativa con la legislazione e l'azione amministrativa che invece essi incontravano negli altri Paesi europei.

La metodologia di lavoro di questi incontri si basava infatti sul confronto tra le varie realtà burocratiche, amministrative e fiscali presenti in Europa al fine di individuare gli elementi critici presenti in Italia su cui intervenire per migliorare la competitività del Paese: il confronto fra la situazione italiana e quella di altri Paesi fu effettuato con riferimento a singole procedure che coinvolgono il rapporto tra organismi burocratici e investitori.

Già in una relazione del maggio 1997, dunque a circa sei mesi dall'inserimento del Gruppo di lavoro, emersero alcune prime valutazioni, che, come si vedrà, appaiono ancora attuali e non a caso in linea con gli interventi di riforma portati avanti negli ultimi anni.

Innanzitutto, emergeva la debolezza nella capacità dell'Italia di attrarre investimenti esteri: dai dati sulla creazione di nuove imprese nel territorio nazionale da parte di soggetti stranieri, emergeva come solo il 10% degli investimenti stranieri complessivi, si fosse tramutato nella creazione di nuove imprese.

Dalle prime interlocuzioni emergevano infatti quattro fattori di maggiore criticità per gli investimenti esteri, su cui concentrare l'attenzione: le procedure amministrativo-burocratiche, la pressione fiscale, il mercato del lavoro e lo stato delle infrastrutture e dei servizi.¹²⁵

Si faceva presente come questi quattro settori indicati presentassero anomalie e disfunzioni che ostacolavano non solo gli investimenti da parte di imprese e aziende straniere, ma che costituivano "fattori di diseconomia per l'intero sistema industriale italiano".

Basandoci sui dati esposti nei paragrafi precedenti, appare evidente come questi fattori critici siano in gran parte assolutamente attuali quali ostacoli individuati agli investimenti in Italia, primi fra tutti gli oneri amministrativi e burocratici.

È interessante sottolineare il fatto che è proprio partendo da queste quattro macro-aree di criticità, che il Gruppo di lavoro ha organizzato la sua attività: si sono infatti creati quattro sottogruppi di lavoro in relazione ai settori della semplificazione amministrativa, della legislazione fiscale, del mercato del lavoro e dello stato delle infrastrutture e dei servizi, i cui approfondimenti in un secondo momento sarebbero confluiti in un'unica relazione condivisa

¹²⁵ *Ibidem*

dal gruppo di lavoro in sede plenaria, contenente una serie di proposte d'intervento da sottoporre alla Presidenza del Consiglio.

Dai lavori del Gruppo emergevano, però, anche elementi strutturali dell'economia italiana visti come punti di forza per le aziende straniere per investire in Italia: l'ampiezza del mercato, l'abbondanza del fattore lavoro, il costo relativamente basso del lavoro stesso e, in alcune aree, la presenza di reti infrastrutturali moderne.

Oltre al tema dell'efficienza dell'apparato burocratico, che emergeva come la criticità maggiormente sentita dalle imprese multinazionali, si sollevavano le questioni della flessibilità del lavoro e dell'alta pressione fiscale, tema quest'ultimo particolarmente sentito dalle imprese estere a causa dell'elevata pressione fiscale comparata dell'Italia e delle agevolazioni che in altri Paesi venivano concesse per attrarre gli investimenti esteri.

Ciò però che di più interessante emerge dal lavoro di questo organismo di quasi trenta anni fa, sono le maggiori criticità che gli esponenti delle multinazionali lamentarono e sottoposero al decisore pubblico e che appaiono assolutamente attuali se confrontati con i dati del Rapporto ABIE del 2025: essi sottolineavano, in primis, “la necessità di realizzare al più presto un centro unitario di riferimento per gli investitori stranieri, quale potrebbe essere una agenzia di promozione degli investimenti stranieri”, l'esigenza di “superare l'elevata frammentazione delle competenze amministrative per tutte le attività di carattere industriale” e, sempre in tema di procedimenti e atti amministrativi, emergeva “con nettezza la inutile complessità di molti adempimenti e l'assenza di certezza sui tempi delle decisioni e delle risposte della pubblica amministrazione”.¹²⁶

Le proposte che le imprese estere avanzavano per semplificare gli adempimenti amministrativi erano dunque essenzialmente due: da una parte quella di creare un centro unitario di riferimento per gli investitori esteri ovvero “unificare in un solo soggetto di riferimento tutte le amministrazioni con le quali vengono a contatto le imprese” (e dunque creare un cosiddetto “sportello unico”), dall'altra quella di “unificare in un solo atto tutti i procedimenti autorizzativi”.

L'idea che emergeva dal Gruppo di lavoro era quella di istituire uno “sportello unico” per i rapporti fra pubblica amministrazione ed imprese con riguardo non solo gli investitori internazionali, ma anche alle imprese italiane.

¹²⁶ *Ibidem*

Come si vedrà, si tratta di interventi che hanno trovato piena applicazione sono con le riforme degli anni più recenti, che a breve si analizzeranno.

2.2 Le Agenzie di sviluppo in Europa e la nascita di “Invitalia”

Come emerso nel paragrafo precedente, nell’ambito delle attività del “Gruppo di lavoro Governo-Multinazionali” era emersa la necessità di istituire un punto unico di riferimento per gli investitori esteri e, in effetti, parallelamente, ovvero negli stessi mesi in cui il Gruppo di lavoro operava, il Governo Prodi I stava già lavorando alla creazione di una Agenzia per la promozione degli investimenti esteri.

Questa avrebbe dovuto compiere opera di informazione, promozione e consulenza nei confronti delle imprese straniere nei Paesi in cui erano presenti maggiormente investitori interessati all’economia italiana.

L’agenzia avrebbe dovuto fungere da tramite per i cosiddetti “pacchetti localizzativi” già esistenti e che includevano offerte di incentivi, di semplificazione, di flessibilità del mercato del lavoro da mettere in campo a livello locale.

Nelle intenzioni del Governo avrebbe dovuto anche essere un’Agenzia con compiti di marketing territoriale all’estero sfruttando la rete estera già esistente dell’ICE, ovvero “l’Istituto nazionale per il commercio estero” istituito nel lontano 1926 con il Regio Decreto n. 800.

Quella che si voleva far nascere era però qualcosa di molto diverso dall’ICE: l’idea era di creare anche in Italia una cosiddetta “Agenzia di sviluppo”: queste sono definite in letteratura come enti chiamati a svolgere “una funzione informativa, ponendosi come intermediari tra le imprese, il territorio e le istituzioni”; esse poi “hanno il compito di promuovere le possibilità di investimento ed accompagnare nelle varie fasi le iniziative di realizzazione dello stesso”.¹²⁷

In Italia il riferimento erano le esperienze di successo maturate in altri Paesi europei come Irlanda, Galles, Francia ecc.

In questi Paesi, infatti, erano state messe in campo alcune politiche nazionali di attrazione degli investimenti diretti esteri tra le più avanzate e consolidate, basate su iniziative di marketing territoriale, con l’obiettivo di contribuire a migliorare la reputazione percepita da parte degli investitori esteri di un dato territorio, e basate sulla creazione di agenzie integrate a livello nazionale. Sono agenzie che nascono per accrescere l’attrattività e la competitività dei territori, nonché per gestire eventuali strumenti agevolativi dedicati alle imprese.¹²⁸

Sono dette Agenzie integrate (o anche *one-stop shop*) perché affiancano il potenziale investitore estero lungo tutta la filiera dell’attrazione degli investimenti: danno un’assistenza pre-investimento, fornendo “informazioni ed analisi strategiche su mercati e settori, vantaggi

¹²⁷ Roberto Basile, Marianna Mantuano, “L’attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali”, cit., p. 636

¹²⁸ Ivi, p. 635

competitivi dei territori, infrastrutture, normativa, incentivi; supporto all'insediamento, attraverso la fornitura di servizi operativi quali la ricerca di opportunità insediative, gli adempimenti legali-amministrativi, la gestione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione, l'assistenza per l'accesso agli incentivi, la selezione del personale"¹²⁹ e, infine, supporto post-insediamento, per la risoluzione di problemi amministrativi, nonché assistenza per la realizzazione di progetti di espansione. Si tratta, nella sostanza di una prima forma di punto unico di riferimento richiesto dagli investitori esteri chiedevano.

Sull'esempio, dunque, di esperienze simili riuscite in altri paesi europei, anche in Italia si cercò di organizzare la politica nazionale di attrazione degli investimenti in questo senso, ovvero creando un'agenzia nazionale con le caratteristiche fin qui descritte: è così che nasce quella che oggi si chiama "Invitalia" ovvero "l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A."

L'iter per la sua creazione iniziò proprio nel 1997, in particolare con una di quelle Leggi fondamentali adottate in quegli anni per la riforma della pubblica amministrazione, ovvero la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa" (c.d. "Legge Bassanini") che conferì al Governo (all'art. 11, c. 1, lett. b), e all'art. 14), fra l'altro, "la delega per il riordino e la razionalizzazione dell'intervento pubblico in materia di promozione e di sostegno al sistema produttivo nazionale e degli enti operanti nel settore".

A tal fine, sempre nel 1997, il Governo Prodi istituì una Commissione tecnica per il riordino delle società di promozione, con l'incarico di svolgere "una ricognizione delle attività degli enti operanti nel settore, delle loro caratteristiche di intervento e dei risultati da essi conseguiti".¹³⁰ In seguito all'analisi compiuta da questa Commissione, fu emanato dal Governo D'Alema, nel frattempo succeduto a Prodi, il decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1, che, in ottemperanza alla delega prevista all'art. 11, c. 1, lett. b), della legge n. 59/1997, prevedeva l'istituzione della società per azioni "Sviluppo Italia", che nel 2008 assumerà il nome attuale di "Invitalia". Oggi essa è un'agenzia governativa costituita sotto forma di società per azioni e interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Originariamente, il d.lgs. n. 1/1999 prevedeva che i diritti dell'azionista in riferimento alla

¹²⁹ Ivi, p. 636

¹³⁰ Francesco Sprovieri, "L'Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l'attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 34, n. 1, marzo 2020, p. 58.

società “Sviluppo Italia² fossero esercitati, in base alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d’intesa con il Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato e con il Ministro per le politiche agricole.

Oggi invece, l’art. 2, comma 6 del d.lgs. 1/1999, modificato nel 2006, prevede che i diritti dell’azionista siano esercitati dal Ministero dell’economia e delle finanze, d’intesa con il Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Gli organi della società sono nominati dal Ministro delle Imprese e del made in Italy di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze.

La società poi è tenuta a riferire al Parlamento e deve presentare annualmente al Ministero delle Imprese e del Made in Italy una relazione sulle attività svolte ai fini della valutazione di coerenza, efficacia ed economicità.

Si tratta, dunque, di una società posta sotto il controllo e la vigilanza del Ministero delle imprese e del made in Italy.

Sviluppo Italia da una parte nasceva dalla fusione di una serie di società allora esistenti nell’ambito di un piano di razionalizzazione portato avanti in quegli anni, e dall’altra si vedeva assegnati dal d.lgs. n. 1/1999, una serie di competenze relative “alla promozione di attività produttive e di attrazione degli investimenti, di iniziative occupazionali e di nuova imprenditorialità, allo sviluppo della domanda di innovazione, allo sviluppo di sistemi locali d’impresa (anche nei settori agricolo, turistico e del commercio), al supporto delle amministrazioni centrali e locali per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, con particolare riferimento al Mezzogiorno e alle altre aree depresse”.¹³¹

Come ci si può immaginare, la multifunzionalità dell’Agenzia, unita alle lungaggini burocratiche ancora presenti nell’apparato amministrativo italiano, hanno di fatto limitato l’efficienza e la capacità della stessa nel riuscire ad attrarre investimenti dall’estero.¹³²

L’esperienza di “Sviluppo Italia” prima e “Invitalia” poi, sembra, dunque, non aver avuto lo stesso successo sulle politiche di attrazione degli investimenti rispetto ad altre realtà simili presenti a livello europeo. Oltre alla perdurante inefficienza amministrativa presente in Italia, ad aver pesato è stato il fatto di non aver creato un’agenzia che si occupasse esclusivamente di

¹³¹ Ivi, p. 59.

¹³² Roberto Basile, Marianna Mantuano, “L’attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali”, cit., p. 637.

investimenti esteri.

A questo proposito è sufficiente fare un confronto con altri esempi simili di agenzie pubbliche di sviluppo nate, non a caso negli stessi anni, in importanti Paesi europei come Regno Unito e Francia: sia la *UK Trade and Investment*, fondata nel 1999, che l'*Agence Française pour les Investissements Internationaux*, nata nel 2001, avevano come unica competenza l'attrazione di investimenti diretti esteri: questo le portava ad avere un'elevata specializzazione ed il beneficio di poter concentrare le proprie attività su obiettivi chiari e definiti.¹³³

Inoltre, queste due Agenzie, a differenza di Invitalia, possedevano una vasta rete di funzionari presenti all'estero, il cui unico compito era quello di ricercare potenziali investitori e che fungevano, così, anche da primo punto di contatto per l'investitore: l'Agenzia britannica aveva sedi in 25 paesi esteri, mentre quella francese era presente in 22 paesi.

Entrambe queste agenzie furono sciolte nell'ambito dei processi razionalizzazione degli apparati di Governo, a cavallo tra il 2015 e il 2016, e le loro competenze sono state fatte confluire, nel caso britannico, all'interno dello stesso *Department for Business and Trade*, mentre in quello francese, in una nuova struttura denominata *Business in France*.

Agenzie governative simili, che si occupano esclusivamente di attrazione di investimenti diretti esteri, continuano tuttora ad esistere in molti Paesi: solo per fare alcuni esempi, in Germania vi è l'agenzia *Germany Trade & Invest (GTAI)*, posta sotto il controllo del Governo tedesco, la quale opera con una rete estera presente in 87 paesi in tutti i cinque continenti. Anche *Business in France* opera attraverso una rete fatta di oltre 120 uffici presenti all'estero in tutti i continenti. Allo stesso modo, in Spagna vi è la *ICEX España Exportación e Inversiones*: anche in questo caso si tratta di un'agenzia governativa posta sotto il controllo del Ministero dell'economia, del commercio e delle imprese, che si occupa solo di attrazione di investimenti diretti esteri.

Andando oltreoceano, negli Stati Uniti è presente l'agenzia federale *SelectUSA* posta sotto il controllo del *Department of Commerce*, dedicata alla promozione degli investimenti diretti esteri. È stata fondata nel 2011, e ha come missione quella di facilitare l'investimento in tutti i settori dell'economia statunitense, aiutando le imprese straniere ad entrare e ad espandersi nel mercato statunitense.

Esempi simili sono presenti in Brasile, Singapore ecc.

L'elenco potrebbe continuare a lungo: quello che si può sostenere è che con il consolidarsi del fenomeno della globalizzazione che ha portato ad un intensificarsi degli investimenti internazionali su scala mondiale, molti Stati occidentali, tra cui l'Italia, prevalentemente sul finire degli anni 1990, hanno creato Agenzie di sviluppo governative, poste sotto il controllo dei Ministeri competenti per il Commercio con l'estero, con lo scopo di

¹³³ *Ibidem*

aumentare la loro competitività e attrattività percepita a livello internazionale.

Queste Agenzie nascono per portare avanti azioni di marketing territoriale ma anche per essere un unico punto di contatto in grado di accompagnare l'investitore estero in tutte le fasi dell'investimento.

La loro presenza rende chiara la “competizione” presente anche tra gli stessi Paesi europei per attrarre i migliori investitori esteri.

Tutte queste Agenzie sono accumulate anche dal fatto di gestire oggi portali web con nomi e funzioni simili, disponibili in varie lingue, i quali promuovono il Paese come meta per gli investimenti e fungono da primo punto di contatto per gli investitori esteri (i loro nomi sono: *InvestUK; Invest in Spain; Invest in Germany* ecc.)

Anche l'Italia ha un suo portale web del tutto simile a quelli appena citati, gestito da Invitalia, ICE, Ministero delle Imprese e del Made in Italy e Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, denominato “*InvestinItaly.gov.it*”, interfaccia digitale dello Sportello Unico creato nel 2022 (infra. Par. 2.7), il quale mette a disposizione dei potenziali investitori esteri tutte le informazioni utili sulle opportunità di investimento (punti di forza del Paese, settori industriali prioritari, siti industriali disponibili, incentivi, ecc.). Esso mostra, soprattutto, le aree territoriali disponibili in tutta Italia per gli investimenti distinguendole tra opportunità localizzative per investimenti di tipo *greenfield* o di tipo *brownfield*: sono 259 i possibili siti di localizzazione – 229 per potenziali operazioni *greenfield*, 25 *brownfield* più 5 per progetti nella logistica – che il Ministero delle imprese e del made in Italy ha censito e raccolto nel nuovo portale.

2.3 La prima fase (1999-2012): Invitalia e i primi strumenti di sostegno pubblico agli investimenti esteri

La governance italiana per l'attrazione degli investimenti diretti esteri ha subito diverse riforme e revisioni nel corso degli ultimi venti anni. Ad oggi le competenze riguardanti l'attrazione degli investimenti si dividono, a livello nazionale, principalmente tra quattro enti: il Ministero delle Imprese e del made in Italy, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Invitalia e l'Agenzia ICE. Come si vedrà una parte di competenze continuano però anche ad essere in capo alle Regioni e ad Agenzia di sviluppo regionali.

Prima però di arrivare a delineare l'attuale assetto di governance, è opportuno ripercorrere le principali riforme che si sono susseguite in questi anni.

Come visto, la società Sviluppo Italia, poi divenuta Invitalia, già nel 1999 si vedeva assegnata la competenza sulla promozione di attività produttive e di attrazione degli investimenti. Fin dalle origini essa agiva anche poggiandosi sulla rete estera dell'ICE.

L'ICE, fondato nel 1926 con il nome di INE (ovvero "Istituto nazionale per le esportazioni"), assume nel 1945 la denominazione di "Istituto nazionale per il commercio estero" (ICE): posto sotto il controllo del Ministero per il Commercio Estero, aveva come competenza principale quella della promozione degli scambi con l'estero, l'internazionalizzazione delle imprese italiane e la promozione delle esportazioni. L'Istituto poteva contare su una rete estera molto estesa che si affiancava alla rete diplomatico-consolare: già nel 1974 aveva 57 uffici all'estero¹³⁴, oggi sono più di novanta.

A partire, dunque, dalla fine degli anni 1990, la competenza sull'attrazione degli investimenti esteri era principalmente in capo a "Sviluppo Italia" che agiva con il supporto della rete estera dell'ICE.

Già il 2 settembre 1999 viene costituita all'interno di Sviluppo Italia la "la Delegazione Nazionale per l'attrazione degli investimenti esteri" e con delibera Cipe n. 77 del 4 aprile 2001 viene disposto, a valere sulle risorse destinate ai contratti di programma, il trasferimento a «Sviluppo Italia» di 5 miliardi di lire (2,582 milioni di euro) "per l'espletamento delle attività di attrazione investimenti e di marketing territoriale".¹³⁵

In questa fase, la società agisce principalmente attraverso due strumenti legislativi di

¹³⁴ In <https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%20Ice%202007%20-%20Nocentini.pdf>

¹³⁵ Francesco Sprovieri, "L'Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l'attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 34, n. 1, marzo 2020, p. 67

agevolazione finanziaria e di sostegno agli investimenti delle imprese estere, in particolare in aree depresse quali il Sud Italia: i Contratti di Programma e i Contratti di localizzazione.

Questi strumenti, insieme ad altri pensati per favorire gli investimenti prevalentemente nel Mezzogiorno, sono elencati all'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1997, nel quale si dice che “gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi” quali, ad esempio, “l'Accordo di programma quadro”, il “Patto territoriale”, il “Contratto di programma”, il “Contratto di area”.

I Contratti di programma nascono, in realtà, con la Legge n. 64 del 1986 e sono il primo esperimento in Italia di strumento di sviluppo basato sulla contrattazione tra la Pubblica Amministrazione e le imprese “con la quale le parti esplicitamente assumono obblighi giuridicamente vincolanti e l'amministrazione ha la possibilità di «orientare» il progetto verso gli obiettivi della politica di incentivazione degli investimenti”.

Essi erano indirizzati principalmente a grandi gruppi industriali, nazionali e no, per investimenti nel Mezzogiorno.

Il Contratto di programma, però, fallì la sua missione originaria di attrazione di investimenti di grandi imprese e fu invece maggiormente utilizzato dalle imprese e dai consorzi di imprese nazionali.¹³⁶

Altro strumento di sostegno pubblico di cui “Sviluppo Italia” poté usufruire fin dagli inizi della sua attività per le politiche di attrazione degli investimenti, furono i “Contratti di localizzazione”. Questi si distinguono dai Contratti di programma per essere specificatamente indirizzati ad imprese estere medio/grandi nonché imprese italiane controllate da gruppi esteri o trasferite all'estero: con diverse delibere del CIPE, già a partire dal 2003, “Sviluppo Italia” fu destinataria di una serie di finanziamenti relativi all'utilizzo dei Contratti di localizzazione, nell'ambito del “Programma pluriennale per l'attrazione degli investimenti”, la cui attuazione era stata affidata alla società dal Governo Berlusconi nel 2002.¹³⁷

I Contratti di localizzazione si distinguevano da quelli di programma perché utilizzabili esclusivamente per investimenti nelle regioni del Mezzogiorno.

Essi venivano attuati attraverso la combinazione di due strumenti previsti dalla normativa italiana in materia di sostegno pubblico agli investimenti industriali: il “Contratto di

¹³⁶ Roberto Basile, Marianna Mantuano, “L'attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali”, cit., p. 633

¹³⁷ Francesco Sprovieri, “L'Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l'attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 34, n. 1, marzo 2020, p. 69

programma”, con il quale venivano erogate le agevolazioni finanziarie, e “l’Accordo di programma quadro” che rendeva esecutivo il Contratto di programma in esso inserito. Anche per i Contratti di localizzazione, dunque, si procedeva con la stipula di un accordo tra impresa estera e soggetti pubblici.

Questo strumento si inquadrava nell’ambito delle attività di marketing territoriale portate avanti da “Sviluppo Italia” e si basava sull’offerta di «pacchetti localizzativi» comprensivi delle aree indicate per l’insediamento degli stabilimenti produttivi, e di un sistema di incentivi finanziari, formativi e per la ricerca, strutturati su misura dei fabbisogni dell’azienda. Questo strumento avrebbe dovuto garantire all’investitore diversi vantaggi: “dalla rapidità e certezza dei tempi del processo allo snellimento dell’iter burocratico, al rispetto dei tempi di insediamento dell’impresa; dalla possibilità di usufruire di contributi a fondo perduto all’affiancamento costante in tutte le fasi della procedura; dall’impegno alla realizzazione, da parte degli enti locali, di servizi e infrastrutture sul territorio, legati alla realizzazione dell’investimento, al sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e formazione”.¹³⁸

Anche questo strumento però non ebbe molto successo: alla fine del 2007 risultavano stipulati solo 9 Contratti di localizzazione, per un totale di 350 milioni di euro di investimenti e 140 milioni di agevolazioni.¹³⁹

Sia i Contratti di programmazione che quelli di localizzazione furono abrogati con la Legge n. 133/2008 che li sostituì con il nuovo strumento dei “Contratti di sviluppo”, diventati pienamente operativi solo nel 2011.

I Contratti di sviluppo sono tuttora finanziati dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, mentre il soggetto attuatore è Invitalia che opera sotto le direttive e controllo dello stesso Ministero. Essi rappresentano il principale strumento agevolativo dedicato al sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni.

Sono rivolti ad imprese nazionali ed estere e anch’essi si basano su un finanziamento pubblico e sulla sottoscrizione di uno specifico accordo tra Ministero, Invitalia e l’impresa proponente. Oggi una parte consistente dei fondi sono dedicati ai settori industriali e catene di approvvigionamento strategici quali energie rinnovabili, automotive, semiconduttori ecc. Proprio ai contratti di sviluppo si lega l’utilizzo del fondo nazionale sulla microelettronica che, come si vedrà più avanti, ha in parte finanziato un recente importante investimento nell’industria dei semiconduttori (infra. Par. 3.6).¹⁴⁰

¹³⁸ Roberto Basile, Marianna Mantuano, “L’attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali”, cit., p. 635

¹³⁹ *Ibidem*

¹⁴⁰ Per una panoramica sullo strumento dei Contratti di Sviluppo si veda: <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/contratti-di-sviluppo>

2.4 Le riforme del 2011-2012 e la nascita del “Desk Italia – Sportello unico attrazione investimenti esteri”

La governance pubblica sull’attrazione degli investimenti esteri ha un primo punto di svolta tra il 2011 e il 2012.

Prima di allora, infatti, vi era stato solo un piccolo intervento sulla governance deciso con l’art. 6 del d.l. n. 35/2005, commi 12, 13 e 14 poi abrogati dalla Legge n 133/2008, con cui si istituiva all’interno del Cipe un «Comitato per l’attrazione delle risorse in Italia», con il compito di coordinare le iniziative volte ad aumentare la capacità dell’Italia di attrarre gli investimenti esteri ed il personale ad alta qualificazione, con particolare attenzione alle aree sottoutilizzate. Altro piccolo intervento, come accennato in precedenza, fu quello disposto dal Governo Prodi II con l’articolo 1, comma 460, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (ovvero la legge finanziaria 2007), con cui si dispose il cambio di denominazione per la “Società Sviluppo Italia Spa” che diveniva così “l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa Spa”, continuando ad essere una società a capitale interamente pubblico.

Si disponeva, poi, che la neoistituita “Invitalia” fosse posta sotto l’indirizzo e controllo del Ministro dello Sviluppo Economico, il quale, secondo la norma “definisce, con apposite direttive, le priorità e gli obiettivi della società e approva le linee generali di organizzazione interna, il documento previsionale di gestione ed i suoi eventuali aggiornamenti e, d’intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze, lo statuto.”

È né 2011, invece, che hanno inizio una serie di importanti riforme sulla governance.

Il primo intervento fu fatto con l’art. 14, commi 17-26 del Decreto-Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, modificato poco dopo dal Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, quest’ultimo adottato dal Governo Monti da poco insediatosi.

Con questi interventi veniva soppresso il vecchio “Istituto nazionale per il commercio estero” (ICE) e al suo posto veniva istituita l’attuale Agenzia ICE: l’acronimo restava lo stesso ma cambiava la forma giuridica: ora si trattava di un’agenzia governativa, il cui nome completo diveniva “ICE – Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane”.

L’agenzia veniva posta sotto l’indirizzo e il controllo del Ministero dello sviluppo economico. In materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane, i poteri di indirizzo venivano esercitati congiuntamente dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro degli affari esteri.

L'agenzia ereditava la vasta rete estera del suo predecessore e aveva, tra le sue competenze, anche quella dell'attrazione degli investimenti diretti esteri in Italia, oltre a quelle di sostegno delle esportazioni e degli investimenti italiani nel mondo.

I compiti dell'Agenzia erano principalmente quelli di sviluppare l'internazionalizzazione delle imprese italiane, la commercializzazione dei beni e dei servizi italiani nei mercati internazionali, e di promuovere l'immagine del prodotto italiano nel mondo.

È proprio a partire dal 2012 che la nuova Agenzia-ICE istituisce presso molte delle sue sedi estere, alcuni "Desk Attrazione Investimenti Esteri", ovvero punti che potessero fungere da specifico punto di riferimento *in loco* per gli investitori locali interessati a investire in Italia.

L'idea era quella di creare, nei principali Paesi al mondo, sportelli specificatamente dedicati all'attività dell'attrazione degli investimenti esteri che lavorassero anche con il supporto della rete diplomatico-consolare.

Dunque, per la prima volta, vi è una rete all'estero specificatamente dedicata all'attività di attrazione degli investimenti esteri e non solo alle attività di internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero come aveva fatto fino ad allora la rete estera dell'ICE.

Questi Desk esistono tuttora: oggi si contano dieci "FDI Desk" (in città come Londra, Parigi, San Francisco, Dubai, Pechino, Hong Kong ecc.), insieme ad altri tredici uffici minori definiti "FDI Analyst", presenti nelle principali piazze finanziarie e commerciali del mondo: questi costituiscono la "rete Attrazione Investimenti Esteri (AIE)" dell'Agenzia-ICE.¹⁴¹

Questa rete capillare ha l'obiettivo di "realizzare un' incisiva attività di *market intelligence*, promozione delle opportunità di investimento, *business* e *investment scouting* e di supporto al potenziale investitore".¹⁴²

L'ICE ha poi creato al suo interno "un'Area per l'Attrazione degli Investimenti Esteri (AIE)", per favorire l'insediamento e lo sviluppo di progetti di aziende straniere in Italia; promuovere opportunità di investimento in tutti i settori e supportare gli investitori per tutto il ciclo di vita dell'investimento (prima assistenza, tutoraggio, accompagnamento, *aftercare*).

L'art. 22, comma 6, del d.l. n. 201/2011 prevedeva anche la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di una "Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione" con compiti di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese.

Essa continua ad esistere tuttora e si riunisce con cadenza annuale: è co-presieduta dal Ministro

¹⁴¹ Per un quadro completo della rete AIE dell'Agenzia-ICE oggi presente, si veda: <https://www.ice.it/it/chiamo-invest-italy>

¹⁴² Si veda: <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/l-attrazione-degli-investimenti/governance/>

degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Ministro delle Imprese e del Made in Italy, e composta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Presidente della Conferenza Stato-Regioni e dai rappresentanti dell'industria e del sistema bancario italiano.

La Cabina rappresenta il contesto in cui annualmente si discutono le priorità e le strategie da attuare anche in tema di attrazione di investimenti esteri: nell'aprile 2021 si è, ad esempio, tenuta una sessione straordinaria della Cabina di Regia dedicata interamente alle politiche di attrazione degli investimenti esteri.¹⁴³

Ancora più di recente, nel marzo 2024, si è svolta la XII riunione della Cabina di Regia, presieduta dai due Ministri, nell'ambito della quale è stato firmato un importante Protocollo d'intesa tra ICE e Invitalia, controfirmato da MAECI e MIMIT, proprio per il coordinamento delle rispettive attività sulle politiche di attrazione degli investimenti con l'obiettivo di favorire gli investimenti esteri qualificati nel territorio italiano e rafforzare l'attrattività dell'Italia.¹⁴⁴

Con gli interventi riformatori del 2011, dunque, la governance delle politiche di attrazione degli investimenti rientrava tra le competenze del Ministero dello Sviluppo Economico, sotto il cui potere di vigilanza e controllo operavano entrambe le Agenzie ICE e Invitalia: la prima con compiti specificatamente di attività di promozione all'estero dell'Italia quale destinazione degli investimenti esteri, mentre la seconda con comiti di accompagnamento dell'investitore estero lungo tutta la filiera di attrazione dell'investimento, ovvero prima, durante e in seguito all'investimento stesso.

Ad Invitalia, come abbiamo descritto prima, spettava e spetta tuttora il ruolo di Soggetto Attuatore dei vari strumenti di incentivo pubblico agli investimenti produttivi.

In questo quadro così delineato, il Governo Monti decise di tornare ad occuparsi di attrazione degli investimenti esteri, con un'importante riforma di governance contenuta nel Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179 recante: "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, anche conosciuto con il nome di "Decreto Cresci Italia".

In particolare, l'art. 35 del decreto, come vedremo in seguito abrogato dal d.l. n. 133/2014, riprendeva l'idea, già emersa nel 1997 nell'ambito delle attività del Gruppo di lavoro congiunto Governo-Multinazionali, di creare uno "sportello unico" per l'attrazione di investimenti esteri. L'intenzione del Governo, in un contesto di pesantissima recessione economica per l'Italia, era

¹⁴³ Per i dettagli della riunione si veda: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2021/04/cabina-di-regia-per-l-internazionalizzazione-sessione-straordinaria-per-l-attrazione-investimenti-esteri/

¹⁴⁴ Si veda: <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/internazionalizzazione-riunita-la-cabina-di-regia-mimit-maeci>

quella di rilanciare la politica di attrazione degli investimenti dall'estero come mezzo per sostenere la ripresa dell'economia italiana.

Si istituiva, così, all'interno del Ministero dello sviluppo economico, il "Desk Italia – Sportello unico attrazione investimenti esteri".

Il comma 1 dell'art. 35, preveda che esso fosse istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello Sviluppo economico, "in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera a) e lettera q), della Costituzione, ed al fine di incrementare la capacità del sistema Paese di attrarre investimenti dall'estero". Esso doveva svolgere le "funzioni di principale soggetto pubblico di coordinamento territoriale nazionale per gli investitori esteri che manifestino un interesse reale e concreto alla realizzazione in Italia di investimenti di natura non strettamente finanziaria e di rilevante impatto economico e significativo interesse per il Paese."

Dunque, il suo operato avrebbe dovuto riguardare sostanzialmente investimenti produttivi di importo elevato e con importanti ricadute per l'Italia.

Il comma 2 elencava, invece, compiti e funzioni del nuovo soggetto pubblico, il quale si configurava quale "punto di accesso" per "tutte le vicende amministrative", di coordinamento con tutte le amministrazioni pubbliche, di raccordo con ICE e Invitalia. Ad esso però veniva anche dato il potere di presiedere, all'occorrenza, apposite conferenze di servizi.

Il testo diceva che esso doveva costituire "il punto di accesso per l'investitore estero in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il relativo progetto di investimento".

Esso poi avrebbe dovuto coordinare "la risposta unica e tempestiva di tutte le amministrazioni pubbliche ed i soggetti pubblici comunque coinvolti nei procedimenti riguardanti la realizzazione dell'investimento proveniente dall'estero, fungendo da raccordo fra le attività di promozione all'estero dell'Italia quale destinazione degli investimenti esteri svolte dall'Agenzia – ICE e le attività di accompagnamento ed insediamento di investitori esteri svolte dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa – Invitalia"; infine, esso poteva convocare e presiedere, all'occorrenza, "apposite conferenze di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241" e "ai sensi dell'articolo 27, comma 4, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134".¹⁴⁵

Il Desk Italia avrebbe dovuto operare senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, presso il Ministero dello Sviluppo Economico del cui personale si doveva avvalere, ma agendo in raccordo con il Ministero degli Affari Esteri e avvalendosi anche del personale dell'Agenzia-

¹⁴⁵ Si tratta, in quest'ultimo caso, di Conferenze di servizi indette dal Ministero dello sviluppo economico per le ipotesi di crisi industriale complessa.

ICE e di Invitalia.

Si prevedeva, inoltre, che esso agisse “secondo gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia per l'internazionalizzazione”.

Il comma 4, voleva invece intervenire per migliorare il coordinamento con le Regioni: si prevedeva, infatti, che senza nuovi oneri per la finanza pubblica, le Regioni, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del Decreto, provvedessero ad individuare “l'ufficio interno al quale attribuire le funzioni di raccordo con il Desk Italia – Sportello unico attrazione investimenti esteri, al fine di agevolare il coordinamento con riguardo ad iniziative di investimento estere localizzate in ambito regionale e con potere, all'occorrenza, di convocare e presiedere conferenze di servizi per gli investimenti esteri di esclusivo interesse regionale”.

Infine, veniva previsto che il Desk Italia avrebbe potuto formulare annualmente proposte di semplificazione normativa ed amministrativa sul tema dell'attrazione degli investimenti esteri.

Come appare evidente, si tratta di un intervento di riforma della governance fortemente innovativo e significativo se si guarda al quadro precedente.

Il nuovo soggetto viene definito come “Sportello unico attrazione investimenti esteri” ma in realtà per la prima volta si fa un intervento non strettamente inerente alle politiche di attrazione degli investimenti come si era fatto con le riforme di ICE e Invitalia, ma si guarda più nello specifico all'iter burocratico-amministrativo che gli investitori esteri devono affrontare una volta che hanno deciso di investire in Italia.

Con questo intervento si fa un passo in avanti: le politiche di attrazione degli investimenti esteri in Italia non consistono più solo nella promozione dell'Italia come meta di destinazione come fatto da ICE o in azioni di marketing territoriale, accompagnamento dell'investitore o erogazione di incentivi pubblici come fatto da Invitalia, ma si comprende che il vero freno all'attrazione di investimenti esteri è l'inefficienza amministrativa italiana che scoraggia gli investitori.

Individuato il problema, si cerca di dare una risposta creando un ufficio, il Desk Italia appunto, che sia il punto di accesso per *tutte le vicende amministrative* collegate al progetto di investimento e che coordini la *risposta unica e tempestiva* di tutte le amministrazioni pubbliche per la realizzazione dell'investimento.

Come si può notare da questi due passaggi dell'art. 35 del d.l n. 179/2012, l'accento qui non è più sull'attrazione ma essenzialmente sulla necessità di rendere la fase autorizzativa da parte delle pubbliche amministrazioni più rapida ed efficiente.

Il nuovo soggetto ha però essenzialmente solo poteri di *morual suasion* e coordinamento nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche: l'unico potere più concreto che gli viene affidato è quella di poter convocare e presiedere le conferenze dei servizi sempre nell'ambito

di questo mero ruolo di coordinamento.

Pur essendo un intervento che verrà ritenuto insufficiente, si tratta però di un primo passo riformatore con elementi che, come si vedrà, verranno ripresi nelle riforme successive fino a quelle più recenti riguardanti l'istituzione dell'UMASI.

Quel che accade a partire dal 2012, con la nuova Governance voluta dal Governo Monti e delineata dal d.l. n. 179/2012, è anche un forte ridimensionamento del ruolo di Invitalia sulle politiche di attrazione degli investimenti esteri: da quell'anno, infatti, le specifiche iniziative di Invitalia per l'attrazione degli investimenti esteri non sono state più rifinanziate e si è preferito trasferire una buona parte delle competenze e delle risorse finanziarie all'ICE che, fino ad allora, si era occupato principalmente della promozione degli investimenti degli operatori italiani all'estero.¹⁴⁶

Questo ampliamento di competenze a favore dell'Agenzia-ICE viene totalmente confermato nel 2014, quando il modello di governance delineato nel 2012, dopo soli due anni viene totalmente rivisto dal neo insediatosi Governo Renzi.

¹⁴⁶ Francesco Sprovieri, "L'Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l'attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 34, n. 1, marzo 2020, p. 102

2.5 La nascita del “Comitato Attrazione Investimenti Esteri” e le nuove competenze dell’Agenzia-ICE

Ad intervenire nuovamente sull’organizzazione della governance pubblica in materia di attrazione degli investimenti esteri, è il decreto-legge 12 settembre 2014 , n. 133, recante: “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, anche conosciuto con il nome di “Decreto Sblocca Italia”.

Si trattava di un intervento legislativo ampio ed eterogeneo di 45 articoli, in cui l’obiettivo che il Governo si prefiggeva era quello di “aiutare le amministrazioni locali a liberarsi dagli ostacoli che bloccano progetti, cantieri ed investimenti fermi da mesi o anni e dunque di liberare tutti i progetti imprigionati dalla burocrazia”.¹⁴⁷

In tal senso erano presenti, ad esempio, norme per lo sblocco di grandi opere infrastrutturali, come le linee ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina, per le quali l’amministratore delegato di Ferrovie dello Stato veniva nominato Commissario, norme di semplificazione edilizia per i privati, il rifinanziamento del cosiddetto fondo “sblocca cantieri”, ma anche modifiche alla legge n. 241/1990 e norme di semplificazione sulle autorizzazioni paesaggistiche.

L’articolo 25, poi, prevedeva l’esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio, a norma dell’articolo 120 della Costituzione, in caso di inerzia, ritardo o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili dell’attuazione di interventi finanziati con fondi europei, per non incorrere nelle sanzioni previste dal diritto UE.

Dunque, in questo provvedimento di sburocratizzazione, ritroviamo alcuni strumenti quali la nomina di Commissari di Governo e l’uso di “poteri sostitutivi” da parte del Governo in caso di inerzia, che, come vedremo, verranno ripresi e ampliati in successive riforme di semplificazione amministrativa.

È da evidenziare il fatto che in un provvedimento così importante di semplificazione burocratica, siano state inserite alcune norme riguardanti la riforma della governance sull’attrazione degli investimenti esteri.

Al Capo VII del Decreto recante “Misure urgenti per le imprese”, troviamo, infatti, l’articolo 30, la cui rubrica reca “Promozione straordinaria del Made in Italy e misure per l’attrazione

¹⁴⁷ Si veda: <https://finanza.lastampa.it/News/2014/09/03/decreto-sblocca-italia-cose-e-cosa-prevede>

degli investimenti”. Si tratta di un articolo che modifica profondamente l’assetto di governance delineato dal Governo Monti, tanto che al comma 7 si prevede l’abrogazione *in toto* dell’art. 35 del d.l. n. 179/2012.

Si decide, dunque, una *tabula rasa* di quanto era stato istituito appena due anni prima: viene dunque soppresso il “Desk Italia-Sportello Unico attrazione investimenti esteri” e tutto quanto il resto era stato previsto.

Quel che già si può affermare è che, “in una materia complessa come l’attrazione degli investimenti esteri, il legislatore interviene più volte, senza dare certezze agli operatori e rimaneggiando più volte i criteri in base ai quali attribuire, di volta in volta, le competenze”.¹⁴⁸

Il d.l. n. 133/2014, in sostituzione di quanto previsto nel 2012, introduceva, con il comma 1 del predetto articolo 30, il “Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy e l’attrazione degli investimenti in Italia”, il quale si prevedeva fosse adottato, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, d’intesa con il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e, solo per specifiche azioni, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

Il comma 8 dell’articolo, prevedeva anche che il Ministro dello sviluppo economico, d’intesa con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, avrebbe dovuto presentare annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione del Piano e sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Il Piano doveva essere adottato “al fine di ampliare il numero delle imprese, in particolare piccole e medie, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l’immagine del Made in Italy nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia.”

Gli indirizzi in tema di attrazione degli investimenti esteri vengono così inseriti in un Piano che si occupa non solo di questo, ma anche di internazionalizzazione delle imprese italiane e di promozione del Made in Italy.

Delle dieci azioni, con relative dotazioni finanziarie, che, secondo la norma, il Piano doveva contenere, solo una, si prevedeva fosse dedicata al “sostegno ad iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia, nonché di accompagnamento e assistenza degli investitori esteri in Italia”.

Accanto a questa, però, troviamo una serie di azioni concernenti, ad esempio, “iniziative straordinarie di formazione e informazione sulle opportunità offerte dai mercati esteri alle

¹⁴⁸ Francesco Sprovieri, “L’Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l’attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 34, n. 1, marzo 2020, p. 102.

imprese in particolare piccole e medie”; il “supporto alle più rilevanti manifestazioni fieristiche italiane di livello internazionale”; la “valorizzazione delle produzioni di eccellenza, in particolare agricole e agroalimentari, e tutela all’estero dei marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti; il “sostegno alla penetrazione dei prodotti italiani nei diversi mercati” ecc.

Dunque, le politiche di attrazione degli investimenti vengono fatte rientrare in un atto programmatico e di indirizzo ben più ampio ed eterogeneo, riguardante prevalentemente l’internazionalizzazione delle imprese italiane all’estero.

L’attuazione dell’intero Piano viene demandato esclusivamente all’Agenzia ICE, che così si vede anche allargate le sue competenze sull’attrazione degli investimenti: secondo quanto previsto dall’articolo 35, comma 2, lettera l), ICE non dovrà più solo occuparsi di svolgere azioni di sostegno ad iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia, ma anche di accompagnamento e assistenza degli investitori esteri in Italia. In questo quadro, dunque, appare molto ridimensionato il ruolo di Invitalia che fino ad allora si era occupata principalmente di accompagnamento e supporto dell’investitore estero sul territorio nazionale (oltre alla gestione degli incentivi e alla definizione dell’offerta).

Il comma 5 dell’articolo 35 del d.l. n. 133/2012 prevedeva, infatti, che venisse stipulata un’apposita convenzione tra il Ministero dello Sviluppo Economico, come visto primariamente competente finora sul tema dell’attrazione degli investimenti, e l’Agenzia ICE, nel quale venissero definiti: “a) gli obiettivi attribuiti all’ICE-Agenzia per favorire l’attrazione degli investimenti esteri, tenuto conto di quanto previsto dall’articolo 1, comma 460, della legge 27 dicembre 2006, n.296 [ovvero la norma riguardante la nascita di “Invitalia” e il suo assoggettamento alle direttive del Ministro dello Sviluppo Economico N.d.R.]; b) i risultati attesi; c) le risorse finanziarie e il relativo utilizzo.

Dunque, fermo restando le priorità e gli obiettivi che il Ministro dello Sviluppo Economico può dare ad Invitalia sulle politiche di attrazione degli investimenti esteri, la norma pone l’obbligo in capo allo stesso Ministro di stipulare una convenzione *ad hoc* riguardante l’attrazione degli investimenti con ICE, anch’essa già sottoposta agli indirizzi del Ministro dello Sviluppo economico ai sensi del d.l. n. 201/2011.

In questo modo, sostanzialmente, vengono ampliate le competenze di ICE sull’attrazione degli investimenti esteri.

Coerentemente a questa estensione di competenze, il comma 9 dell’articolo 30 del d.l. n. 133/2014, prevedeva che la dotazione del “Fondo per la promozione degli scambi e l’internazionalizzazione delle imprese” assegnato all’ICE dal d.l. n. 98/2011(ovvero la sua la sua legge istitutiva), venisse destinata adesso anche all’attrazione degli investimenti esteri.

Tutto quanto fin qui descritto e contenuto nell'articolo 30 del d.l. n.133/2014, verrà abrogato dalla Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (ovvero la legge di bilancio per il 2022), nel quadro, come si vedrà più avanti, di una totale revisione della governance sull'attrazione degli investimenti.

Una norma che invece non è stata abrogata, ed è tuttora in vigore, è quella contenuta al comma 6 dell'articolo 30 del d.l. n. 133/2014, la quale prevede che l'Agenzia ICE debba svolgere l'attività di attrazione degli investimenti dall'estero “attraverso la propria rete estera che opera nell'ambito delle Rappresentanze Diplomatiche e consolari Italiane”: il riferimento è, in particolare, alla rete di Desk all'estero per l'attrazione degli investimenti creata da ICE a partire dal 2012 e tuttora presente.

Altro tassello fondamentale della governance introdotta dall'articolo 30 del d.l. n. 133/2014 e tutt'oggi in vigore, è quanto previsto dal comma 7.

In quest'ultimo, infatti, si istituisce presso il Ministero dello Sviluppo Economico, un comitato che prenderà il nome di “Comitato Interministeriale Attrazione Investimenti Esteri (CAIE)”.

La norma prevede che il Comitato sia composto da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, che lo presiede, da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, da un rappresentante del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, da un rappresentante del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e da un rappresentante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Si dice anche che “il Comitato può essere integrato con i rappresentanti delle amministrazioni centrali e territoriali di volta in volta coinvolte nel progetto d'investimento”.

La norma assegna al Comitato “il compito di *coordinamento* dell'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri, nonché di favorire, ove necessario, la *sinergia* tra le diverse amministrazioni centrali e locali.”

Vengono riprese, dunque, quelle competenze di coordinamento e raccordo delle amministrazioni pubbliche già presenti, come visto in precedenza, nel “Desk Italia”.

In questo caso, però, si decide di creare un Comitato Interministeriale, che riunisca intorno allo stesso tavolo i rappresentanti di tutti i Ministeri, ed eventualmente di altre amministrazioni, maggiormente coinvolti nell'attrazione e realizzazione degli investimenti esteri. Il Desk Italia era invece sostanzialmente un nuovo Ufficio creato all'interno del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il Comitato, come detto, continua ad esistere e a riunirsi: l'ultima riunione, dopo due anni di inattività, è avvenuta il 13 luglio 2023 alla presenza, oltre del Ministro delle Imprese e del Made

in Italy che lo presiedeva, del Ministro delle Riforme Istituzionali, di un sottosegretario in rappresentanza del MEF e di un altro in rappresentanza del MAECI, oltre a rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ICE, di Invitalia, di Sace e di Cassa Depositi e Prestiti.¹⁴⁹

Le riunioni del CAIE ad alto livello, ovvero con la presenza di Ministri o loro delegati, continuano ad essere, comunque, molto sporadiche: nel 2024, ad esempio, non si è mai riunito e non si prevedono riunioni neanche per il 2025.

Per questo motivo si tengono alcuni incontri informali, definite riunioni “pre-CAIE” dove ad incontrarsi sono solo i tecnici dei vari Ministeri per le opportune attività di confronto e coordinamento.

Il CAIE è, dunque, un ulteriore contesto istituzionale, oltre alla Cabina di regia per l'internazionalizzazione già descritta in precedenza, presso il quale i vari soggetti pubblici competenti sul tema degli investimenti esteri, *in primis* MIMIT, MAECI, ICE ed Invitalia, possono confrontarsi e coordinarsi.

Il CAIE “svolge una duplice funzione: (i) formulare proposte, anche normative e regolamentari, per migliorare l'attrattività del Paese e il clima per gli investimenti e (ii) seguire specifici progetti di investimento esteri, con elevato impatto in termini di crescita economica, occupazionale e di contributo all'innovazione, favorendo l'interlocuzione con le Amministrazioni centrali e locali coinvolte nelle diverse procedure amministrative sottese all'attuazione dell'investimento stesso”.¹⁵⁰

Come si analizzerà nei prossimi paragrafi, il CAIE sarà oggetto di riforma a partire dal 2021, fino ai più recenti interventi del 2025.

¹⁴⁹ Per i dettagli sulla riunione, si veda: <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/al-mimit-la-prima-riunione-del-comitato-attrazione-investimenti-esteri-caie>

¹⁵⁰ Si veda: <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/l-attrazione-degli-investimenti/governance/>.

2.6 Lo “storico” passaggio di competenze sul commercio internazionale al MAECI e le conseguenze per l’attrazione degli investimenti

Abbiamo visto, dunque, come la governance voluta dal governo Renzi e delineata dall’articolo 30 del d.l. n. 133/2014, vedesse come protagonista delle politiche di attrazione degli investimenti, l’Agenzia ICE che si vedeva rafforzata nelle competenze e nelle risorse per la gestione di questo ambito.

Un’importante nuova riforma voluta nel 2019 dal Governo Conte II è andata però nuovamente a modificare, seppure limitatamente, le competenze sull’attrazione degli investimenti: si tratta del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132.

Il decreto, tra le altre cose, compiva due importanti modifiche riguardanti funzioni e competenze di alcuni ministeri: in particolare, con l’articolo 1, le funzioni riguardanti il turismo venivano trasferite dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, al Ministero per i beni e le attività culturali, mentre con l’articolo 2 si compiva una riforma ancora più considerevole, prevedendo il trasferimento, a decorrere dal 1 gennaio 2020, di tutte le competenze in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese, dal Ministero dello sviluppo economico, cui erano storicamente appartenute, al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si prevedeva che tutte le funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico “in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l’estero e di sviluppo dell’internazionalizzazione del sistema Paese” fossero trasferite al Ministero degli affari esteri, insieme alle risorse umane, strumentali e finanziarie della “Direzione generale per il commercio internazionale” del Ministero dello sviluppo economico, che veniva quindi soppressa.

Si trattava di una riforma che andava a ridefinire un assetto di competenze definito da molti anni: basti pensare che le competenze sul commercio estero erano storicamente appartenute ad un Ministero a sé stante ovvero il “Ministero del Commercio con l’estero” esistito continuativamente dal 1946 al 2001, quando fu accorpato nell’allora “Ministero delle attività produttive” poi divenuto “Ministero dello Sviluppo Economico”.

Il d.l. n. 32/2019 rivedeva, tra le altre cose, anche la governance sull’attrazione degli investimenti: si prevedeva, conseguentemente al trasferimento di competenze effettuato, che

l'Agenzia ICE fosse ora posta sotto i poteri di indirizzo e controllo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e non più del Ministero dello Sviluppo Economico come era stato previsto fino ad allora dal d.l. 98/2011 come modificato dal d.l. 201/2011: in tal senso si prevedeva anche la modifica dello Statuto dell'Agenzia-ICE.

L'articolo 2 del d.l. n. 104/2019 interveniva anche sul "Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia" che il d.l. n. 133/2014 prevedeva fosse adottato con decreto dal Ministro dello sviluppo economico d'intesa con quello degli esteri: con la modifica si prevede invece che la modifica del Piano e l'informativa al Parlamento sull'attuazione dello stesso, fosse ora svolta dal Ministro degli affari esteri, d'intesa con quello dello sviluppo economico.

Ancora, si interveniva sulla governance tracciata dal d.l. n. 133/2014, prevedendo che la convenzione che attribuiva all'ICE gli obiettivi, i risultati e le risorse finanziarie per le attività di attrazione degli investimenti, non fosse più stipulata dal Ministero dello sviluppo economico ma da quello degli esteri.

Il d.l. n. 104/2019, dunque, pur non citando mai direttamente l'attrazione degli investimenti esteri, con le modifiche che apporta alla governance tracciata dal d.l. n. 133/2014, amplia le competenze anche in questo ambito del Ministero degli affari esteri grazie al controllo che esso si trova ora ad avere sull'ICE: basti solo pensare all'adozione del "Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia" che include anche gli indirizzi in tema di attrazione degli investimenti, che ora diventano di competenza del Ministro degli affari esteri.

Per effetto della riforma del 2019, quindi, Ministero degli affari esteri e Ministero dello sviluppo economico, si trovano sostanzialmente a condividere l'attività di indirizzo e strategia in materia di attrazione investimenti esteri: l'agenzia ICE è vigliata dal Ministro degli affari esteri mentre Invitalia resta sottoposta alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

In sostanza, secondo il quadro tracciato e tuttora in vigore, il Ministero degli affari esteri, attraverso la sua azione di diplomazia economica e tramite la sua rete diplomatico-consolare e la rete AIE dell'ICE, si occupa di rafforzare all'estero l'immagine dell'Italia quale meta privilegiata per nuovi investimenti internazionali, che cerca dunque di intercettare e attrarre.

La Governance nazionale resta invece di competenza del Ministero dello sviluppo economico (ora delle Imprese e del made in Italy), e incardinata nel Comitato Attrazione Investimenti Esteri che, infatti, resta presieduto dal Ministro dello sviluppo economico.

In seguito alla riforma del 2014 (che aveva dato più poteri all'ICE) e a quella del 2019 (che pone l'ICE sotto la vigilanza del Ministero degli esteri), la competenza sull'attrazione degli investimenti appare però, per la prima volta, rafforzata e sbilanciata a favore del Ministero degli affari esteri, a discapito del Ministero dello sviluppo economico.

La riforma fatta dal d.l. n. 104/2019 mette in luce la presenza di due visioni diverse sulla natura delle politiche di attrazione degli investimenti: da una parte coloro che pensano che le politiche di attrazione degli investimenti esteri rientrino nelle attività di diplomazia economia e di politica estera e dunque debbano essere gestite anch'esse, come le politiche sull'export e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, dalla rete diplomatico-consolare e dal Ministero degli affari esteri. Dall'altra, vi invece chi pensa che le politiche di attrazione facciano strettamente parte delle politiche industriali del Paese e per questo dovrebbero essere prevalentemente di competenza del Ministero che si occupa di industria quale è oggi il Ministero delle imprese e del made in Italy.

Come si vedrà nel paragrafo 3.9, quest'ultimo approccio è quello seguito dai maggiori Paesi europei, nei quali le competenze sull'attrazione degli investimenti esteri appartengono ai Ministeri che si occupano di industria, secondo le loro varie denominazioni, e non ai Ministeri degli esteri.

In Italia, invece, tutt'oggi esiste una sostanziale pari divisione delle competenze sull'attrazione degli investimenti esteri tra Ministero degli affari esteri e Ministero delle imprese e del made in Italy: questa frammentazione di competenze rende la governance molto più confusa, in primis per gli stessi investitori esteri oltre a rischiare di rendere le politiche pubbliche di attrazione più inefficaci e complesse.

2.7 La nuova Segreteria tecnica del CAIE e la costituzione dello “Sportello Unico Nazionale per l’Attrazione Investimenti”

A rimettere nuovamente e incisivamente mano all’organizzazione pubblica in materia di attrazione degli investimenti, è a partire dal 2021 il Governo Draghi.

Ancora una volta, in una fase di crisi come quella post-pandemica e in un contesto globale profondamente mutato come quello descritto nei primi paragrafi, si torna a guardare agli investimenti esteri e al loro ruolo fondamentale per la crescita economica del Paese. In quella fase, così come in quella attuale, essi appaiono decisivi per l’iniezione di capitale nel sistema industriale italiano oltre che per l’innovazione tecnologica che essi portano nelle filiere produttive più strategiche.

È così che il Governo presieduto da colui che pochi anni dopo sarà incaricato dalla Commissione Europea di individuare nel suo Rapporto le maggiori criticità alla competitività europea, mette in campo una serie di riforme anche sulla governance degli investimenti esteri. La prima, come accennato in precedenza, è contenuta nella Legge di bilancio per il 2022, ovvero la Legge 30 dicembre 2021, n 234, nella quale si abrogano otto dei dieci commi dell’art. 30 del d.l. n. 133/2014: viene, dunque, abrogato il “Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy e l’attrazione degli investimenti in Italia” e le relative competenze dell’ICE in merito alla sua attuazione, così come viene abrogata la previsione sulla convenzione tra ICE e Ministero degli affari esteri inerente l’attrazione degli investimenti.

A restare in piedi della governance disegnata dal Governo Renzi, è solo l’istituzione del Comitato Attrazione Investimenti Esteri (CAIE) e le competenze della rete estera dell’ICE per l’attrazione degli investimenti esteri.

Dopo questo primo intervento, il Governo Draghi decide di rafforzare proprio il CAIE che aveva deciso di non sopprimere.

Già nel 2021, infatti, la Cabina di Regia per l’internazionalizzazione aveva deliberato il rafforzamento della governance in tema di attrazione investimenti esteri attraverso l’istituzione di una Segreteria Tecnica presso il CAIE “per seguire e sostenere gli investimenti più rilevanti”.¹⁵¹

Si decide di inserire questa previsione anche in un atto legislativo che specifichi meglio le funzioni della nuova Segreteria Tecnica e ne assegni una dotazione finanziaria. Queste norme

¹⁵¹ Per dettagli si veda: <https://www.mimit.gov.it/it/caie/>

sono contenute decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante: “Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.

L’articolo 25 del decreto prevede, infatti, l’istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico, di “un fondo per il potenziamento dell’attività di attrazione degli investimenti esteri” con una dotazione di 5 milioni di euro annui a partire dal 2022.

Si prevede che queste risorse siano finalizzate “alla realizzazione di iniziative volte alla ricognizione, anche sulla base delle migliori pratiche a livello internazionale, di potenziali investitori strategici esteri, secondo le caratteristiche e le diverse propensioni all’investimento di ciascuna tipologia di investitori, per favorire l’avvio, la crescita ovvero la ricollocazione nel territorio nazionale di insediamenti produttivi, nonché l’elaborazione di proposte di investimento strutturate, comprensive di tutti gli elementi utili ad un’approfondita valutazione delle opportunità prospettate, in relazione alle diverse tipologie di investitori.”

L’attività di attrazione degli investimenti presso il Ministero dello sviluppo economico viene dunque rafforzata, innanzitutto con una nuova dotazione finanziaria.

Per gestire le risorse del nuovo fondo e perseguire le finalità per cui è stato istituito, viene costituita, questa volta con legge e sempre presso il Ministero dello sviluppo economico, una “Segreteria Tecnica” che garantisca il supporto tecnico-operativo necessario al Comitato Attrazione Investimenti Esteri.

La nuova Segreteria tecnica del CAIE, ai sensi dell’articolo 25 del d.l. n. 50/2022, diviene così competente per:

- la ricognizione di potenziali investitori *strategici* esteri,
- l’elaborazione di proposte di investimento strutturate,
- la definizione di indicatori di performance,
- l’implementazione di banche dati,
- la creazione di uno “sportello unico” che accompagni e supporti gli investitori esteri con riferimento a tutti gli adempimenti e alle pratiche utili alla concreta realizzazione dell’investimento,
- l’attivazione di un sito web unitario, che raccolga e organizzi in maniera razionale tutte le informazioni utili sulle iniziative e sugli strumenti attivabili a supporto dei potenziali investitori esteri.¹⁵²

¹⁵² *Ibidem*

Ciò che di più interessante viene fatto con la costituzione della Segreteria tecnica del CAIE, è la ripresa dell'idea di creare uno "sportello unico" che accompagni e supporti l'investitore estero lungo tutto l'iter di realizzazione dell'investimento. Si riprende così un assetto organizzativo che era già stato richiesto dalle multinazionali estere nel 1997 durante i lavori del Gruppo di Lavoro con il Governo, e che era stato istituito dal Governo Monti con il d.l. n. 17/2012 per poi essere abrogato con il d.l. 133/2014.

Il Governo Draghi riprende quell'idea e la rafforza. Il nuovo "Sportello Unico Nazionale per l'Attrazione Investimenti" viene istituito presso la Segreteria tecnica del CAIE e gestito con il supporto tecnico-operativo di Invitalia che con il Ministero delle imprese e del made in Italy stipula un'apposita convenzione nel dicembre 2022, affinché gestisca l'investimento dalla fase di negoziazione fino alla sua esecuzione, al fine di fornire accompagnamento e supporto all'investitore, con riferimento a tutti gli adempimenti e alle pratiche necessarie alla concreta realizzazione dell'investimento e anche dopo l'avvio delle attività insediate (fase "*aftercare*"). Ancora oggi lo Sportello Unico è sostanzialmente gestito a livello operativo dalla sola Invitalia: la segreteria tecnica si limita ad attività di sorveglianza e controllo.

L'attività dello "sportello unico", oggi, prevede una prima fase di ingaggio, che consiste nell'identificazione e qualificazione dall'investimento, a cui segue, eventualmente, la presa in carico del progetto d'investimento da parte di un team negoziale e di tutor selezionati per competenze e capacità specifiche.

Inizia così la fase di tutoraggio durante la quale i tutor accompagnano l'investitore nello sviluppo del progetto e nelle fasi successive alla sua realizzazione.

In particolare, il tutoraggio consiste nell'affiancare l'investitore estero, ad esempio, nella ricerca di siti idonei all'insediamento/espansione; nel dialogo con le Amministrazioni Centrali/Locali e gli Enti funzionali all'ottenimento di autorizzazioni e permessi; nell'individuazione degli incentivi più idonei a supportare l'investimento; nell'ottenimento di visti, nulla osta e permessi di lavoro per il personale di investitori esteri extra UE ecc.¹⁵³

Per quanto riguarda le procedure amministrative di autorizzazione si prevede che lo Sportello Unico coordini e dialoghi con le altre amministrazioni, locali e nazionali, competenti, anche per accelerare le procedure ed evitare lungaggini amministrative.

Secondo i numeri forniti dal Ministero, dall'istituzione nel 2022, lo Sportello Unico ha assistito 378 potenziali operazioni: di queste 64 si sono chiuse con successo e 43 con il supporto di incentivi pubblici (a cominciare dallo strumento dei Contratti di sviluppo).

¹⁵³ Per i dettagli, si veda: <https://www.investinitaly.gov.it/chi-siamo/sportello-unico-nazionale-invest-italy>

Secondo gli ultimi dati resi noti dal Ministero delle imprese e del made in Italy, nel dicembre 2024 risultavano attivi complessivamente 16 tutoraggi portati avanti dalla Segreteria tecnica del CAIE e da Invitalia.

Nel corso del secondo semestre 2024, il CAIE aveva assegnato 4 nuovi progetti di accompagnamento ai tutor e questa attività di tutoraggio si era rivelata utile anche per fornire assistenza per i procedimenti burocratici.¹⁵⁴

I 4 nuovi progetti interessati dal tutoraggio riguardavano i settori della logistica, automotive, batterie, e- health e gli investitori provenivano da Germania, UK, USA.

L'assetto di governance voluto dal Governo Draghi e delineato dal d.l. n. 50/2022 non si è però fermato all'istituzione della Segreteria tecnica del CAIE e alla creazione del nuovo fondo per l'attrazione degli investimenti, ma ha introdotto degli elementi assolutamente nuovi per l'attrazione e la facilitazione amministrativa di investimenti produttivi nazionali ed esteri. Lo ha fatto, estendendo a questo ambito di policy una serie di modelli di governance già previsti per l'attuazione del PNRR e per lo sblocco dei cantieri inerenti grandi opere pubbliche. Si tratta di norme che sono state poi riprese e rafforzate dal Governo Meloni. Di questo si occuperanno i prossimi paragrafi.

¹⁵⁴ Si veda: https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/MONITORAGGIO_31.12.2024.pdf

3 L'UMASI e i nuovi poteri di semplificazione per lo sblocco degli investimenti produttivi

SOMMARIO: 3.1 Il nuovo potere sostitutivo del Ministero delle imprese e del made in Italy per gli investimenti produttivi- 3.2 La nascita dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti - 3.3 La dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale e il commissariamento per grandi programmi d'investimento - 3.4 La procedura applicativa interna al Ministero delle imprese e del made in Italy del nuovo articolo 13 del d.l. 104/2023 - 3.5 Circa 7 miliardi di euro di investimenti strategici: i primi tre casi di attuazione della procedura prevista dall'articolo 13- 3.6 L'attrazione di investimenti in semiconduttori in Italia: l'UMASI e il caso *Silicon Box* - 3.7 Le recentissime modifiche alla governance apportate dalla conversione del decreto-legge n. 25/2025 - 3.8 La ZES unica per il Mezzogiorno e gli altri strumenti di semplificazione introdotti per gli investimenti produttivi - 3.9 L'attuale governance pubblica italiana per gli investimenti esteri e il confronto con i maggiori Paesi europei.

3.1 Il nuovo potere sostitutivo del Ministero delle imprese e del made in Italy per gli investimenti produttivi

Al di là degli interventi normativi analizzati finora riguardanti prevalentemente l'organizzazione pubblica e il riparto di competenze sulle politiche di attrazione degli investimenti esteri, parallelamente, molteplici sono state le riforme di semplificazione amministrativa fatte a favore delle imprese italiane ed estere, in particolare, anche in questo caso, durante la stagione delle riforme degli anni '90.¹⁵⁵

In particolare, il riferimento è a quanto previsto dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 in materia di procedimento amministrativo più volte modificata e che oggi contiene due previsioni

¹⁵⁵ Sugli interventi di semplificazione fino ai primi anni 2000 cfr. Alessandro Natalini, Gianluigi Tiberi, *La tela di Penelope*, Bologna, Il Mulino, 2010.

Sugli interventi di semplificazione amministrativa a favore delle imprese cfr. Bernardo Giorgio Mattarella, "La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico", *Astrid Rassegna*, n. 11, 2019.

fondamentali anche per le imprese, quali l'obbligo di conclusione del procedimento di cui all'articolo 2 e l'istituto del silenzio-assenso tra amministrazioni di cui all'articolo 17-*bis*, introdotto dalla Legge n. 124/2015 (Riforma Madia).¹⁵⁶

Agli anni Novanta risalgono anche altre importanti riforme di semplificazione amministrativa a favore dell'avvio di attività d'impresa¹⁵⁷: in questo senso, sono da citare le norme contenute nelle due leggi n. 59 e n. 127 del 1997 (cosiddette "leggi Bassanini"), oltre che la creazione del SUAP¹⁵⁸, ovvero lo sportello unico per le attività produttive istituito dal D.P.R. n. 447 del 1998 e pensato per fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni interessate nei procedimenti di avvio d'impresa che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, nonché quelli relativi a localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione e riconversione di alcuni impianti produttivi. Si tratta di uno strumento ancora prezioso ma non adeguato a grandi progetti d'investimento.

Oltre a questa breve carrellata di importanti interventi di riforma per la semplificazione amministrativa, il legislatore ha elaborato nel corso degli anni una serie di strumenti "straordinari" per superare le lungaggini e inefficienze della pubblica amministrazione italiana: tra i principali, quelli che qui rilevano, sono la nomina di Commissari straordinari di Governo e l'esercizio di poteri sostitutivi di un'amministrazione nei confronti di un'altra in caso di ritardi nella conclusione del procedimento amministrativo.

L'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo in talune circostanze viene previsto nell'ordinamento italiano da una serie di norme.

Innanzitutto, è opportuno richiamare quanto è stato introdotto con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha, tra le altre cose, modificato l'articolo 120 della Costituzione, prevedendo l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti di regioni ed enti locali, fattispecie fino ad allora non prevista dal testo costituzionale.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Bernardo Giorgio Mattarella, Elisa D'Alterio, "La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge n. 124 del 2015 (Madia) e ai decreti attuativi", 2017, pp. 1-404

¹⁵⁷ Alessandro Natalini, *Le semplificazioni amministrative in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002

¹⁵⁸ Roberto Gallia, "Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)." *Rivista giuridica del Mezzogiorno* vol. 24, n. 4, 2010

¹⁵⁹ L'articolo 120, secondo comma, Cost., prevede oggi che: "*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei*

L'attuazione di questa previsione costituzionale è avvenuta nel 2003 con la cosiddetta "Legge La Loggia", ovvero la Legge 5 giugno 2003, n. 131.¹⁶⁰

In particolare, all'articolo 8, comma 1, della predetta Legge, si prevede che:

“Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario”.

Un importante intervento legislativo riguardante l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo, con particolare riferimento a ciò che qui maggiormente interessa ovvero gli insediamenti produttivi, viene previsto già dal Governo Renzi con la cosiddetta "Legge delega Madia" ovvero la Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

L'articolo 4 della legge prevede, in particolare, una delega al Governo per adottare norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

La delega viene esercitata dal Governo con il DPR 12 settembre 2016, n. 194, recante: "Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

Qui si vogliono introdurre una serie di strumenti per semplificare e accelerare quei procedimenti amministrativi che "hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività."

governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

¹⁶⁰ Su questo cfr. Aristide Police, "Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni: condizioni e limiti di esercizio", in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 653 ss.

Le finalità del provvedimento sono dunque del tutto identiche a quelle che hanno animato gli interventi riformatori approvati a cavallo tra il 2022 e il 2023 dai Governi Draghi e Meloni, seppur, come si avrà modo di vedere, con sostanziali differenze operative.

Il DPR n. 194/2016, prevede, innanzitutto, che siano gli enti territoriali ad individuare entro il 31 gennaio di ogni anno, un elenco di progetti riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, a cui sottoporre una procedura semplificata. L'elenco può essere integrato dalla presidenza del Consiglio anche su richiesta del soggetto proponente. È poi un DPCM, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentiti i Presidenti delle regioni interessate che partecipano alla seduta del Consiglio dei ministri, a definire su quali progetti applicare la procedura semplificata. Si deve trattare comunque di interventi pubblici o privati ritenuti strategici.

La procedura semplificata prevista riguarda tutti o singoli atti e procedimenti “necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'avvio dell'attività”.¹⁶¹

La procedura semplificata prevede, sostanzialmente, l'esercizio di due strumenti: nel primo caso, per i progetti selezionati, con DPCM possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio dell'attività, ma in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241. La riduzione dei termini può riguardare singoli procedimenti o tutti i procedimenti coinvolti nel progetto.

Il secondo strumento previsto riguarda invece l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio. L'articolo 4 del DPR n. 194/2016 prevede infatti che, sempre per i progetti in precedenza individuati, in caso di inutile decorso dei termini di conclusione del procedimento previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, o di quello già ridotto in applicazione di quanto prima esposto, “il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può adottare i relativi atti.”

L'esercizio di questo potere sostitutivo può essere delegato ad un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza in relazione all'attività oggetto di sostituzione.

Si tratta di un procedimento alquanto macchinoso che ha riscontrato scarso successo nella sua applicazione, ma come si vedrà, l'idea di esercizio da parte del Governo di poteri sostitutivi in caso di ritardi in relazione ad atti o provvedimenti riguardanti investimenti privati, ovvero

¹⁶¹ Bernardo Giorgio Mattarella, Elisa D'Alterio, “La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge n. 124 del 2015 (Mafia) e ai decreti attuativi”, cit.

rilevanti insediamenti produttivi, o attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, verrà ripreso nel 2022 con il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 ma con differenti modalità operative: solo per fare alcuni esempi, nel provvedimento del 2022, si distingueranno due differenti modalità operative qualora i ritardi siano di amministrazioni centrali o di enti territoriali e scomparirà il riferimento ai termini di conclusione del procedimento sanciti all'articolo 2 della legge 241/1990.

Prima di arrivare però ad analizzare il d.l. 50/2022, bisogna passare dall'analisi del cosiddetto "modello PNRR" definito dal Governo Draghi, poiché molti suoi elementi verranno applicati anche allo sblocco degli investimenti produttivi.

Anche l'ambito dell'attrazione e della facilitazione amministrativa degli investimenti, come diversi altri settori dell'attività amministrativa italiana, sono stati influenzati dallo schema attuativo deciso per il PNRR.¹⁶²

Non si possono comprendere pienamente le riforme di governance e semplificazione procedurale per la realizzazione di investimenti produttivi, se prima non si guarda a quanto è stato previsto per l'attuazione del PNRR.

Quando si parla di "Modello PNRR" si fa in particolare riferimento al modello di governance delineato dal Governo Draghi nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante: "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.¹⁶³

Si tratta di un provvedimento ampio che contiene molte importanti novità di semplificazione amministrativa, tra cui norme che rafforzano il silenzio-assenso previsto dall'articolo 2 della legge 241/1990, norme sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) ecc.

Disegna, poi, un nuovo assetto di governance del PNRR: vengono istituiti una serie di organi provvisori che si prevede cessino di esistere il 31 dicembre 2026, termine ultimo per l'attuazione delle misure previste dal PNRR. Viene istituita (all'articolo 2), innanzitutto, la Cabina di regia per il PNRR presso la Presidenza del Consiglio a cui partecipano Ministri e Sottosegretari e con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.

Viene poi costituita una segreteria tecnica per il supporto alle attività della Cabina di regia (all'articolo 4) e, sempre presso la Presidenza del Consiglio, si istituisce (articolo 5) una

¹⁶² Sulle novità introdotte dal PNRR sul sistema politico-amministrativo italiano, cfr. Luca Bartolucci, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli, 2024

¹⁶³ Giovanni Savini, "Le più recenti innovazioni in materia di semplificazione per gli investimenti produttivi", in corso di pubblicazione.

struttura di missione denominata “Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione”, la quale svolge principalmente compiti inerenti alla semplificazione normativa con riguardo a norme che ostacolano l’attuazione del PNRR.

Sempre sul piano organizzativo (all’articolo 8) si prevede che ogni amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR, individui una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento che si occupi di PNRR oppure istituisca una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale.¹⁶⁴

Questo quadro di governance si ritrova, in molti aspetti anche per l’attrazione degli investimenti esteri: pensiamo alla presenza di una cabina di regia dove l’autorità politica fornisce indirizzi e obiettivi, alla presenza di una segreteria tecnica o al fatto di prevedere la creazione di specifiche Unità di missione per il PNRR: quest’ultima decisione di governance verrà ripresa in seguito con la creazione di una Unità di missione per l’attrazione e lo sblocco degli investimenti.

Al di là della governance, nel d.l. n. 77/2021, in particolare all’articolo 12, ritroviamo un’importante disposizione riguardante l’esercizio di “poteri sostitutivi” da parte del Governo in caso di ritardo dei soggetti attuatori nell’implementazione delle misure previste dal PNRR. L’articolo 12 del d.l. n. 77/2021, prevede, infatti, che in caso di mancato rispetto da parte di regioni ed enti locali degli obblighi e impegni finalizzati all’attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia PNRR o del Ministro competente, assegni al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, ovvero, in alternativa, nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all’esecuzione dei progetti e degli interventi.

Lo stesso articolo, al comma 3, prevede, invece, una fattispecie non prevista né dall’art. 120 Cost., né dalla legge La Loggia, ovvero l’esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo nel caso in cui l’inadempimento, il ritardo o l’inerzia sia ascrivibile a un soggetto attuatore nazionale, e non invece a regioni ed enti locali.

Si prevede, in particolare, che all’assegnazione del termine non superiore a trenta giorni e al successivo esercizio del potere sostitutivo provveda il Ministro competente, che interviene direttamente nel caso in cui la richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi provenga da un qualsiasi soggetto attuatore (anche quindi regione o ente locale).

¹⁶⁴ Sulla governance per l’attuazione del PNRR, cfr. Nicola Lupo, “I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni”, *Federalismi.it*, n. 23, settembre 2022

L'articolo 12, comma 5, del d.l. 77/2021, prevede poi che il soggetto che esercita il potere sostitutivo, inclusi i Commissari ad acta eventualmente nominati, esclusivamente per garantire il rispetto del cronoprogramma, possano adottare atti mediante ordinanza motivata *“in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione regionale, l'ordinanza è adottata, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, da adottarsi ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.”*

Dunque, nella governance del PNRR si fa rientrare l'utilizzo da parte del Governo di due strumenti per superare ritardi e inefficienze nell'attuazione del Piano: l'esercizio di “poteri sostitutivi”, con eventuale nomina di commissari ad acta, e il potere per chi esercita il potere sostitutivo di procedere anche con ordinanze in deroga per garantire il rispetto dei tempi ed evitare lungaggini burocratiche.¹⁶⁵

Il d.l. 77/2021 interviene anche sul potere sostitutivo previsto all'articolo 2, commi 9-*bis* e 9-*ter* della Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, introdotti nel 2012 con il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5.

In seguito alla modifica apportata nel 2021, si prevede che l'organo di governo non debba più solo nominare un soggetto nell'ambito delle figure apicali cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia, ma che questo potere possa essere attribuito anche ad una unità organizzativa dell'amministrazione.

Come sottolineato da Giovanni Savini con il nuovo potere sostitutivo delineato nel d.l. 77/2021: “Viene, quindi, stabilito un preciso schema di messa in mora/sostituzione per amministrazioni sia territoriali che statali che in questa sede rileva non tanto per gli specifici aspetti procedurali, quanto per l'approccio adottato dall'allora Governo Draghi. È evidente, infatti, che anche solo il potenziale di “deterrenza” della disposizione, finalizzata come tutto il d.l. 77 a rafforzare la capacità amministrativa italiana nella realizzazione dei progetti PNRR, ha di per sé una

¹⁶⁵ Per approfondimenti cfr. Roberto Cavallo Perin, "Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo." In *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet giuridica, 2010.

rilevante valenza sollecitatoria e acceleratoria. Un “whatever it takes” il cui solo annuncio può sortire effetti rilevanti.”¹⁶⁶

Tutto quanto finora esposto e riguardante la governance del PNRR viene ripreso, per moltissimi aspetti, anche nella nuova governance per attrarre e sbloccare la realizzazione di investimenti produttivi.

Circa un anno dopo il d.l. n. 77/2021, infatti, lo stesso Governo Draghi, nell’ambito del d.l. 50/2022, il cui articolo 25 abbiamo analizzato nel precedente paragrafo con riguardo all’istituzione della segreteria tecnica del CAIE, introduce una nuova forma di potere sostitutivo.

L’articolo 30 del d.l. 50/2022, infatti, introduce nell’ordinamento italiano uno specifico potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempimento per investimenti produttivi privati, ripartendolo tra Consiglio dei ministri e Ministero oggi delle imprese e del made in Italy.

La formulazione originaria dell’articolo prevedeva che nei procedimenti aventi ad oggetto investimenti (sia nazionali che esteri) per il sistema produttivo nazionale di valore superiore ai 50 milioni di euro, al di fuori dei casi in cui trovava applicazione il sopracitato articolo 12 del d.l. 77/2021, in caso di inerzia o ritardo ascrivibili a soggetti diversi da regioni ed enti locali, e quindi tutti i Ministeri e gli enti pubblici nazionali, il Ministero dello sviluppo economico, in sostituzione dell’amministrazione proponente, previa assegnazione di un termine per provvedere non superiore a trenta giorni, adottasse ogni atto o provvedimento necessario, ivi compresa l’indizione della conferenza di servizi decisoria.

Il comma 2 dello stesso articolo, sostanzialmente ad oggi non modificato, prevede, invece, che nel caso in cui il Ministero non adotti gli atti e provvedimenti di diffida e successivamente sostitutivi ovvero in caso di inerzia di regioni o enti locali (conformemente a quanto previsto dall’art. 120, comma secondo, Cost.), l’iniziativa passa all’organo collegiale Consiglio dei ministri, che su proposta del Presidente del Consiglio esercita i poteri sostitutivi, individuando l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, ovvero in alternativa nominando uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari.

¹⁶⁶ Giovanni Savini, “Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana”, *Policy Brief – Luiss School of Government*, n. 5, 2024, p. 3

Come si può facilmente notare confrontando i due testi, la norma contenuta nell'art. 30 del d.l. 50/2022 e quella contenuta nell'art. 12 del d.l. 77, non solo hanno la stessa ratio ma sono assolutamente simili anche nella formulazione.

Si decide, in sostanza, di applicare agli investimenti produttivi nazionali ed esteri, le stesse norme di semplificazione procedurale che erano state previste per l'attuazione del PNRR: in questo senso, si può parlare di "modello PNRR" esteso alla realizzazione di investimenti produttivi.

In entrambi i casi, si prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri qualora il ritardo o l'inerzia sia ascrivibile a regioni ed enti locali, così riprendendo quanto previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. e dall'art. 8 della legge 131/2003, e l'esercizio degli stessi poteri da parte del Ministro competente, nel caso della realizzazione di investimenti produttivi è il Ministero dello sviluppo economico, qualora ritardi e inerzie siano di Ministeri ed enti nazionali.

3.2 La nascita dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti

L'art. 30 del d.l. 50/2022 viene in seguito modificato da due interventi decisi dal Governo Meloni, nel frattempo insediatosi. Si tratta di piccole modifiche che non toccano il cuore della norma, ovvero il nuovo potere dato al Ministero dello sviluppo economico di sostituirsi ad altre amministrazioni centrali, in caso di inerzia o ritardo, per adottare ogni atto o provvedimento necessario alla realizzazione di investimenti produttivi.

Le prime modifiche vengono apportate dal decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173 recante: “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, che oltre a prevedere all'articolo 1 il cambio di denominazione del Ministero dello sviluppo economico che diviene Ministero delle imprese e del made in Italy, all'art. 10 interviene sull'articolo 30 del d.l. 50/2022. Viene, infatti, abbassato da 50 a 25 milioni il valore minimo degli investimenti per l'esercizio dei poteri sostitutivi e si specifica che essi debbano avere “significative ricadute occupazionali”.

Si specifica, poi, che il procedimento finalizzato all'esercizio dei poteri sostitutivi “è avviato su istanza dell'impresa, dell'ente o della pubblica amministrazione interessati” e che il Ministero delle imprese e del made in Italy “resta estraneo ad ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione degli atti, che restano imputati all'amministrazione sostituita”.

La vera novità riguarda però proprio l'aspetto organizzativo: con un comma aggiuntivo, si prevede l'istituzione presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, di una “struttura di supporto e tutela dei diritti delle imprese”, con i seguenti compiti:

- fare un'istruttoria delle richieste di esercizio del potere sostitutivo, anche confrontandosi con i soggetti rilevanti, nazionali e locali, coinvolti nell'investimento;
- raccogliere le segnalazioni e fornire sostegno alle imprese “al fine di individuare iniziative idonee a superare eventuali ritardi o rimuovere eventuali ostacoli alla conclusione del procedimento”,
- in caso di inerzia dell'amministrazione competente, assegnare un termine entro cui provvedere e, in caso di ulteriore inerzia, formulare la proposta di provvedimento per l'esercizio del potere sostitutivo.

Dunque, si introduce un'importante novità: non si prevede più solo che il Ministero delle imprese e del made in Italy sia dotato di un “potere” nuovo per intervenire in caso di ritardi da

parte di Enti nazionali nei procedimenti amministrativi riguardanti investimenti produttivi, ma si istituisce anche una nuova struttura interna al Ministero che sia punto di riferimento per le imprese che riscontrano ritardi e chiedono l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Questa struttura viene ulteriormente rafforzata dall'articolo 14 del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante: "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche", convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74. Qui si prevede, infatti, che la "struttura di supporto" creata in seno al Ministero delle imprese e del made in Italy dal d.l. 173/2022, sia trasformata in un'Unità di missione, denominata "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti" (UMASI).

Si prevede, poi, con un nuovo comma, che essa svolga la propria attività anche con il supporto delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

La nuova formulazione dell'art. 30 del d.l. 50/2022, fatta dal d.l. 44/2023, non prevede più quell'elenco di compiti affidati alla precedente struttura di supporto, ma si limita a dire che alla nuova Unità di missione è affidata la competenza inerente all'esercizio del potere sostitutivo in capo al Ministero delle imprese previsto dall'art. 30, comma 1, oltre che il perseguimento delle finalità contenute all'art. 25 dello stesso d.l. 50/2022, il quale disciplina specificatamente le politiche di attrazione degli investimenti esteri e che contiene l'istituzione della Segreteria tecnica del CAIE.

Questo richiamo fatto all'articolo 25, e la stessa denominazione di "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti", fanno pensare ad una particolare attenzione che il legislatore ha voluto dare agli investimenti esteri, spesso i più scoraggiati dall'inefficienza delle procedure amministrative italiane.¹⁶⁷

Il riferimento all'articolo 25 è stato eliminato da una recentissima modifica apportata dal decreto-legge 25/2025 così come modificato dalla Legge di conversione n. 69/2025, entrata in vigore nel maggio 2025, il quale ha rimesso mano all'assetto di governance delineato dal d.l. 50/2022, come si avrà modo di analizzare più avanti.

Dunque, il quadro normativo delineato dal d.l. 50/2022 e s.m.i, assegna al Ministero delle imprese e del made in Italy un nuovo e rilevante "potere di sblocco" da poter esercitare in caso di ritardi di altre amministrazioni centrali nei procedimenti amministrativi riguardanti gli investimenti produttivi, e prevede anche una specifica unità operativa dedicata.

¹⁶⁷ Giovanni Savini, "Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana", cit., p. 4

Come evidenziato da Giovanni Savini: “l’obiettivo è ambizioso: superare le lentezze delle amministrazioni di settore (dal Ministero dell’ambiente per le valutazioni ambientali a quello della cultura per le autorizzazioni paesaggistiche ai diversi soggetti competenti in materia edilizia, urbanistica, sanitaria) per consentire una celere realizzazione degli investimenti produttivi.

Come per il decreto 77/2021, oltre che l’eventuale utilizzo della procedura sostitutiva in sé, appare di rilievo la valenza di “deterrenza” della disposizione per assicurare il controllo del rispetto delle tempistiche assegnate dalla normativa vigente, attribuendo al Ministero delle imprese un ruolo di “supporto” e “facilitazione” delle iniziative imprenditoriali, in primo luogo nei confronti delle altre amministrazioni statali”.¹⁶⁸

A questo proposito, bisogna infatti dire che ad oggi sia il potere sostitutivo previsto dall’articolo 12 del d.l. 77/2021, che quello previsto dall’articolo 30 del d.l. 30/2022, hanno svolto esclusivamente questo ruolo di deterrenza per il rispetto dei tempi da parte delle amministrazioni pubbliche: in entrambi i casi non vi è stata finora nessuna applicazione del potere sostitutivo e nel caso del potere sostitutivo in capo al Ministero delle imprese e del made in Italy per lo sblocco degli investimenti, non si è avuto un forte interessamento delle imprese a questo strumento, tanto che nessuna istanza formale è stata da loro presentata all’Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti.

Per quanto riguarda nello specifico l’organizzazione interna dell’Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, essa è coordinata da un dirigente generale e si avvale, ai sensi di quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2023, di un contingente di 15 funzionari amministrativi.

In attuazione di quanto disposto dall’articolo 30 del d.l. 50/2022, il Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy del 23 giugno 2023, ha articolato la nuova Unità di missione in due uffici dirigenziali di livello non generale: il primo denominato “Affari generali. Ufficio di supporto alle imprese” con i compiti, tra gli altri, di ricevere le istanze di parte riguardanti l’esercizio del potere sostitutivo ex art. 30 del d.l. 50/2022 e vagliarne l’ammissibilità, verificando la sussistenza dei presupposti applicativi.

Al secondo degli uffici dirigenziali di livello non generale, denominato “Esercizio dei poteri sostitutivi. Ufficio di monitoraggio.”, è invece attribuito, tra gli altri, il compito di provvedere all’emanazione del provvedimento finalizzato all’esercizio dei poteri sostitutivi.

L’Unità di missione, ai sensi dell’articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei

¹⁶⁸ *Ibidem*

Ministri 30 ottobre 2023, n. 174, recante: “Regolamento di organizzazione del Ministero delle imprese e del made in Italy”, viene fatta operare presso il Dipartimento per le politiche per le imprese, così come la Segreteria tecnica a supporto del Comitato Attrazione Investimenti Esteri. Da evidenziare come all’interno del Ministero delle imprese e del made in Italy questa sia l’unica Unità di missione attualmente istituita insieme all’Unità di missione a supporto del Garante per la sorveglianza dei prezzi.

È interessante evidenziare come le “Unità di missione” attualmente istituite presso tutti i Ministeri italiani siano oggi complessivamente solo 13, tutte, escluse le due presenti presso il MIMIT, create in attuazione dell’articolo 8 del d.l. 77/2021 prima accennato e dunque competenti per l’attuazione del PNRR presso i rispettivi Ministeri.

Le “strutture di missione” invece attualmente presenti, sono 11 e sono prevalentemente istituite presso La Presidenza del Consiglio dei ministri. In questo caso le competenze sono più eterogenee: si va dalla “Struttura di missione per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l’adeguamento delle infrastrutture idriche” alla “Struttura di missione anniversari nazionali ed eventi sportivi nazionali e internazionali”, fino alla “Struttura di Missione ZES”.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Per l’elenco completo delle “Unità di missione” e “Strutture di missione” ad oggi in vigore, si veda: <https://indicepa.gov.it/ipa-portale/consultazione/domicilio-digitale/ricerca-unita-organizzativa>

3.3 La dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale e il commissariamento per grandi programmi d'investimento

Un secondo “modello” di riferimento, oltre a quello appena visto e collegato alla governance del PNRR, che il legislatore ha di recente introdotto per accelerare la realizzazione di investimenti e, dunque, anche favorire l’attrazione di quelli esteri, è lo strumento del commissariamento. Il modello, esteso in seguito anche per la semplificazione amministrativa a favore degli investimenti, è principalmente quello applicato allo sblocco delle grandi opere pubbliche infrastrutturali.

Bisogna però innanzitutto specificare che la normativa riguardante la nomina di Commissari straordinari di governo è ampia e con più riferimenti nel corso degli ultimi trenta anni.¹⁷⁰

Oggi i Commissari straordinari del Governo in carica, si riferiscono principalmente a tre categorie in base alla normativa in forza della quale sono stati nominati¹⁷¹: la prima riguarda coloro che sono stati designati in attuazione di quanto previsto dall’articolo 11 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale prevede che al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio, si può procedere alla nomina di commissari straordinari del Governo. Si prevede poi che sull’attività del commissario straordinario il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato riferisca al Parlamento.

I Commissari nominati e ad oggi in carica ai sensi di questa disposizione di Legge sono soltanto quattro. Un elemento da sottolineare di quanto previsto da questa disposizione è il fatto che la nomina deve avvenire con Decreto del Presidente della Repubblica, mentre invece in successive norme riguardanti la nomina di Commissari straordinari si è preferito lo strumento del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹⁷⁰ Sui Commissari straordinari cfr. Giulia Avanzini, *Il commissario straordinario*. G. Giappichelli Editore, 2013 e Debora Caldirola, "Il commissario straordinario nell'emergenza." *Amministrare*, vol. 40, n. 2, 2010

¹⁷¹ Per l’elenco completo e aggiornato si può consultare il sito web della Presidenza del Consiglio all’indirizzo: <https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/index.html>

La seconda categoria dei Commissari straordinari di governo oggi in carica riguarda coloro che sono stati nominati in base a specifiche normative di settore e non una disposizione generale come è l'art. 11 della Legge n. 400/1988.

Oggi questa categoria è la più ampia e riguarda ben 56 Commissari di governo ad oggi in carica in base alle esigenze e normative più diverse: dal Commissario straordinario per il Giubileo della Chiesa Cattolica del 2025 ai Commissari per l'esecuzione di interventi di bonifica ambientale a quelli per la ricostruzione in territori colpiti da terremoti o alluvioni.

In questa categoria rientrano anche i Commissari straordinari nominati per la realizzazione di programmi d'investimento così come previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023 che si analizzerà approfonditamente più avanti.

Infine, la terza categoria è quella dei Commissari straordinari nominati per la realizzazione di "interventi infrastrutturali prioritari", in attuazione dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32. Oggi i Commissari in nominati e in carica in forza di questa disposizione sono circa 50.

È quest'ultima disposizione ad essere il primo riferimento di quel "modello" che sarà poi ripreso anche per la nomina di Commissari straordinari per la realizzazione di investimenti produttivi. Si tratta, dunque, del cosiddetto "Decreto Sblocca cantieri", ovvero il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante: "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55. L'obiettivo del decreto era quello di rilanciare gli investimenti pubblici e di facilitare l'apertura dei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche.

Il modello di governance che per perseguire questo obiettivo viene scelto è quello della nomina di commissari straordinari dotati di poteri speciali.¹⁷²

In particolare, all'articolo 4 si prevede che con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, possano essere nominati Commissari straordinari per la realizzazione o il completamento di interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico – amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio – economico a livello nazionale, regionale o locale.

¹⁷² Sulla definizione di potere amministrativo straordinario si veda: Vincenzo Cerulli Irelli, "Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione." *Diritto pubblico*, vol. 13, n. 2, 2007

Un primo potere dato ai Commissari straordinari nominati, è quello che prevede che l'approvazione dei progetti da parte loro, “sostituisca, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati”. Una sorta, dunque, si potrebbe dire di autorizzazione unica.

In aggiunta a questo, la norma prevede che per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possano assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operare, anche a mezzo di ordinanze “in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto.”

Ritroviamo qui la possibilità per i Commissari straordinari di effettuare ordinanze in deroga, che avevamo visto essere stata ripresa e prevista nel d.l. 77/2021 per i Commissari o qualunque organo individuato per esercitare i poteri sostitutivi per l'attuazione del PNRR.

In applicazione di quanto previsto dal d.l. 32/2019, con più DPCM si è provveduto ad individuare quegli interventi che richiedevano la nomina di Commissari straordinari e a individuare i relativi nomi. Con più Dpcm emanati tra il 2019 e il 2024, sono stati nominati Commissari straordinari per la realizzazione o il completamento di infrastrutture quali dighe, porti, ferrovie, strade ecc.

Quel che è interessante notare è che, in molti casi, i Commissari straordinari nominati erano gli stessi soggetti che nelle loro vesti “ordinarie” avrebbero già avuto competenza per la realizzazione delle opere. Ciò dimostra come la *ratio* della norma sia quella di dotare, chi già ordinariamente è competente per l'opera, di poteri straordinari per semplificare le procedure e velocizzare i tempi della burocrazia, attraverso, come visto, due strumenti principali: i) atti unici che sostituiscano autorizzazioni, pareri, visti e nulla osta che altre amministrazioni pubbliche dovrebbero rilasciare; ii) ordinanze in deroga alle disposizioni di legge, ad esclusione di specifiche norme.

Si tratta, in entrambi i casi, di poteri di semplificazione poi estesi anche alla realizzazione di investimenti produttivi, che però nascevano come strumenti da utilizzare in casi realmente

straordinari e urgenti: si pensi alle ordinanze, previste dall'articolo 5 della Legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile: qui si prevedeva il ricorso al mezzo delle ordinanze in deroga ad ogni disposizione di legge, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, in caso di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari".

Il fatto che il "modello" di protezione civile e i suoi mezzi, siano stati estesi con il tempo anche alla realizzazione di opere pubbliche o di investimenti produttivi, dovrebbe far riflettere sulle patologie che affliggono la pubblica amministrazione italiana e sui rimedi che fino ad oggi sono stati adottati.

Oggi le opere commissariate e i relativi Commissari straordinari nominati ai sensi del d.l. 32/2019 sono decine.¹⁷³

Questo modello di governance, delineato dall'articolo 4 del d.l. 32/2019, fungerà da schema per diversi provvedimenti successivi.

Un esempio di norma fatta sulla falsariga del d.l. 32/2019, è il d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con la legge 16 novembre 2018, n. 130. Si tratta di un provvedimento assunto in seguito al tragico crollo del "Viadotto Polcevera" avvenuto a Genova il 14 agosto 2018. Anche qui, per procedere alla rapida demolizione della parte di ponte rimasta in piedi e alla tempestiva ricostruzione del viadotto, fondamentale per la viabilità di Genova, si è deciso di non affidarsi a norme e procedure ordinarie ma di ricorrere nuovamente alla nomina di un Commissario straordinario.

È così che con l'articolo 1 del d.l. 130/2018, si prevede che con Decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione, venga nominato un Commissario straordinario per garantire, in via d'urgenza, "la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario".

Anche qui, si prevede che il Commissario straordinario operi "in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea".

¹⁷³ Per l'elenco complete dei Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4 del d.l. 32/2019, attualmente in carica, si veda: <https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/CS-InterventiStrutturaliPrioritari/index.html>

Per l'assolvimento dei suoi compiti, viene inoltre prevista la costituzione di un'apposita struttura di supporto per il Commissario straordinario, che potrà avvalersi degli uffici della Regione, del Comune, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS s.p.a. e delle Autorità di distretto.

È così che con decreto del Presidente del Consiglio del 4 ottobre 2018, viene nominato Commissario straordinario lo stesso Sindaco di Genova, dunque un'autorità locale.

Il 2 agosto 2020, a meno di due anni dal crollo del "Ponte Morandi" e a solo un anno e mezzo dall'inizio dei lavori con la rimozione dei detriti, viene inaugurato il nuovo ponte.

Si tratta di tempi record che molto difficilmente con le "vie ordinarie" della pubblica amministrazione italiana sarebbero stati possibili: si pensi che i tempi medi per realizzare un'opera pubblica in Italia sono di quattro anni e mezzo che possono diventare circa 15 per opere di importo superiore ai cento milioni di euro.

Questo modello di governance nel 2023 viene esteso e previsto anche per la realizzazione di programmi di investimento esteri di interesse strategico nazionale per i quali si prevede anche la possibilità per il Governo di nominare Commissari straordinari.¹⁷⁴

La norma è quella contenuta all'articolo 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante: "Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, che riprende molti aspetti di quanto previsto nel d.l. 32/2019 e nel "decreto Genova" (ovvero il d.l. 109/2018).

L'obiettivo dell'art. 13 del d.l. 104/2023, non è la rapida realizzazione di opere pubbliche, come visto in precedenza, ma accelerare gli iter autorizzativi a favore degli investimenti privati, in particolare esteri (oggi anche nazionali, in seguito alle modifiche apportate dalla Legge n. 69/2025 di conversione del d.l. 25/2025. *Infra par. 3.7*).

Si vuole, quindi, affrontare in maniera radicale la tematica della molteplicità e complessità delle procedure di autorizzazione amministrativa che, come ampiamente visto nel primo capitolo, ha storicamente scoraggiato gli investimenti esteri in Italia.

Quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023 ha anche degli aspetti innovativi rispetto alle norme viste finora.

Ai commi 1 e 2, si prevede, infatti, che con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, possa essere dichiarato "il preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi d'investimento esteri sul territorio italiano, che

¹⁷⁴ Giovanni Savini, "Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana", cit., p. 5

richiedono, per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura”, a condizione che il programma di investimento – nella formula originaria dell’articolo solo esteri – abbia un valore complessivo non inferiore all’importo di un miliardo di euro.

Dunque, quanto previsto dall’articolo 13 si applica ai programmi di investimento esteri, esteso anche agli investimenti nazionali dal d.l. 25/2025, aventi le seguenti caratteristiche:

- Investimento minimo pari o superiore a 1 miliardo di euro;
- Interventi che richiedono, per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura;
- Settori coinvolti: l’investimento deve riguardare attività economiche considerate di rilevante interesse strategico per l’Italia.

Si parla, dunque, di *grandi* programmi d’investimento, che per loro natura possono ricomprendere uno o più progetti singoli tra loro funzionalmente connessi, e di una loro dichiarazione di “preminente interesse strategico nazionale” da parte del massimo organo esecutivo del Paese. Già quest’ultima previsione ha un forte potenziale di “deterrenza” nei confronti di eventuali ritardi e ostacoli interposti da altre amministrazioni pubbliche.

La norma va però oltre e al comma 3 prevede che, in seguito alla dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio, sentito il Presidente della Regione territorialmente interessata, sia nominato un commissario straordinario di Governo per assicurare il coordinamento e l’azione amministrativa necessari per la tempestiva ed efficace realizzazione del programma d’investimento.

La norma, a questo punto, assegna una nuova competenza all’Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, che, come visto nel precedente paragrafo, era stata istituita pochi mesi prima dall’articolo 30 del d.l. 50/2022, come modificato dal d.l. 44/2023.

Si prevede, infatti, che il Commissario straordinario nominato ai sensi dell’art. 13 del d.l. 104/2023, si avvalga per le sue attività, dell’Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti come struttura di supporto.

Per quanto concerne i poteri del Commissario, si riprendono moti degli elementi presenti nelle

norme viste in precedenza che, come detto, fungono da “modello”.¹⁷⁵

Infatti, anche qui, si prevede che il Commissario straordinario, per l'esercizio dei suoi compiti, ove necessario, possa provvedere, “a mezzo di ordinanza, sentite le amministrazioni competenti, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.” Si prevede poi che “nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione regionale, l'ordinanza è adottata previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”.

Il comma 5 dell'articolo 13 prevede che, al netto della facoltà data al Commissario di adottare ordinanze in deroga a ogni disposizione di legge, gli atti amministrativi necessari alla realizzazione del programma d'investimento dichiarato di preminente interesse strategico siano rilasciati nell'ambito di un procedimento unico di autorizzazione che fa capo al Commissario. L'autorizzazione unica, nella quale confluiscono tutti gli atti di concessione, autorizzazione, assenso, intesa, parere e nulla osta comunque denominati, previsti dalla vigente legislazione in relazione alle opere da eseguire per la realizzazione del programma, è rilasciata dal Commissario, in esito ad apposita conferenza di servizi, convocata dal medesimo commissario, in applicazione degli articoli 14-bis e seguenti della legge 241/1990.

Alla conferenza di servizi sono convocate tutte le amministrazioni competenti, ivi comprese quelle per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, della salute e della pubblica incolumità dei cittadini.

Il comma 6 dell'articolo 13 prevede, invece che: “Il rilascio dell'autorizzazione unica sostituisce ad ogni effetto tutti i provvedimenti e ogni altra determinazione, concessione, autorizzazione, approvazione, assenso, intesa, nulla osta e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel programma. L'autorizzazione unica ha anche effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti, tiene luogo dei pareri, dei nulla osta e di ogni eventuale ulteriore autorizzazione, comunque denominata, anche ambientale, igienico-sanitaria o antincendio, necessari ai fini della realizzazione degli interventi previsti nel programma d'investimento e della loro conformità

¹⁷⁵ Giovanni Savini, “Le più recenti innovazioni in materia di semplificazione per gli investimenti produttivi”, in corso di pubblicazione.

urbanistica, paesaggistica e ambientale. Il rilascio dell'autorizzazione unica equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere necessarie alla realizzazione del programma, anche ai fini dell'applicazione delle procedure del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 [ovvero le norme riguardanti le procedure di espropriazione N.d.R.], e costituisce titolo per la localizzazione delle opere, che avviene sentito il Presidente della Giunta regionale interessata, e per la costituzione volontaria o coattiva di servitù connesse alla realizzazione delle attività e delle opere, fatto salvo il pagamento della relativa indennità e per l'apposizione di vincolo espropriativo”.

Infine, il comma 7 prevede che resti ferma l'applicazione di tutta la normativa europea e nazionale riguardante l'esercizio dei poteri di *golden power* da parte del Governo sugli investimenti esteri, ovvero quanto previsto dal Regolamento (UE) 2019/452 e dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.

Si tratta di norme senza precedenti per quanto riguarda la facilitazione amministrativa a favore degli investimenti produttivi. Sono norme che divengono ancora più importanti se collegate a quanto esposto nei precedenti capitoli, ovvero la storica scarsa attrattività dell'Italia nei confronti degli investimenti esteri, il fatto che da moltissimi dati è dimostrato come l'inefficienza amministrativa italiana sia il primo ostacolo agli investimenti in Italia, gli indirizzi di semplificazione normativa che con sempre più forza arrivano anche dall'Unione Europea e infine la strategicità che gli investimenti esteri hanno in questo momento in alcuni settori industriali per il trasferimento di tecnologie e know-how.

Allo stesso modo *l'exkursus* fatto nel secondo capitolo sulla governance pubblica italiana sugli investimenti esteri ha dimostrato come essa sia stata storicamente debole e poco incisiva oltre che frammentata e oggetto di continue riforme che non hanno fatto altro di aumentare l'incertezza nei confronti degli investitori esteri.

A questo proposito, se il miglior modo per attrarre investimenti esteri in Italia è semplificare i procedimenti amministrativi di autorizzazione, come risultato dai diversi dati emersi in questo lavoro, allora le riforme di semplificazione amministrativa e procedurale fatte nel 2022 e 2023 appaiono la miglior scelta di governance per rilanciare l'attrattività dell'Italia.

Dunque, gli articoli 25 e 30 del d.l. 50/2022, istitutivi della Segreteria tecnica del CAIE, dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti e del nuovo potere sostitutivo in capo al Ministero delle imprese e del made in Italy, oltre che l'appena descritto articolo 13 del d.l. 104/2023, creano un nuovo quadro di governance senza precedenti per l'incisività degli

strumenti messi in campo per superare l'inefficienza e lentezza della burocrazia italiana che frena la realizzazione di investimenti produttivi, e così rilanciare l'attrattività e competitività dell'Italia.

Al centro di questo nuovo assetto di governance deciso nel 2023 dal Governo Meloni, si trova la nuova Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti (UMASI), a cui spetta gestire dal punto di vista operativo i due maggiori strumenti messi in campo per la semplificazione amministrativa a favore degli investimenti produttivi: il potere sostitutivo sancito dall'articolo 30 del d.l. 50/2022 e il commissariamento previsto dall'art. 13 del d.l. 104/2023.

All'UMASI sono state assegnate dal legislatore ulteriori, anche se minori, competenze in altri due interventi legislativi.

L'articolo 15 della Legge 27 dicembre 2023, n. 206 (cosiddetta "Legge quadro per il Made in Italy), prevede una serie di strumenti di semplificazione procedimentale a favore dell'approvvigionamento di materie prime critiche della filiera della ceramica, all'epoca in crisi anche a causa della guerra in Ucraina.

Si prevede che in caso di inerzia o di ritardo degli organi competenti al rilascio degli atti concessori o autorizzativi riguardanti l'approvvigionamento di materie prime critiche legate alla ceramica, l'UMASI trasmetta una diffida a provvedere entro il termine massimo di venti giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, sentito il soggetto competente anche al fine di individuare le cause dell'inerzia o del ritardo, il Consiglio dei ministri, applica l'art. 12 del d.l. 77/2021 e dunque individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, a titolo gratuito, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari al rilascio di tutte le autorizzazioni in materia di approvvigionamento ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi strumentali.

Ancora una volta questa norma dimostra lo stretto legame tra gli strumenti individuati con il d.l. 77/2021 e la governance stabilita all'interno del Ministero delle imprese e del made in Italy con particolare riferimento alle filiere strategiche.

Un'ulteriore competenza assegnata all'UMASI è quella contenuta nel decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, recante: "Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico", convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 8 agosto 2024, n. 115.

Si tratta di un decreto emanato per garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252, ovvero il Regolamento sulle materie prime critiche (*Critical Raw Materials Act*).

All'articolo 5 del d.l. 84/2024, si individua l'UMASI quale punto unico di contatto per i progetti strategici di trasformazione delle materie prime critiche strategiche.

Si prevede che l'istanza per il rilascio delle autorizzazioni sia presentata all'UMASI in qualità di punto unico di contatto che, a sua volta, la trasmette al "Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche", istituito presso il Ministero delle imprese e del made in Italy dall'art. 6 dello stesso d.l. 84/2024, e alla competente Direzione generale del Ministero. Si prevede che quest'ultima, anche in questo caso, rilasci un'autorizzazione unica entro dieci mesi e che gli atti amministrativi necessari alla realizzazione del progetto strategico siano rilasciati nell'ambito di un procedimento unico, tramite conferenza dei servizi e applicando quanto disposto proprio dall'articolo 13, comma 6 in tema di rilascio di autorizzazione unica.

Anche qui, dunque, nell'autorizzazione unica confluiscono tutti gli atti di autorizzazione, assenso, intesa, parere e nulla osta comunque denominati, previsti dalla vigente legislazione in relazione alle opere da eseguire per la realizzazione del progetto e alle attività da intraprendere.

3.4 La procedura applicativa interna al Ministero delle imprese e del made in Italy del nuovo articolo 13 del d.l. 104/2023

In particolare, a riscuotere successo tra le imprese e gli investitori esteri, nei primi mesi dall'approvazione di entrambi i provvedimenti e di operatività della nuova Unità di missione, è stato quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023.

Con riguardo, in particolare all'applicazione empiricamente verificata di quanto previsto dall'articolo 13, le competenze dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, non si fermano al ruolo di struttura di supporto dei Commissari straordinari nominati ma essa svolge un ruolo prezioso di istruzione delle richieste provenienti dalle imprese che vogliono realizzare investimenti produttivi e richiedono la dichiarazione di preminente interesse strategico da parte del Consiglio dei ministri e la conseguente nomina del Commissario straordinario.

In tal senso, l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, ha messo a punto una procedura per l'applicazione dell'articolo 13 da eseguire prima di giungere alla dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale del programma d'investimento da parte del Consiglio dei ministri, interessante perché come si vedrà racchiude non solo elementi di discrezionalità amministrativa ma anche, e soprattutto, scelte discrezionali di tipo politico, dal momento che il punto di arrivo è una dichiarazione da parte del Consiglio dei ministri.

Dunque, la procedura, fino alla dichiarazione del Consiglio dei ministri, si divide in quattro fasi operative:

1. Istruttoria preliminare
2. Presentazione dell'istanza al Sig. Ministro
3. Valutazione della domanda
4. Relazione tecnica presentata alla Presidenza del Consiglio dei ministri
5. Delibera del Consiglio dei ministri e nomina del Commissario

Vediamo ora nel dettaglio in cosa consistono le cinque fasi operative.

Durante la prima fase di istruttoria preliminare, l'investitore, a seguito di preventivi confronti con gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, con Capi Dipartimento o Direttori Generali competenti oppure all'esito di attività di tutoraggio degli esperti della Segreteria tecnica del CAIE, svolge interlocuzioni preliminari con l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, al fine di verificare la concreta fondatezza dell'interesse strategico

dell'investimento e del rispetto degli altri requisiti richiesti dall'articolo 13.

L'UMASI, previa eventuale assegnazione di tutoraggio da parte del CAIE ove non già esistente, da un lato, verifica con gli uffici competenti in materia le caratteristiche tecniche dell'investimento proposto, dall'altro, approfondisce il possibile utilizzo degli altri strumenti di accelerazioni previsti dalla normativa vigente, quali in primo luogo il potere sostitutivo previsto dall'art. 30 del d.l. 50/2022.

Ove venga confermato l'interesse strategico dell'investimento e non sia confacente l'utilizzo di altri strumenti di facilitazione/sblocco amministrativo, l'interlocuzione prosegue con la fase 2.

Durante la fase 2, gli investitori, anche eventualmente a seguito della sottoscrizione di un apposito accordo di non divulgazione e previo confronto con l'UMASI, presentano una istanza formale al Ministro delle imprese e del made in Italy, con cui si svolge anche uno specifico incontro personale al fine di illustrare la strategicità dell'investimento.

L'istanza dovrà essere corredata da una relazione tecnica che illustri il programma di investimento e dalla documentazione che attesti il valore complessivo dell'investimento, la compatibilità con gli obiettivi di interesse strategico nazionale e il rispetto degli altri requisiti di legge.

A questo punto, durante la terza fase, l'istanza formale presentata è oggetto di valutazione. In particolare, l'UMASI secondo le indicazioni degli uffici di diretta collaborazione, richiede una valutazione dell'istanza alle Direzioni Generali competenti per materia del Ministero delle imprese e del made in Italy.

Questa valutazione include l'analisi del settore d'intervento e l'impatto economico dell'investimento e la verifica della congruenza con gli obiettivi di sviluppo e sicurezza strategica nazionale.

All'esito di tale attività di valutazione, l'UMASI sottopone le conclusioni dell'attività istruttoria al Ministro delle imprese e del made in Italy.

In caso di valutazione favorevole del programma di investimento da parte del Ministro, si passa alla fase 4 che prevede che l'UMASI, in collaborazione con le Direzioni Generali competenti in materia, rediga una prima versione di relazione tecnica necessaria per la dichiarazione di strategicità da parte del Consiglio dei Ministri.

La relazione tecnica, comprensiva dei necessari allegati, è sottoposta agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, per eventuali modifiche ed integrazioni.

La relazione è infine inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si arriva così alla quinta e ultima fase con la delibera del Consiglio dei ministri di dichiarazione di interesse strategico nazionale.

A questo punto, l'UMASI avvia interlocuzioni preliminari con gli enti statali e locali interessati dall'investimento.

La scelta e nomina del Commissario, che ricordiamo deve avvenire d'intesa con il Presidente della regione territorialmente interessata dall'investimento, è invece di stretta competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri.

3.5 Circa 7 miliardi di euro di investimenti strategici: i primi tre casi di attuazione della procedura prevista dall'articolo 13

Quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023 e dalla procedura prima descritta, ha trovato concreta applicazione fino ad oggi in tre casi.

La prima applicazione: Silicon Box

La prima applicazione dell'articolo 13 ha riguardato un investimento della società singaporiana “Silicon Box Ltd” riguardante l'industria dei semiconduttori a Novara.

Il programma d'investimento proposto dalla Silicon Box, è denominato “Vulcan project” e consiste nella creazione di una fonderia avanzata per il packaging e il test di semiconduttori per consentire l'integrazione di *chiplet*. Silicon Box prevede di trasferire in Italia una tecnologia altamente innovativa che permette di interconnettere *chiplet* attraverso connessioni molto corte, ottimizzando così le prestazioni complessive.

La società prevede di investire fino a 3,2 miliardi di euro in conto capitale più 4 miliardi di euro in spese operative nel corso di 15 anni. Il progetto si prevede possa portare a un incremento dell'occupazione diretta, mediante la creazione di 1.600 posti di lavoro, e indiretta, mediante la creazione di 1.000 posti di lavoro durante la fase di realizzazione degli impianti. L'impianto si prevede potrà raggiungere una quota di mercato del 5% del mercato globale.¹⁷⁶

Le prime interlocuzioni tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e la Società “Silicon Box” sono iniziate nella primavera 2024.

Il 28 giugno 2024, la società ha sottoscritto una lettera di intenti insieme al Ministro Urso, al Presidente della Regione Piemonte e al Sindaco del Comune di Novara.

Il 27 settembre 2024 il Consiglio dei ministri, nel corso della riunione n. 97, su proposta del Ministro delle imprese e del Made in Italy, ha deliberato, per la prima volta, la dichiarazione di preminente interesse strategico, ai sensi dell'articolo 13 del dl 104/23, del programma d'investimento estero sul territorio italiano “Vulcan Project”.

¹⁷⁶ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 97 del 27 settembre 2024, in <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-97/26672>

Il 7 marzo 2025 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con il Presidente della Regione Piemonte, è stato nominato “Commissario straordinario di Governo per la realizzazione del programma di investimento “Vulcan project”, il Sindaco di Novara Alessandro Canelli.¹⁷⁷

Il Commissario, che secondo quanto previsto dall'articolo 13, comma 3 del d.l. 104/2023 si avvale dell'UMASI quale struttura di supporto, ha avviato le sue attività convocando tutte le parti coinvolte nella procedura di rilascio dell'autorizzazione unica per una prima interlocuzione nell'ambito della riunione di insediamento della struttura commissariale il 4 giugno 2025, in attesa di convocare apposita conferenza dei servizi come previsto dallo stesso articolo 13: le parti convocate sono, nello specifico, la Commissione VIA presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, il Ministero della Cultura e la competente Soprintendenza Archeologica, belle arti e paesaggio, la Regione Piemonte, la Provincia di Novara, il Comune di Novara, Terna Spa e la stessa Silicon Box. L'obiettivo è quello di instaurare da subito la piena collaborazione istituzionale per la celere realizzazione del programma d'investimento.

La seconda applicazione: Amazon Web Services

La seconda applicazione di quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023, riguarda, invece un progetto di investimento di espansione presentato dalla società “Amazon Data Services Italy S.r.l. (AWS)”, controllata dalla multinazionale statunitense “Amazon Web Services, Inc”.

Il programma d'investimento è denominato “Regione AWS Europe (Milan) – Espansione” e prevede la costruzione di nuove infrastrutture cloud nell'Area Metropolitana di Milano, a integrazione di quelle già esistenti avviate in Lombardia dalla stessa società nell'aprile 2020.

In particolare, il progetto presentato dalla società prevede la realizzazione, entro il 2027, di due siti produttivi da destinarsi a *data center*, il primo (“sito A”) che insisterà in parte sul comune di Rho (MI) e in parte sul comune di Pero (MI) e il secondo (“sito B”) che sorgerà nel comune di Zibido San Giacomo (PV).

La società intende investire circa 1.2 miliardi di euro in conto capitale nel corso di 3 anni ed è stimato un impatto positivo diretto sull'economia italiana equivalente a 880 milioni di euro, con un incremento dell'occupazione diretta mediante la creazione di 1100 posti di lavoro all'anno

¹⁷⁷ DPCM del 07/03/2025, in

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/DPCM_20250307.pdf

per i successivi 5 anni (5.500 in totale).¹⁷⁸

Il 29 novembre 2024, il Consiglio dei ministri, nel corso della seduta n. 105, su proposta del Ministro delle imprese e del Made in Italy, ha deliberato la dichiarazione di preminente interesse strategico, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, del programma di investimento.

Nella delibera del Consiglio dei ministri, si evidenzia che “i data center rappresentano una risorsa strategica imprescindibile per il sistema Paese, in particolare in un contesto globale in cui la competizione si fonda sempre più sulla capacità di gestire e analizzare i dati. Pertanto, la presenza di infrastrutture avanzate sul territorio nazionale risulta strategica al fine di garantire la crescita sostenibile, l'innovazione tecnologica e la sicurezza. (...) Pertanto, il progetto è da considerarsi di interesse pubblico in quanto finalizzato a valorizzare il potenziale delle tecnologie digitali, stimolare l'innovazione e sostenere la crescita economica dell'Europa; rafforzare il ruolo del Paese nella strategia europea di transizione energetica e resilienza digitale; offrire nuove opportunità di lavoro specializzato e attraendo investimenti in ricerca e sviluppo; promuovere progetti innovativi di lungo termine, capaci di generare un impatto duraturo nelle regioni in cui operano; migliorare infrastrutture essenziali come linee elettriche e connessioni in fibra ottica, garantendo altresì un impatto positivo sull'occupazione.”

Il 21 marzo 2025, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con il Presidente della Regione Lombardia, il Prefetto Giorgio Zanzi è stato nominato “Commissario straordinario per la realizzazione del programma di investimenti esteri di interesse strategico nazionale denominato “Regione AWS Europe (Milan)-Espansione” deliberato dal Consiglio dei ministri il 29 novembre 2024”.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 105 del 29 novembre 2024, in <https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-102/27h3>

¹⁷⁹ DPCM del 21/03/2025, in <https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/DPCM20250321.pdf>

La terza applicazione: Novo Nordisk

Dopo le prime due applicazioni riguardanti settori industriali fortemente strategici e innovativi, anche il terzo riguarda un altro settore strategico quale quello della farmaceutica e delle biotecnologie in cui l'Italia è leader.

Il programma d'investimento è stato proposto dalla multinazionale farmaceutica danese “Novo Nordisk A/S” ed è denominato “Novo Nordisk Fill and Finish Expansion Anagni”.

Esso consiste nell'ampliamento strategico dello stabilimento farmaceutico di Anagni con un conseguente significativo incremento della capacità produttiva. Il progetto prevede un investimento diretto di oltre 2 miliardi di euro da attuare nel periodo 2025-2029.

Si prevede che il programma rafforzerà la capacità produttiva dell'Italia per i medicinali iniettabili e consoliderà il ruolo del Lazio come hub europeo per la produzione farmaceutica avanzata, anche attraverso incentivi alla co-progettazione dei corsi di laurea e dottorati tra atenei e imprese, e il potenziamento della condivisione e della collaborazione tecnologica tra imprese, atenei e centri di ricerca.

Il programma si caratterizza per i seguenti profili:

- incremento della forza lavoro presente sul sito di circa 800 unità, con il numero totale di addetti pari a 1.500 più circa 1.200 addetti contando l'indotto;
- aumento del 10% degli occupati nel settore farmaceutico nel Lazio;
- crescita delle esportazioni in quanto i prodotti farmaceutici rappresentano la voce predominante delle esportazioni regionali (43% nel 2024);
- rafforzamento della capacità produttiva nazionale nel settore dei medicinali iniettabili, con conseguente miglioramento dell'accesso globale ai trattamenti per il diabete e l'obesità.¹⁸⁰

Il Consiglio dei ministri, nel corso della seduta n. 118 del 13 marzo 2025, ha deliberato ha deliberato la dichiarazione di preminente interesse strategico anche per questo programma d'investimento estero ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104.

Nella delibera del Consiglio dei ministri si evidenzia che l'investimento “determinerà un ampliamento della domanda di servizi di ingegneria e di produzione di attrezzature, il trasferimento tecnologico a livello locale e nazionale, l'acquisizione per l'Italia di un ruolo di riferimento mondiale nel settore biotecnologico, nonché la formazione di mano d'opera altamente specializzata.”

¹⁸⁰ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 118 del 13 marzo 2025, in <https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-118/27947>

In seguito alla dichiarazione del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del consiglio del 9 aprile 2025, adottato d'intesa con il Vicepresidente della Regione Lazio, lo stesso Presidente della Regione Lazio Francesco Rocca è stato nominato "Commissario straordinario di Governo per la realizzazione del programma di investimenti esteri di interesse strategico nazionale denominato "Novo Nordisk Fill and Finish Expansion Anagni", deliberato dal Consiglio dei ministri il 13 marzo 2025".¹⁸¹

Molte sono le istanze di attivazione della procedura definita dall'articolo 13 del d.l. 104/2023 che continuano a giungere all'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, a riprova di come questo nuovo strumento di semplificazione amministrativa applicato agli investimenti produttivi stia interessando le imprese e attraendo investitori, come visto in settori altamente strategici in cui l'Italia necessita di importare tecnologia e innovazione.

Al momento sono in corso interlocuzioni con altri 6 grandi gruppi industriali (per investimenti complessivi che superano i 15 miliardi di euro) per procedere all'attivazione della procedura ex art. 13 d.l. 104/2023 in settori quali hi-tech, life science, energia rinnovabile.

In particolare, il settore dei *data centers* è quello per cui sono giunte negli ultimi mesi all'UMASI il maggior numero richieste di attivazione delle procedure previste dall'articolo 13 per investimenti pari a svariati miliardi di euro.¹⁸²

Del resto, quello dei *data centers* è un settore in forte crescita in Italia e che guarda con molto interesse alla possibilità di investire nel Sud Italia grazie alla presenza nelle regioni del Mezzogiorno, di grandi aree industriali dismesse (per effettuare investimenti *brownfield*), collegamenti ai cavi marittimi e alla dorsale terrestre e una fornitura affidabile di energia green prodotta da fonti rinnovabili. È poi un settore che guarda con molto interesse a strumenti quali l'articolo 13 o la ZES unica.¹⁸³

¹⁸¹ DPCM del 09/04/2025, in

https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/CommissariStraordinari/CommNormSettore/Dpcm_20250409_Rocca.pdf

¹⁸² Intervista al dott. Giovanni Savini in appendice

¹⁸³ Alexis Paparo, "Data center, spinta verso il Sud da incentivi e rinnovabili", *Il Sole 24 ore*, 11 marzo 2025, in <https://www.ilsole24ore.com/art/data-center-spinta-il-sud-incentivi-e-rinnovabili-AGHXbRPD>

3.6 L'attrazione di investimenti in semiconduttori in Italia: l'UMASI e il caso *Silicon Box*

Quanto previsto dalla nuova normativa europea in tema di investimenti nell'industria dei semiconduttori, illustrato nel primo capitolo, ha trovato importanti applicazioni in Italia negli ultimi mesi.

L'Italia ha infatti assunto negli ultimi anni un ruolo da protagonista nella produzione di tecnologie digitali avanzate e nell'attrazione di investimenti nel settore della microelettronica e dei semiconduttori: nel 2024 sono stati annunciati investimenti in questo settore per un valore pari a oltre nove miliardi di euro.

Tra i più importanti rientrano il progetto d'investimento pari a 5 miliardi di euro della italo-francese STMicroelectronics a Catania, la quale prevede di aumentare la produzione nel sito già esistente attraverso un nuovo impianto per la produzione di wafer in carburo di silicio, essenziali per la transizione elettrica in quanto alla base di specifici microchip utilizzati in dispositivi ad alte prestazioni, come i veicoli elettrici, le stazioni di ricarica rapida, le energie rinnovabili e altre applicazioni industriali.¹⁸⁴

Altro importantissimo investimento è quello pari a 3,2 miliardi della singaporiana Silicon Box Ltd a Novara, che invece andrà a produrre una tecnologia avanzata, ancora non presente in Europa, ovvero quella dei *chiplet/advanced backend*, essenziali per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale.

Per entrambi questi investimenti vi è stato un sostegno finanziario da parte dello Stato italiano, secondo quanto previsto dal Chips Act europeo: per l'investimento di STMicroelectronics, dei cinque miliardi di investimento, due sono a carico del Governo italiano, mentre per quello di Silicon Box, dei 3,2 miliardi, 1,3 sono finanziati dallo Stato.

Si tratta di aiuti di Stato nella forma di sovvenzioni dirette: entrambi sono stati autorizzati dalla Commissione Europea in base a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2023/1781 e dalla “Comunicazione COM(2022) 45 final” nella quale si dice che “per salvaguardare la sicurezza dell'approvvigionamento nell'UE e la resilienza della catena di approvvigionamento, generando nel contempo importanti effetti positivi per l'economia in generale, sono indispensabili investimenti in *nuovi* impianti di produzione avanzati nel settore dei semiconduttori”.

¹⁸⁴ In <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/semiconduttori-urso-nasce-lalleanza-europea-per-i-chip-rafforzare-la-produzione-europea>

Si è data così applicazione all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del TFUE secondo cui sono compatibili con il mercato interno “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”.

In totale, a dicembre 2024, erano state cinque le applicazioni di questo regime speciale per quanto riguarda gli aiuti di stato a favore dell'industria dei semiconduttori, di cui ben tre richieste dall'Italia (due per STM e una per Silicon Box), una dalla Francia e una dalla Germania.¹⁸⁵

La prima autorizzazione vi era stata il 5 ottobre 2022 e riguardava proprio un sostegno italiano pari a 292,5 milioni di euro a favore della STMicroelectronics per dare vita alla prima linea di produzione integrata di wafer epitassiali di carburo di silicio su scala industriale in Europa; una seconda a favore dell'Italia pari a 2 miliardi di euro, sempre a sostegno della STM, è stata accordata all'Italia nel maggio 2024.

Il sostegno italiano a favore degli investimenti di STMicroelectronics è stato finora il secondo più grande all'interno del Chips Act.¹⁸⁶

La terza misura di sostegno italiana, di 1,3 miliardi, a favore di SiliconBox è stata invece autorizzata dalla Commissione il 18 dicembre 2024.

Entrambi questi sostegni agli investimenti nei semiconduttori rientrano nella “Strategia italiana sulla microelettronica” adottata dal Governo italiano con gli obiettivi di “incentivare l'insediamento in Italia di grandi investimenti produttivi” per rafforzare e acquisire un vantaggio competitivo in questo settore, “irrobustire la ricerca industriale avanzata” e “costruire relazioni con paesi *like minded* volte a stringere alleanze e avviare progetti congiunti”.¹⁸⁷

Dunque, il Governo italiano, nel solco di quanto previsto dal *Chips Act* e dalla Strategia industriale europea, ha delineato una politica industriale italiana sulla microelettronica e ha stanziato 4 miliardi di euro per attrarre investimenti in Italia in questo settore, i quali sono stati impiegati sia in qualità di aiuti di stato per la costruzione o l'espansione di insediamenti produttivi (ovvero quelli di STMicroelectronics e quello di SiliconBox) ma anche per attività di Ricerca e innovazione come nel caso della creazione della fondazione ChipsIT di Pavia (225

¹⁸⁵ Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, “La Commissione approva una misura italiana di aiuti di Stato per 1,3 miliardi di € a favore di Silicon Box per la creazione di un nuovo impianto di confezionamento avanzato”, 18 dicembre 2024, in https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-una-misura-italiana-di-aiuti-di-stato-13-miliardi-di-eu-favore-di-silicon-box-2024-12-18_it

¹⁸⁶ Subito prima viene quello pari a 2,9 miliardi di € a sostegno di STMicroelectronics e GlobalFoundries, richiesto dalla Francia per la costruzione di un nuovo impianto di produzione di microchip a Crolles.

¹⁸⁷ Ministero delle imprese e del made in Italy, “Strategia nazionale sulla microelettronica” in https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/20240530_Scheda_Strategia_Micro.pdf

milioni di euro per attività di ricerca avanzata in collaborazione con le maggiori industrie del settore).¹⁸⁸

Vi è stato dunque negli ultimi mesi, un importante ruolo dell'Italia nello sforzo europeo per ridurre le dipendenze esterne e rafforzare l'autonomia strategica nella filiera dei semiconduttori. L'Italia ha anche contribuito a dare vita alla "Coalizione dei Volenterosi" sui semiconduttori in ambito europeo ovvero un'alleanza strategica tra Stati Membri con l'obiettivo di rafforzare l'industria europea dei chip a favore della competitività del settore. L'Italia ha poi promosso la nascita di un punto di contatto permanente tra i Paesi del G7 dedicato ai semiconduttori, "per lo scambio di informazioni e la condivisione delle migliori pratiche finalizzate alla resilienza del settore".¹⁸⁹

Un importantissimo esempio dello sforzo e dei risultati raggiunti dall'Italia per quanto riguarda gli investimenti nei semiconduttori, è l'investimento di Silicon Box a Novara, in cui come si è visto in precedenza, il ruolo dell'UMASI è stato centrale: si tratta di un investimento particolarmente strategico, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea nell'approvare il sostegno finanziario del Governo italiano al progetto: si tratta infatti di un impianto primo nel suo genere in Europa in quanto non esistono, al dicembre 2024, impianti di confezionamento avanzato paragonabili per le caratteristiche tecnologiche specifiche (rispettando dunque il requisito del "*first of kind*" previsto dall'*EU Chips Act*).

Si tratta di un impianto strategico in quanto, secondo le stime del Governo italiano, potrà raggiungere una quota di mercato del 5% del mercato globale potendo così contribuire in maniera sostanziosa all'obiettivo europeo di raddoppiare la quota di mercato globale dell'UE nel settore dei semiconduttori entro il 2030, dal 10% ad almeno il 20% e contribuendo così in modo significativo alla sicurezza della catena di approvvigionamento europea dei microchip.

L'impianto gestirà le principali fasi di fabbricazione, vale a dire l'assemblaggio, il confezionamento e il collaudo di semiconduttori di tipologia chiplet, una nuova generazione di chip non più monolitici e confezionati in pannelli anziché in wafer, particolarmente usati nel campo dell'intelligenza artificiale e in cui Silicon Box è leader a livello globale.

Si tratta di un investimento importante anche per l'impegno dell'impresa di sviluppare e realizzare formazioni in materia di istruzione e competenze per aumentare il bacino di forza lavoro qualificata in possesso delle necessarie competenze.

¹⁸⁸ *Ibidem*

¹⁸⁹ In <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/semiconduttori-urso-nasce-lalleanza-europea-per-i-chip-rafforzare-la-produzione-europea>

La Commissione ha dunque autorizzato l'aiuto di Stato poiché “produce un effetto di incentivazione, in quanto, senza il sostegno pubblico, il beneficiario non realizzerebbe l'investimento in Europa”.¹⁹⁰ Viene poi evidenziato come la misura di sostegno sia necessaria e adeguata al fine di garantire la resilienza della catena di approvvigionamento dei semiconduttori in Europa oltre ad essere proporzionata e limitata al minimo necessario per attrarre l'investimento che altrimenti non avrebbe luogo.

L'investimento, scrive ancora la Commissione, ha ampi effetti positivi e “contribuirà a invertire la tendenza all'eccessiva dipendenza dai servizi di confezionamento offerti al di fuori dell'Europa”.

Silicon Box si è inoltre impegnata a chiedere di essere riconosciuta come fonderia aperta dell'UE ai sensi del Chips Act e a rispettare tutti gli obblighi connessi a tale status.

La stessa Vicepresidente esecutiva della Commissione Europea per una Transizione pulita, giusta e competitiva, oltre che Commissaria per la Concorrenza, Teresa Ribera ha sottolineato l'importanza dell'investimento per essere il primo del suo genere, per il fatto di garantire accesso a chip ad alte prestazioni, affidabili ed efficienti sotto il profilo energetico ai principali operatori dei settori delle telecomunicazioni, dell'industria automobilistica o dell'elettronica di consumo, oltre che per sostenere le transizioni digitale e verde e contribuire a creare posti di lavoro altamente qualificati.¹⁹¹

È previsto che l'impianto funzionerà a piena capacità nel 2033 e sarà in grado di produrre circa 10 000 pannelli a settimana.

È interessante sottolineare come in questo caso, a differenza delle altre due applicazioni, non è stata l'impresa a richiedere l'attivazione della procedura prevista dall'art. 13 del d.l. 104/2023, ma il contrario: è stato il Governo italiano a mettersi alla ricerca di un'importante investitore estero nell'industria dei semiconduttori per la realizzazione di un investimento in questo settore in linea con gli indirizzi europei, proponendo anche per la prima volta l'applicazione del nuovo strumento previsto dalla legislazione.¹⁹²

¹⁹⁰ In https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-una-misura-italiana-di-aiuti-di-stato-13-miliardi-di-eu-favore-di-silicon-box-2024-12-18_it

¹⁹¹ *Ibidem*

¹⁹² Intervista al dott. Giovanni Savini riportata in appendice

3.7 Le recentissime modifiche alla governance apportate dalla conversione del decreto-legge n. 25/2025

La governance stabilita dagli articoli 25 e 30 del d.l. 50/2022 e dall'articolo 13 del d.l. 104/2023, subisce piccole ma importanti modifiche con il recentissimo decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante: "Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni", convertito in legge, con modificazioni dalla legge 9 maggio 2025, n. 69.

In particolare, l'articolo 12, commi 10-*quater*-10-*novies*, tra le altre cose, ha apportato modifiche agli articoli 25 e 30 del d.l. 50/2022, per ridefinire e chiarire il riparto di competenze tra la Segreteria tecnica del CAIE e l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti; lo stesso articolo ha poi esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 13 del d.l. 104/2023, prima limitato ai soli programmi d'investimento esteri, anche agli investimenti nazionali.

Per quanto concerne le modifiche al d.l. 50/2022, all'articolo 25, comma 2, nella parte in cui si elencano i compiti della Segreteria tecnica del CAIE, viene ora specificato che ad essa "sono attribuiti, tra l'altro, i compiti inerenti al coordinamento delle attività e dei servizi di assistenza di competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy destinati alle imprese estere, diversi da quelli attribuiti all'Unità di missione di cui all'articolo 30, comma 1-bis".

Dopo aver modificato l'art. 25, comma 2, del d.l. 50/2022 che costituisce e disciplina la Segreteria tecnica del CAIE, il d.l. 25/2025, novella anche l'articolo 30, comma 1-*bis* dello stesso decreto 50/22 che invece riguarda le competenze dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti: qui viene eliminato il riferimento all'articolo 25 e dunque all'attività di attrazione degli investimenti esteri e si specifica che è competenza dell'UMASI, "coordinare le attività e i servizi di assistenza successivi all'investimento estero e relativi agli ulteriori impedimenti amministrativi connessi nella fase di relativa attuazione."

La ratio delle modifiche apportate con il d.l. 25/2025 è quella di definire meglio la governance riguardante gli investimenti esteri, nel senso di una Segreteria tecnica del CAIE maggiormente competente per tutta la fase di assistenza dell'investitore, essenzialmente attraverso i suoi compiti di sportello unico e tutoraggio degli investitori, e l'UMASI, invece, competente per la fase successiva all'investimento estero, con particolare riguardo al superamento degli impedimenti amministrativi legati all'attuazione dell'investimento, attraverso l'attivazione dei due strumenti che gli sono stati affidati, ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o ritardi di altre Amministrazioni e la procedura ex art. 13 per la nomina di Commissari straordinari.

Proprio con riguardo all'articolo 13 del d.l. 104/2023, come accennato in precedenza, il d.l. 25/2025 lo modifica eliminando dall'articolo la parola "esteri" e dunque estendendo il suo

ambito di applicazione a tutti gli investimenti produttivi da realizzare in Italia, che siano essi nazionali o esteri e specificando che quanto previsto dall'articolo non si applica per i programmi concernenti opere pubbliche.

In particolare, l'estensione dell'applicazione della procedura prevista dall'articolo 13 anche agli investimenti nazionali decisa dal legislatore, dimostra il successo che la norma ha riscontrato presso gli investitori, tanto da voler utilizzare lo strumento di sblocco amministrativo del Commissariamento anche per la realizzazione di impianti produttivi di imprese italiane. Ciò dimostra come sia sempre più forte la richiesta che arriva dalle imprese di “sburocratizzare” ovvero rendere più semplici e rapide le procedure amministrative e della permissistica: un appello a cui il Governo italiano sta cercando di rispondere, mostrando una Pubblica amministrazione italiana amica delle imprese e non ostacolo agli investimenti.

Oltre a quelle fin qui analizzate, altre importanti riforme degli ultimi anni hanno riguardato la facilitazione amministrativa a favore degli investimenti.

Come si è avuto modo di dire, l'attività della neoistituita UMASI non si è fermata all'esercizio delle competenze direttamente assegnatagli dalla normativa ma ha svolto un costante ruolo di interlocuzione con le Amministrazioni coinvolte nelle fasi di *permitting* cercando di “sbloccare” eventuali situazioni di stallo, senza dover ricorrere ai poteri previsti dalla legislazione oppure utilizzandoli come strumento di “deterrenza” contro ritardi e inefficienze non giustificabili.

Dopo i primi mesi di attività, l'UMASI ha appurato come le fasi più critiche nei processi autorizzatori riguardanti impianti produttivi riguardino le autorizzazioni ambientali (in particolare le procedure di valutazione ambientale VIA/VAS, disciplinate dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e di competenza delle Commissioni VIA/VAS a livello statale e regionale) e le autorizzazioni paesaggistiche di competenza delle Soprintendenze del Ministero della Cultura.

A questo riguardo è stato elaborato proprio un protocollo d'intesa tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e le due amministrazioni competenti per le autorizzazioni ambientali e paesaggistiche, ovvero rispettivamente il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della Cultura.

Oltre a ciò, su impulso dell'UMASI, è stata apportata dal legislatore un'importante modifica al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo unico ambiente).

Con l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 13 dicembre 2024, n. 191, si è modificato l'articolo 8, comma 1, del

decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo che nella trattazione dei procedimenti di valutazione ambientale VIA/VAS, la competente Commissione tecnica del Ministero dell'ambiente, dia priorità, "nell'ordine, ai progetti relativi ai programmi dichiarati di preminente interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, a quelli aventi le caratteristiche di cui all'articolo 30 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91."

Non si seguirà più dunque un mero criterio cronologico come previsto fino ad allora dalla normativa ma si darà la priorità agli investimenti produttivi: questo ancora una volta a riprova dell'importanza e strategicità che essi rivestono per l'economia italiana e che viene riconosciuta ancora una volta dal legislatore.

3.8 La ZES unica per il Mezzogiorno e gli altri strumenti di semplificazione introdotti per gli investimenti produttivi

Sulla scia dei due modelli ricordati inerenti all'attuazione del PNRR e la nomina di commissari straordinari per la realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali ritenute strategiche, altri importanti provvedimenti, oltre ai già ricordati d.l. 50/2022 e d.l. 104/2023 sono stati presi dal Governo Draghi e Meloni per l'accelerazione dei procedimenti riguardanti gli investimenti produttivi, specificatamente in settori di particolare rilevanza strategica.

In questo senso, è da ricordare quanto previsto dall'articolo 32 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 21 settembre 2022, n. 142. Questa norma prevede, infatti, che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, possono essere istituite "aree di interesse strategico nazionale" per la realizzazione di investimenti pubblici o privati del valore di almeno 400 milioni di euro ma solo in alcuni settori considerati strategici quali le "filieri della microelettronica e dei semiconduttori, delle batterie, del supercalcolo e calcolo ad alte prestazioni, della cybersicurezza, dell'internet delle cose (IoT), della manifattura a bassa emissione di Co2, dei veicoli connessi, autonomi e a basse emissioni, della sanità digitale e intelligente e dell'idrogeno, individuate dalla Commissione Europea come catene strategiche del valore".

L'istituzione dell'area equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere necessarie alla realizzazione degli investimenti, anche ai fini dell'applicazione delle procedure di espropriazione.

L'art. 32 del d.l. 115/2022, prevede, poi che per lo sviluppo dell'area e l'approvazione dei progetti pubblici possa essere nominato un Commissario delegato, dotato, anche in questo caso, di poteri di ordinanza in deroga "ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea".

Anche qui, poi, in caso di ritardo o inerzia da parte di regioni o enti locali, il Presidente del Consiglio, anche su proposta del Commissario delegato, può assegnare al soggetto interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni e, in caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri può individuare l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nominare uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari.

Come si può notare, anche in questo caso la norma richiama pienamente il “modello di governance PNRR” già riscontrato all’art. 12 del d.l. 77/2021 e all’art. 30 del d.l. 50/2022.

Altra novità contenuta nel d.l. 115/2022, è quanto previsto all’articolo 33 nel quale si istituisce il “Procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per settori di rilevanza strategica” (cosiddetto “PAUAR”) (inserendo l’art. 27-ter nell’articolo del Codice dell’ambiente, ovvero del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Ai sensi di tale disposizione, infatti, per la realizzazione di piani o programmi in aree di interesse strategico, con investimenti di importo complessivo pari o superiore a 400 milioni di euro, rientranti per le varie tipologie di valutazione ambientale in parte nella competenza statale e in parte nella competenza regionale, si dispone che tutte le autorizzazioni siano rilasciate, se il proponente ne fa richiesta, nell’ambito di un procedimento volto al rilascio di un provvedimento autorizzatorio unico accelerato regionale (PAUAR).¹⁹³

Dunque, anche, in questo caso il modello di governance scelto, prevede la nomina di un Commissario straordinario dotato del potere di adottare ordinanze in deroga e la presenza di un’autorizzazione unica, in questo caso limitata alla semplificazione del procedimento riguardante la valutazione d’impatto ambientale.

Altro intervento normativo e di governance a cui accennare è quanto è stato fatto con particolare riferimento alla realizzazione di investimenti produttivi nel Sud Italia, il quale, come emerso dai dati del primo capitolo, è la parte di territorio italiano più debole sia dal punto di vista dell’attrattività percepita da parte degli investitori che per numero di investimenti realizzati.

Il riferimento è alla governance relativa alla ZES (Zona Economica speciale), come riformata, sempre nel 2023 dal Governo Meloni, con il decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 novembre 2023, n. 162.¹⁹⁴

Anche per la ZES si è deciso di adottare un modello di governance che richiama per molti aspetti quanto visto finora.

Il Capo III del d.l. 124/2023, rivede totalmente la normativa riguardante le ZES, le prime delle quali erano state istituite con il d.l. 91/2017.

Si istituisce così la nuova “Zona economica speciale unica per il Mezzogiorno” la quale ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia,

¹⁹³ Giovanni Savini, “Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana”, cit., pp. 5-6

¹⁹⁴ Gian Paolo Manzella, “Vantaggi e rischi della ZES Unica”, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2024, pp. 201-211

Sicilia, Sardegna.

Dal punto di vista organizzativo, anche qui si prevede l'istituzione di una Cabina di regia, denominata "Cabina di regia ZES", presso la Presidenza del Consiglio con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, e che riunisce tutti i Ministeri coinvolti dalle attività della ZES unica. Anche in questo caso, a supporto della Cabina di regia che è un organo di indirizzo politico, si prevede una Segreteria tecnica che svolga le attività di istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di regia.

Si istituisce poi, anche in questo caso, una Struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio e alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, denominata "Struttura di missione ZES", competente per tutte le attività collegate alla ZES.

Non più, dunque, un'organizzazione frammentata con Commissari straordinari di governo a gestire le singole ZES regionali con evidenti inefficienze.

L'articolo 13 del d.l. 124/2023, istituisce, poi, presso la Struttura di missione ZES, lo sportello unico digitale ZES per le attività produttive nella ZES unica, denominato S.U.D. ZES nel quale confluiscono gli sportelli unici digitali attivati dal d.l. 91/2017 ed al quale sono attribuite le funzioni dello sportello unico per le attività produttive (SUAP, istituito dal D.P.R. n. 447 del 1998, e attualmente regolamentato dal D.P.R. 160/2010).

Gli articoli 14 e 15 dello stesso d.l. 124/2023, prevedono, anche in questo caso, un procedimento e un'autorizzazione unica per i "progetti di soggetti pubblici o privati inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno della ZES unica", purché relativi ai settori individuati dal Piano strategico ZES.

L'art. 14 prevede che fatto salvo, tra gli altri, quanto già previsto in materia di investimenti di rilevanza strategica come definiti dall'articolo 32 del d.l. 115/2022, e dall'articolo 13 del d.l. 104/2023, poc'anzi analizzati, i progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche di cui all'interno della ZES unica, sono soggetti ad autorizzazione unica.

L'articolo 15 disciplina il rilascio dell'autorizzazione unica senza prevedere soglie di rilevanza minima come visto in precedenza per gli altri strumenti di accelerazione procedimentale, e prevedendo che coloro che intendano avviare attività economiche all'interno della ZES unica possano presentare la relativa istanza al nuovo sportello unico digitale, che la trasmette a tutte le amministrazioni competenti.

A questo punto, la Struttura di missione ZES ha potere di indire la conferenza di servizi

semplificata (di cui all'art. 14-bis della l. 241/1990), con termini però più brevi rispetto al modello standard: tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di trenta giorni (invece di 45), prorogato a 45 (invece di 90) per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica, ed entro trenta giorni dalla scadenza di tale termine, la Struttura di missione svolge una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte nella quale, preso atto delle rispettive posizioni, procede alla redazione della determinazione motivata conclusiva della conferenza.

Si tratta dunque di procedure e poteri diversi da quanto visto per la nuova governance degli investimenti prevista dal d.l. 50/2022 e dal d.l. 104/2023: qui infatti non si prevedono poteri straordinari come la nomina di Commissari straordinari né l'esercizio di poteri sostitutivi, ma quello della ZES unica è uno strumento che sta funzionando e che, se ben coniugato con quanto previsto dalla recente normativa concernente la semplificazione amministrativa a favore degli investimenti, potrebbe portare ad un rilancio dell'attrattività del Mezzogiorno come luogo dove investire, anche in settori strategici. In questo senso, sono allo studio forme di collaborazione tra la l'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti e la competente Struttura di missione ZES presso la Presidenza del consiglio dei ministri.

3.9 L'attuale governance pubblica italiana per gli investimenti esteri e il confronto con i maggiori Paesi europei

Al termine di quanto esposto finora si può dunque affermare che la governance per favorire la realizzazione in Italia di investimenti produttivi, esteri o nazionali, è stata oggetto di molte e incisive riforme negli ultimi anni.

Si può allo stesso modo affermare che l'attuale governance pubblica italiana per l'attrazione e la realizzazione di investimenti, in particolare esteri, appare complessa ed eterogenea.

Da una parte la presenza di più organismi oggi in vigore, il cui riparto di competenze rischia di apparire confuso agli stessi investitori esteri: ricordiamo la Cabina di regia per l'internazionalizzazione, il Comitato interministeriale attrazione investimenti esteri e la sua Segreteria tecnica, il ruolo dei due Ministeri ovvero il Ministero delle imprese e del made in Italy e il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e delle due agenzie poste sotto il loro controllo, rispettivamente ICE e Invitalia.

Il Ministero degli affari esteri, in particolare, esercita le sue competenze sull'attrazione degli investimenti esteri, attraverso la "Direzione Generale per la promozione del sistema paese": in particolare, nel 2017, è stato creato all'interno di questa Direzione generale, l'Ufficio III strettamente competente sull'attrazione degli investimenti esteri, oltre all'Ufficio II competente, invece, per la vigilanza dell'Agenzia ICE.

Oltre a quelli fin qui citati, oggetto di analisi nei precedenti paragrafi, altri soggetti compongono l'attuale governance pubblica per gli investimenti esteri: vi è il "Gruppo di Lavoro Indici Internazionali", istituito in seno al CAIE nel 2017 dalla Cabina di regia per l'internazionalizzazione. Di esso fanno parte MAECI, MISE, MEF, Banca d'Italia, ICE-Agenzia e Istat. Il Gruppo ha come obiettivo quello di identificare i più rilevanti indici internazionali, al fine di migliorare, grazie ad azioni e attività mirate, il posizionamento dell'Italia nei vari ranking internazionali riguardanti gli investimenti esteri.

In questo quadro di governance è da citare anche il "Gruppo di Coordinamento per l'esercizio dei poteri speciali" (c.d. *Golden Power*) previsto dal Decreto-Legge n. 21/2012, dal cui vaglio passano gli investimenti effettuati in Italia in specifici settori per assicurare la protezione degli interessi strategici nazionali.¹⁹⁵

Vi sono poi da ricordare le competenze in capo alle Regioni, rappresentate in seno al CAIE dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, e che rivestono un ruolo

¹⁹⁵ Per un quadro riassuntivo di governance, si veda <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/l-attrazione-degli-investimenti/governance/>

importante anche attraverso le proprie Agenzie di sviluppo regionale che attuano strategie di marketing territoriale presso gli investitori e li accompagnano, come fa Invitalia, lungo tutta la filiera dell'investimento. In questo senso, tra gli esempi più riusciti, vi è in Piemonte con l'agenzia denominata "Centro estero internazionalizzazione Piemonte" che gestisce il progetto "*Invest in Piemonte*" per l'attrazione di investimenti.

Altro esempio è l'iniziativa "*Invest in Tuscany*" promosso dalla Regione Toscana, anche qui per l'accompagnamento dell'investitore estero prima, durante e dopo la realizzazione dell'investimento. Iniziative simili sono presenti in molte Regioni italiane e danno l'idea del ruolo che anche le Regioni si sono ritagliate nelle politiche di attrazione degli investimenti.

Questa governance così frammentata ed eterogenea è stata negli ultimissimi anni arricchita da due importanti novità: l'istituzione dello Sportello Unico per gli investitori esteri e l'istituzione dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti con i relativi poteri affidategli quali il potere sostitutivo e quello di commissariamento per la realizzazione di investimenti produttivi.

Per quanto riguarda lo Sportello Unico si è agito sulla base di una richiesta che proveniva dalle imprese da molti anni di avere un unico interlocutore presso la pubblica amministrazione con cui interagire.

Si è visto come l'istituzione di punti unici di contatto per le imprese per semplificare gli iter amministrativi di autorizzazione siano stati previsti anche dai recenti Regolamenti europei adottati con riferimento alla realizzazione di investimenti in settori industriali critici (ad esempio il *Net Zero Industry Act* o il *Critical Raw Materials Act*).

La recente scelta italiana, poi, di mettere in campo come strumento per l'attrazione degli investimenti esteri, non più solo misure, ad esempio, di marketing territoriale o di incentivazione economica, ma azioni di semplificazione amministrativa (senza cadere nel rischio di una *deregulation*) per portare gli investitori esteri in Italia, oltre ad essere prevista dai recenti indirizzi europei, è al centro anche della recente politica industriale statunitense.

È interessante, in questo senso, sottolineare come una del tutto simile dichiarazione d'intenti sia stata fatta dal Presidente degli Stati Uniti Trump, la cui strategia per portare nuovi investimenti produttivi, si basa sulla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione (*permitting*), in particolare per quanto riguarda i permessi ambientali, piuttosto che sulla politica di incentivi, attraverso sussidi e crediti d'imposta per le imprese, voluta dalla precedente amministrazione Biden con atti come l'*Inflation Reduction Act* o il *Chips and Science Act*.

È curioso che l'attuale Presidente USA abbia posto come limite minimo del valore degli investimenti per l'attivazione di queste procedure autorizzative accelerate, l'importo di 1 miliardo di dollari, lo stesso individuato dall'articolo 13 del d.l. 104/2023: segno tangibile della

similitudine delle due politiche, basate entrambe sulla sburocratizzazione, pur con molte differenze.¹⁹⁶

Già durante la presidenza Biden, in effetti, alcuni funzionari e legislatori statunitensi avevano espresso preoccupazione per il fatto che gli ostacoli normativi stavano frenando l'attuazione della sua politica industriale, compresi i progetti di infrastrutture, energia pulita e produzione di semiconduttori.

Guardando alla governance di altri importanti Paesi europei, oltre alla presenza di Agenzie di sviluppo nazionali di cui si è scritto nel paragrafo 2.2, esempi da evidenziare arrivano da Francia e Regno Unito.

Interessante è il caso francese dove oltre all'agenzia "*Business in France*", nel febbraio 2021 il Governo francese ha lanciato l'iniziativa "*Team France Invest*", creato per dare maggiore efficacia all'azione pubblica a favore degli investitori internazionali.

Esso riunisce tutti gli attori pubblici coinvolti nell'attrazione e realizzazione degli investimenti, tra cui la stessa Business France ma che le Agenzie di sviluppo regionale presenti in Francia, le Camere di Commercio regionali, i Presidenti di Regione, i Prefetti regionali e, in particolare, i Segretariati generali per gli affari generali (*Les Secrétaires général pour les Affaires régionales – SGAR*), i quali sono uffici presenti in ogni Prefettura francese che si occupano dello sviluppo economico della Regione e di importanti funzioni tra cui la spesa dei fondi europei di sviluppo e coesione.

A far parte del "Team Invest in France" sono anche i vari Ministeri coinvolti negli iter autorizzativi per gli investimenti esteri quali il MEFR (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance), MEAE (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères), MCT (Ministère de la Cohésion des Territoires), MTE (Ministère de la Transition Écologique) ecc. oltre che importanti attori pubblici come l'ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) e la Banca pubblica Bpifrance.

Dunque, in Francia è stato creato un foro dove tutti gli attori pubblici coinvolti negli investimenti esteri possono coordinarsi e dove un ruolo importante viene lasciato agli attori regionali, seppur dipendenti dallo Stato centrale, come i Prefetti.¹⁹⁷

A livello ministeriale, invece, la competenza in Francia sull'attrazione degli investimenti esteri

¹⁹⁶ James Politi, "Donald Trump vows to speed up permits for anyone investing \$1bn in the US", *Financial Times*, 10 dicembre 2024, in <https://www.ft.com/content/740d339c-eb21-4fb5-8c29-db42e4937665>

¹⁹⁷ Per maggiori dettagli, si veda <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/attirer-et-faciliter-les-investissements-etrangers-en-france>

è in capo al *Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique*, e in particolare, alla sua Direzione generale più importante, ovvero la *Direction générale du Trésor*, all'interno della quale vi è il *Bureau de l'attractivité des investissements (Attract)* e il *Bureau du contrôle des investissements étrangers en France – (CIEF)*.

Altro esempio è quello del Regno Unito: qui in seguito alla chiusura nel 2016 dell'Agenzia di sviluppo nazionale *UK Trade and Investment*, tutte le funzioni in materia di attrazione degli investimenti esteri, a livello nazionale, sono in capo al *Department for Business and Trade*, il quale è competente sia per il commercio internazionale e il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese britanniche, che per l'attrazione di investimenti diretti esteri strategici, anche attraverso una rete estera che fa riferimento alla rete diplomatico-consolare britannica (è il caso dell'Italia dove il Direttore del "*Department for Business and Trade, Italy*" è anche il Console generale britannico a Milano).

Nel 2020 è stata poi creata un'apposita unità congiunta di cui fa parte l'Ufficio del Primo Ministro britannico, il Ministero del Tesoro (*HM Treasury*) e lo stesso *Department for Business and Trade* presso cui è insediata, dedicata all'attrazione di investimenti di alto livello nel Regno Unito e denominata *Office for Investment (OfI)*.¹⁹⁸

L'attuale Governo britannico guidato dal laburista Starmer, insediatosi nel luglio 2024, ha deciso di potenziare l'*Office for Investment* e tutte le attività dedicate a rendere il Regno Unito un Paese sempre più attrattivo per gli investimenti esteri, in particolare di tipo *greenfield* e in settori strategici. A capo dell'*Office for Investment* vi è un'autorità politica ovvero il "*Minister for Investment*".

Finora sono stati in tre a ricoprire tale carica e nell'ottobre 2024 è stato nominato il nuovo "*Minister for Investment*", nella persona della Baronessa Poppy Gustafsson, manager proveniente dal mondo delle imprese e con esperienze dirette nel settore privato e nella creazione ed espansione di attività nel Regno Unito.

Dunque, all'interno del Governo britannico esiste un'unità e un'autorità politica con l'unico compito di attrarre investimenti strategici e coordinare le attività di tutti i Ministeri per questo.

Anche in Spagna gli investimenti esteri sono di competenza del *Ministerio de Economía, Comercio y Empresa* che funge da Punto nazionale di contatto oltre ad avere competenza per l'elaborazione di statistiche, facilitare la mobilità degli investitori e delle imprese ecc.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Si veda: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-investment>

¹⁹⁹ Si veda: https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Paginas/default.aspx

Ciò che emerge da questo sintetico quadro comparativo è la frammentarietà della governance pubblica italiana sugli investimenti esteri rispetto ad altri Paesi dove la competenza su questo è accentrata presso i Ministeri per l'industria secondo le varie denominazioni. Certamente, poi, l'UMASI e i suoi relativi poteri sono un *unicum* in Europa: le unità ministeriali viste finora hanno competenza principalmente nell'attrazione degli investimenti esteri, ma non sono dotate di quei poteri straordinari di sblocco amministrativo che troviamo nel caso italiano: ciò evidentemente a causa delle patologie che affliggono la pubblica amministrazione italiana. La domanda è se l'esercizio di poteri straordinari e in deroga, di cui l'UMASI e le sue funzioni sono chiaro esempio, possono continuare ad essere la cura per queste patologie.

Conclusioni

In questo lavoro si sono approfonditi gli effetti delle riforme approvate negli ultimi anni in Italia per l'attrazione e facilitazione amministrativa a favore degli investimenti sia nazionali che esteri, con uno sguardo particolare ad attività e risultati conseguiti dalla nuova "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti" istituita nel 2023 presso il Ministero delle imprese e del made in Italy.

Per fare questo, si sono prima analizzati gli ultimi dati e tendenze che coinvolgono i flussi d'investimento esteri *greenfield* a livello globale e italiano e si è ripercorsa l'evoluzione della governance pubblica italiana per la loro attrazione dagli anni Novanta ad oggi.

L'analisi svolta ha permesso di giungere a diverse conclusioni.

Per prima cosa, dalla revisione della letteratura, è emersa l'importanza degli investimenti diretti esteri di tipo *greenfield* per la crescita economica dei Paesi che li ricevono e il rafforzamento dei propri sistemi produttivi, così come è stato evidenziato il contributo che essi portano in termini di capitali, tecnologie, valore aggiunto, occupazione ecc.

Si è appurato come questo tipo di investimenti diretti esteri, in quanto legati alla realizzazione di nuovi insediamenti produttivi e non a mere operazioni finanziarie per il controllo di imprese nazionali, siano, a dispetto di questi ultimi, visti con grande favore dai Governi.

Queste premesse hanno trovato riscontro anche nei dati riguardanti il contributo che gli investimenti effettuati da imprese estere hanno per l'economia italiana: si è così evidenziata la loro rilevanza per l'Italia, bisognosa di "buoni" investimenti che immettano capitali e tecnologie nei settori industriali dove è più svantaggiata.

Dai dati si è rilevato come a livello globale, a fronte di un generalizzato calo dei flussi d'investimento *greenfield*, questi stiano crescendo in modo deciso in specifici settori industriali strategici legati allo sviluppo di nuove tecnologie quali semiconduttori e *data centers*.

Questa evidenza ha trovato riscontro anche nei maggiori investimenti attratti in Italia negli ultimi mesi, con l'importante contributo della nuova governance istituita presso il Ministero delle imprese e del made in Italy, mostrando così un'Italia protagonista nelle dinamiche europee e globali.

Dai dati italiani è, infatti, emerso come a fronte del calo registrato negli ultimi anni sul valore degli investimenti diretti esteri in ingresso nel nostro Paese, il valore dei *greenfield* stia aumentando con percentuali importanti: in particolare la crescita tra il 2023 e il 2024 è stata di oltre il 70%, consentendo così all'Italia di conseguire un record storico e di risultare prima nell'eurozona per il valore di questi investimenti. Le cause di questo successo italiano sono

molteplici: tra gli altri, la ritrovata stabilità politica a fronte dell'instabilità in altri Paesi europei, il miglioramento nella percezione da parte delle imprese, la capacità di sfruttare le congiunture geopolitiche favorevoli.

L'Italia è, però, risultata debole nella capacità di attrarre investimenti dall'estero negli anni passati: i numeri del nostro Paese sugli IDE complessivi in ingresso così come sul valore e il numero di investimenti *greenfield* sono risultati storicamente al di sotto di quanto fatto registrare da altre grandi economie europee.

Oltre alla perdurante debolezza italiana rispetto ad altri Paesi benchmark europei sulla capacità di attrarre investimenti esteri e di essere percepiti come attrattivi, dalla letteratura sono risultate anche le forti disparità territoriali su questo all'interno del nostro Paese ovvero tra Nord e Sud Italia.

È anche risultato evidente (cfr. paragrafo 1.10) che l'ostacolo principale percepito dalle imprese estere per fare investimenti in Italia sono ancora oggi gli oneri amministrativi e burocratici, intesi nel senso di un quadro normativo confuso e incerto, eccessiva frammentazione di competenze, mancato coordinamento tra i vari livelli di governo, tempi lunghi e poca trasparenza dei procedimenti amministrativi di autorizzazione.

Questi fattori, pur non essendo gli unici, sono la maggiore criticità per gli investimenti in Italia: tutto questo fa sì che in proporzione alla forza della sua economia e del suo sistema industriale, il nostro Paese sia ancora debole, rispetto ad altre realtà europee, nella capacità di attrarre investimenti esteri, penalizzando così la sua competitività e crescita economica.

Dalla ricerca è emerso come gli investimenti diretti esteri, in particolare quelli *greenfield* riguardanti insediamenti produttivi, siano ritornati negli ultimi anni centrali nelle politiche dei Governi e nelle scelte delle imprese, a causa delle turbolenze geopolitiche in atto e di fenomeni quali il *nearshoring* ma anche per la necessità per gli Stati di guidare transizioni epocali quali quella verde e digitale, per le quali l'apporto di tecnologie e capitali è fondamentale.

In questo senso, si è riscontrato come le recenti politiche industriali decise dal Governo italiano siano pienamente in linea con gli indirizzi provenienti dall'Unione Europea: ricerca dell'autonomia strategica in alcuni settori industriali, maggiore competitività, semplificazione normativa e amministrativa a favore delle imprese, nell'ottica di essere più competitivi e attrattivi per investimenti esteri strategici.

Prima di arrivare ad analizzare l'attuale governance pubblica italiana per l'attrazione e la realizzazione di investimenti produttivi, si è ripercorsa la sua evoluzione negli ultimi trenta anni, analizzando i numerosi interventi di riforma che si sono susseguiti.

È apparso evidente il quadro di competenze frammentato e confuso degli ultimi anni, anche a causa delle continue modifiche apportate da quasi tutti i Governi che si sono succeduti negli ultimi quindici anni.

Quello che ne è risultato è che da un'iniziale marginalità delle politiche di attrazione nell'organizzazione pubblica italiana, oggi esse siano centrali per il Governo, tanto da essere stata creata un'apposita Unità di missione dotata di inediti poteri straordinari di facilitazione amministrativa per la realizzazione di investimenti produttivi.

Si è però appurato come vi sia tutt'oggi una complessa condivisone di competenze tra Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero delle imprese e del made in Italy, Agenzia-ICE, Invitalia e Regioni.

Particolare attenzione è stata riservata all'analisi empirica delle attività e dei risultati conseguiti dall'attuale quadro di governance istituito presso il Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT) da una serie di riforme approvate tra il 2022 e il 2025. Queste hanno introdotto novità significative nelle politiche di attrazione degli investimenti, estendendo anche a questo settore una serie di strumenti di semplificazione amministrativa già previsti in altri ambiti, quali l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di altre amministrazioni e quello di nomina di Commissari straordinari.

Dopo aver ripercorso alcuni precedenti esempi di attuazione in Italia di questi due istituti, sono state oggetto di analisi le attività portate avanti dalla nuova "Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti" (UMASI), operativa dal 2024 presso il MIMIT, a cui è stata affidata l'applicazione dei nuovi strumenti di sblocco a favore degli investimenti produttivi.

I primi mesi dall'entrata in vigore di queste norme mostrano un bilancio positivo: oltre 7 miliardi di investimenti in settori strategici attratti in Italia in pochi mesi applicando i nuovi poteri di sblocco, e ulteriori numerose richieste di utilizzo delle nuove norme da parte di molte imprese estere intenzionate ad investire per svariati miliardi di euro in Italia in industrie strategiche.

L'analisi si è, quindi, concentrata sulle prime tre applicazioni di quanto disposto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023 in materia di dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale di alcuni programmi d'investimento e la successiva nomina di Commissari straordinari dotati del potere di rilasciare un'autorizzazione unica e di agire attraverso ordinanze in deroga alla legislazione vigente.

Ciò che è emerso è che questi nuovi strumenti di sblocco amministrativo, secondo specifici indirizzi e scelte di politica industriale, sono stati attuati, non a caso, per alcuni settori oggi strategici come quello dei semiconduttori e dei centri di elaborazione dei dati per lo sviluppo di forme avanzate di intelligenza artificiale, settori i cui flussi d'investimento *greenfield* sono in

forte crescita in tutto il mondo e che l'Italia, dunque, è riuscita ad intercettare anche grazie alla nuova governance.

Si può concludere come alla base delle recenti riforme volute dal legislatore, vi sia stata quindi la consapevolezza che il vero ostacolo agli investimenti produttivi in Italia, in particolare quelli esteri, è dato dalla scarsa efficienza della pubblica amministrazione italiana, che frena le imprese dal voler investire in Italia ben più di altre problematiche del contesto italiano come il costo del lavoro, il costo dell'energia, l'inefficienza della giustizia civile ecc.

In tal senso, l'istituzione dell'UMASI ha rappresentato un "salto di qualità" nelle politiche per l'attrazione di investimenti esteri, non più consistenti solo in azioni di marketing territoriale o di accompagnamento degli investitori, ma anche in strumenti concreti di intervento in capo al Ministero delle imprese e del made in Italy, da esercitare in caso di ritardi e inefficienze di altre amministrazioni nella fase autorizzativa.

Quello che lo studio ha evidenziato è che alla luce della lentezza e inefficienza della pubblica amministrazione italiana lamentata dalle imprese, il nostro Paese, nelle politiche pubbliche di attrazione degli investimenti esteri, non può limitarsi a piccole e ripetute riforme sull'organizzazione, come quelle che si sono susseguite negli ultimi trent'anni, le quali non hanno fatto altro che produrre un riparto di competenze molto frammentato e confuso.

Ciò che invece serve alle politiche di attrazione, sono innanzitutto riforme che rendano il quadro di governance più chiaro e stabile nel tempo e che intervengano per semplificare le procedure amministrative di autorizzazione per chi vuole investire in Italia, oltre che il quadro normativo. Questo, ovviamente, senza fare un'eccessiva opera di *deregulation* o indebolire la funzione principale che ha l'amministrazione pubblica quale la tutela dell'interesse pubblico, ma allo stesso tempo facendo in modo che tutto questo non sia da freno per lo sviluppo industriale ed economico del Paese.

La pubblica amministrazione italiana ha, sotto questo profilo, intrapreso negli ultimi anni un percorso di cambiamento per essere sempre più *business friendly*.

Dall'analisi fatta è emerso, infatti, come l'Italia, attraverso le riforme degli ultimi anni, stia compiendo grandi sforzi per essere maggiormente competitiva e attrattiva per gli investimenti internazionali.

Il nostro Paese vuole oggi essere al centro delle dinamiche globali che riguardano i flussi d'investimento esteri e protagonista dello sforzo che l'intera Unione Europea sta facendo per la competitività e l'autonomia strategica.

Allo stesso tempo, le distanze sull'attrazione degli investimenti rispetto ad altri Paesi europei con una forza economica simile alla nostra permangono.

Per superare questi divari competitivi con altri Paesi europei, è risultato evidente come l'Italia debba ancora migliorare sul fronte della semplificazione normativa e amministrativa a favore delle imprese: un quadro regolatorio più chiaro e, soprattutto, iter autorizzativi più rapidi e una pubblica amministrazione “amica” delle imprese, potrebbero rendere il sistema industriale italiano ancora più forte e competitivo.

Le prime tre applicazioni di quanto previsto dall'articolo 13 del d.l. 104/2023 sono la dimostrazione dei primi successi della nuova governance maggiormente indirizzata proprio alla semplificazione amministrativa a favore degli investimenti produttivi.

Bisognerà capire se l'applicazione dell'articolo 13 continuerà a funzionare e dunque se gli stabilimenti produttivi per il quale finora è stato attivato verranno realizzati in tempi celeri, tutelando allo stesso tempo l'interesse pubblico: questo dipenderà dal lavoro dei Commissari straordinari nominati e dell'UMASI, quale loro struttura di supporto.

Occorrerà poi valutare come evolverà l'attuazione dei due principali strumenti di sblocco previsti, ovvero se ci saranno i primi casi di esercizio dei poteri sostitutivi e soprattutto, in quale numero e quali settori industriali vedranno l'attivazione in futuro delle procedure previste dall'articolo 13 del d.l. 104/2023.

Questo lavoro ha però messo in luce la portata innovativa delle scelte compiute negli ultimi anni da Governo e Parlamento: strumenti come l'esercizio dei poteri sostitutivi o la nomina di Commissari straordinari sono stati per la prima volta estesi in modo compiuto anche alla realizzazione di investimenti produttivi da parte delle imprese, e non più quindi solo limitati alla realizzazione di opere pubbliche come nel caso delle misure previste dal PNRR o per la realizzazione di infrastrutture.

Si tratta di un cambio di visione importante così come il fatto di prevedere che sia un Unità di missione appositamente costituita per Legge ad avere il compito di assistere le imprese che riscontrano problemi, lentezze, inefficienze nella realizzazione degli investimenti in Italia, in questo dimostrando, il legislatore, una particolare attenzione per le imprese estere, più in difficoltà a districarsi per la normativa e le procedure autorizzative italiane.

L'UMASI è, in questo senso, qualcosa di inedito nell'organizzazione della pubblica amministrazione italiana: non solo un punto di riferimento per le imprese, ma anche “alleata” di queste e capace, anche attraverso azioni informali di *moral suasion*, di intervenire nei confronti delle altre amministrazioni a qualsiasi livello, per risolvere casi di ritardi o inefficienze non giustificabili nei procedimenti amministrativi riguardanti la realizzazione di insediamenti produttivi.

Questo “potere di deterrenza” è possibile grazie al fatto che il legislatore ha dotato l'UMASI della possibilità di “minacciare” l'utilizzo dei poteri di sblocco di cui è dotata: dunque, già solo

la presenza di queste norme, dell'UMASI e dei poteri a lei affidatagli, anche senza il loro concreto esercizio, sono uno strumento per superare lungaggini e inefficienze della pubblica amministrazione. Si pensi già solo alla dichiarazione di interesse strategico nazionale fatta dal Consiglio dei ministri in relazione ad un programma d'investimento: anche senza la nomina di un Commissario straordinario che eserciti i poteri speciali a lui conferiti, già solo l'atto del CDM rappresenta un mezzo deterrenza nei confronti di potenziali ritardi e resistenze da parte delle varie amministrazioni.

È del resto questa la stessa *ratio* delle norme previste nella governance del PNRR dal Governo Draghi con il d.l. n. 77 del 2021 e poi estese nei mesi successivi anche agli investimenti produttivi: il solo potere dato al Governo di intervenire con poteri sostitutivi o la possibilità di nominare un Commissario, al di là della loro concreta attuazione, sono uno strumento di deterrenza.

È chiaro che la risposta all'inefficienza della P.A. italiana non può essere il rendere ordinari strumenti straordinari quali l'esercizio di poteri sostitutivi o la nomina di Commissari straordinari con il potere di agire in deroga o di rilasciare autorizzazioni uniche.

È necessario che le vie ordinarie di rilascio delle autorizzazioni per gli investimenti, così come per la realizzazione di opere pubbliche, siano efficienti e rapide come avviene nelle altre principali economie europee.

È per questo, che la stessa UMASI si sta facendo promotrice di una serie di interventi legislativi di semplificazione amministrativa inerenti, in particolare, ai grandi progetti d'investimento: in particolare le norme oggetto di attuale studio riguardano l'obbligo di ricorrere alla conferenza dei servizi semplificata, di cui all'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, per i grandi programmi d'investimento ecc.

Queste sono norme che dovrebbero rientrare in un prossimo decreto-legge, collegato alla Legge di bilancio, finalizzato a potenziare il sistema nazionale di attrazione degli investimenti, annunciato dal Ministro delle imprese e del made in Italy Urso e che è stato rinominato "Destinazione Italia".²⁰⁰

L'obiettivo è far sì che il ricorso agli strumenti straordinari sia sempre più un'eccezione e non la regola per il buon funzionamento della pubblica amministrazione italiana.

Se infatti, come è stato rilevato, la burocrazia è il principale freno agli investimenti produttivi in Italia, la soluzione non può essere quella di attuare questi strumenti straordinari di sblocco ad una moltitudine di investimenti: essi devono restare casi residuali, innanzitutto perché

²⁰⁰ Si veda: <https://www.agenzianova.com/a/67e680cbdec3b3.81295428/6041747/2025-03-28/turismo-urso-ddl-destinazione-italia-in-cdm-entro-giugno>

sarebbe impossibile sul piano operativo applicarli su vasta scala ma anche perché non possono rappresentare la soluzione al problema della burocrazia italiana.

In effetti, le stesse norme, restringono il campo di applicazione di questi strumenti di sblocco amministrativo a limitati programmi d'investimento con determinate caratteristiche (strategicità e valore oltre il miliardo di euro, nel caso dell'art. 13 del d.l. 104/2023; valore superiore ai 25 milioni di euro e significative ricadute occupazionali nel caso dell'esercizio di poteri sostituitivi come previsto dall'art. 25 del d.l. 50/2022).

Accanto alle modifiche legislative, poi, anche interventi organizzativi a legislazione vigente (quali l'implementazione dell'organico, la maggiore formazione dei dipendenti pubblici, la digitalizzazione della P.A. ecc.) sono sempre più necessari per rendere la pubblica amministrazione più efficiente e prevenire anche quei fenomeni corruttivi per cui l'Italia non eccelle, legati al cattivo funzionamento della P.A.

In questo senso, molti passi avanti sono stati compiuti negli ultimi anni, anche nell'ambito dell'attuazione del PNRR, ma tanto ancora vi è da fare.

Solo così l'Italia e il suo sistema industriale potranno essere più forti e competitivi per affrontare le sfide del futuro.

Bibliografia

- AIBE-Censis, “AIBE Index. Rapporto di primavera 2023”, 2023, in <https://aibe.it/download/report-aibe-censis-autunno-2023-osservatorio-sullattrattivitadellitalia-presso-gli-investitori-esteri/?wpdmdl=3166>
- Avanzini, Giulia, *Il commissario straordinario*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013
- Barba Navaretti, Giorgio, Venables, Anthony J., “Multinational firms in the world economy”, Princeton University Press, 2004
- Bartolucci, Luca, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2024
- Bassanini, Franco, Napolitano, Giulio, Torchia, Luisa, *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2021
- Basile Roberto, Mantuano Marianna, “L’attrazione di Investimenti Diretti Esteri in Italia e nel Mezzogiorno: il ruolo delle politiche nazionali e regionali”, *L’industria*, vol. 29, n. 4, 2008.
- Boeckelmann, Lukas *et al.*, “Geopolitical fragmentation in global and euro area greenfield foreign direct investment.”, *Economic Bulletin Boxes*, n. 7, 2024.
- Borin Alessandro, Cristadoro Riccardo, “Foreign direct investment and multinational firms”, *Bank of Italy- Economic Research and International Relations Area*, n. 243, 2014 in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2014-0243/QEF_243.pdf
- Caldirola, Debora, “Il commissario straordinario nell’emergenza.” *Amministrare*, vol. 40, n. 2, 2010
- Cavallo Perin, Roberto, “Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo.” In *Digesto delle discipline pubblicistiche*. Utet giuridica, 2010.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. “Principio di legalità e poteri straordinari dell’amministrazione.” *Diritto pubblico*, vol. 13, n. 2, 2007
- Confartigianato Imprese, Una buona burocrazia per le imprese? Si può fare, 6 maggio 2023, in <https://www.confartigianato.it/2023/05/media-granelli-su-il-foglio-una-buona-burocrazia-per-le-imprese-si-puo-fare/>
- Confartigianato Imprese, *Una buona burocrazia per le imprese? Si può fare*, 6 maggio 2023, in <https://www.ilfoglio.it/economia/2023/05/06/news/confartigianato-offre-un-patto-al-governo-per-una-buona-burocrazia-5233847/>
- Confindustria/ABIE, VII Rapporto – “Le imprese estere in Italia. Competitività globale, innovazione locale. Il ruolo delle imprese estere per l’Italia nel nuovo scenario internazionale”, 2025, in <https://impreseestere.it/report/le-imprese-estere-in-italia->

[competitivita-globale-innovazione-locale-il-ruolo-delle-imprese-estere-per-litalia-nel-nuovo-scenario-internazionale/](#).

- Confindustria/ABIE, “Economic Brief Nr. 4”, in https://impreseestere.it/wp-content/uploads/2024/11/20241105_Economic-Briefs-v5.pdf
- Della Cananea G., Dugato M., Marchetti B. Police A., Ramajoli M., “Manuale di diritto amministrativo”, Giappichelli Editore, Torino, 2022.
- Demena, Binyam A., van Bergeijk, Peter, “A meta-analysis of FDI and productivity spillovers in developing countries.” *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, n. 2, 2017.
- Draghi, Mario, “The future of European competitiveness”, 2024, in https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- Dunning, J., H., “Alliance Capitalism and Global Business”, Routledge, Taylor & Francis Group, 1977
- EY, “EY Attractiveness Survey Italia,” 2024, in https://www.ey.com/it_it/functional/forms/download/attractiveness-survey-italy-2024
- EY, “EY Europe Attractiveness Survey”, 2023, in https://www.ey.com/en_us/foreign-direct-investment-surveys/ey-europe-attractiveness-survey
- Fornasier Giulia, Musolino Dario, “I distretti industriali: una leva per rilanciare l’attrattività per gli investimenti dell’Italia”, *EyesReg*, vol. 11, n. 3, 2021
- Gallia, Roberto, “Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP).” *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 24, n. 4, 2010
- Istat, Struttura e competitività delle imprese multinazionali, anno 2020, in <https://www.istat.it/it/files/2022/11/REPORT-MULTINAZIONALI-2020.pdf>
- Istat, Struttura e competitività delle imprese multinazionali, anno 2022, in https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/11/REPORTMULTINAZIONALI2022_RETTIFICATO.pdf
- Kearney, “The 2024 Kearney Foreign direct investment confidence index. Continued optimism in the face of instability”, 2024, in <https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/foreign-direct-investment-confidence-index/2024-full-report>
- Lupo, Nicola, “I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni”, *Federalismi.it*, n. 23, settembre 2022
- Manzella, Gian Paolo, “Vantaggi e rischi della ZES Unica”, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2024
- Mariotti, Sergio, Mutinelli, Marco, “Investimenti diretti esteri greenfield in Italia, 1998-2012.”, *Economia e politica industriale*, vol. 41, n. 2, 2014.
- Mariotti, Sergio, Mutinelli, Marco, Piscitello, Lucia, “Investimenti diretti esteri ed occupazione: l’esperienza italiana.” *Rivista italiana degli economisti*, n. 1, 2000.

- Mattarella, Bernardo Giorgio, D’Alterio, Elisa, “La riforma della pubblica amministrazione e la sua attuazione. Commento alla legge n. 124 del 2015 (Madia) e ai decreti attuativi”, 2017, pp. 1-404
- Mattarella, Bernardo Giorgio, “La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico”, *Astrid Rassegna*, n. 11, 2019.
- Ministero delle imprese e del made in Italy – Fondazione Ugo Bordoni, Piano Operativo Annuale 2024.
- Ministero delle imprese e del made in Italy, “Libro verde per una nuova strategia di politica industriale per l’Italia”, 2024, in <https://www.mimit.gov.it/it/libro-verde>
- Musolino, Dari, Mariotti, Ilaria, “Mental maps of entrepreneurs and location factors: an empirical investigation on Italy.”, *The Annals of Regional Science*, n. 64, 2020.
- Musolino, Dario, “L’attrattività percepita di regioni e province del Mezzogiorno per gli investimenti produttivi”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, vol. 30, n. 1, 2016
- Mutinelli Marco, “Quali politiche verso gli investimenti diretti esteri?”, in Cappellin Riccardo, Marelli Enrico, Rullani Enzo e Sterlacchini Alessandro (a cura di), “*Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*”, Website “Scienze Regionali”, eBook, 2014
- Natalini, Alessandro, *Le semplificazioni amministrative in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002
- OECD, “Benchmark Definition of Foreign Direct Investment”, Fourth Edition, 2008.
- OECD, “FDI Regulatory Restrictiveness Index”, 2023, in <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/sustainable-investment/fdi-regulatory-restrictiveness-index.html>
- Osservatorio sulla Semplificazione di Assolombarda, “Quanto costa la burocrazia? Rapporto n. 02/2016”, in <https://www.assolombarda.it/centro-studi/quanto-costa-la-burocrazia-l2019osservatorio-sulla-semplificazione-di-assolombarda-confindustria-milano-e-monza-brianza-rapporto-completo-1>
- Pignataro, Sergio, “L’inerzia amministrativa: contributo allo studio dei meccanismi di prevenzione e contrasto”, G. Giappichelli Editore, 2024
- Police, Aristide, “Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni: condizioni e limiti di esercizio”, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffré, Milano, 2007, 653 ss.
- Rojec, Matija, Knell, Mark, “Why is there a lack of evidence on knowledge spillovers from foreign direct investment?” *Journal of Economic Surveys*, vol. 32, n. 3, 2018.
- Rossi, Salvatore. “Breve racconto dell’Italia nel mondo attraverso i fatti dell’economia.”, 2024)

- Salza, Ilaria, “La semplificazione come policy organica”, *Consulta Online*, 2020, in https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/salza_scrittiCostanzo.pdf
- Savini, Giovanni, “Le più recenti innovazioni in materia di semplificazione per gli investimenti produttivi”, in corso di pubblicazione.
- Savini, Giovanni, “Semplificare per attrarre gli investimenti, ecco a che punto è la strategia italiana”, *Policy Brief – Luiss School of Government*, n. 5, 2024
- Spasiano, Mario R. “Storia, fondamento e attualità del potere sostitutivo nella pubblica amministrazione: dalla logica della straordinarietà all’amministrazione alternativa.” *Diritto e società: 1*, 2019
- Sprovieri, Francesco, “L’Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l’attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 1, marzo 2020
- TEHA – The European House-Ambrosetti, “Global Attractiveness Index 2023”, 2023, in https://www.ambrosetti.eu/site/get-media/?type=doc&id=18612&doc_player=1
- TEHA-The European House-Ambrosetti, “Aumentare l’attrazione degli investimenti esteri per la competitività del Sistema-Italia. Quale strategia per l’industria farmaceutica”, 2023 in <https://www.ambrosetti.eu/news/aumentare-lattrazione-degli-investimenti-esteri-per-la-competitivita-del-sistema-italia-quale-strategia-per-lindustria-farmaceutica/>.
- World Bank, “Doing Business 2020”, 2019, in <https://archive.doingbusiness.org/en/data>
- World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2019”, 2019, in https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

Sitografia

- https://www.oecd.org/en/publications/oecd-benchmark-definition-of-foreign-direct-investment-2008_9789264045743-en.html
- <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment>
- <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/investimenti-diretti/index.html>
- <https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>
- <https://annuarioistatice.istat.it/>
- <https://unctad.org/publication/global-investment-trends-monitor-no-48>
- https://www.oecd.org/en/publications/fdi-in-figures-october-2024_fcdc2fb2-en.html
- https://www.ey.com/it_it/functional/forms/download/attractiveness-survey-italy-2024
- https://www.ey.com/en_us/foreign-direct-investment-surveys/ey-europe-attractiveness-survey
- <https://www.ilfoglio.it/economia/2022/04/30/news/perche-il-rientro-nel-nostro-paese-di-certe-produzioni-deve-essere-una-priorita--3956497/>
- <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/prodotti/ricerche/rapporto/capitoli/Scenari%20geoeconomici/rapporto-catene-di-fornitura-2023>
- <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/media/pt2kqh55/nuvv-semmpc-rev-1.pdf>
- <https://www.agendadigitale.eu/mercati-digitali/i-chips-act-europeo-e-usa-al-confronto-due-piani-necessari-per-il-futuro/>
- <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AT033.pdf>
- https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_it?prefLang=it#documenti
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2024-07-18_EN.html
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_614

- https://www.mimit.gov.it/images/stories/trasparenza/2025/Atto_indirizzo_priorita_politiche_2025_REV.pdf
- <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/l-attrazione-degli-investimenti/>
- <https://www.senato.it/Web/13LavoriNewV.nsf/All/332BEBA2099A555041256694003CA998?OpenDocument>
- <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-97/26672>
- https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-approva-una-misura-italiana-di-aiuti-di-stato-13-miliardi-di-eu-favore-di-silicon-box-2024-12-18_it
- https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/20240530_Scheda_Strategia_Micro.pdf
- <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/semiconduttori-urso-nasce-lalleanza-europea-per-i-chip-rafforzare-la-produzione-europea>
- <https://www.ft.com/content/740d339c-eb21-4fb5-8c29-db42e4937665>
- <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/attirer-et-faciliter-les-investissements-etrangers-en-france>
- <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-investment>
- https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Paginas/default.aspx
- <https://www.ilsole24ore.com/art/data-center-spinta-il-sud-incentivi-e-rinnovabili-AGHXbRPD>

Appendice

1. Trascrizione integrale dell'intervista fatta in data 28/05/2025 al Dott. Giovanni Savini, Dirigente generale - Coordinatore attività sblocco investimenti dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti del Ministero delle imprese e del made in Italy

Qual è la rilevanza dell'articolo 13 del d.l. 104/2023, quali sono state le sue prime applicazioni e perché è stato importante istituire una Unità di missione presso il Ministero delle imprese e del made in Italy dotata di poteri straordinari per la facilitazione amministrativa a favore degli investimenti.

Savini: Io ho assunto questo ruolo di Coordinatore per le attività cosiddette di sblocco degli investimenti da circa un anno. L'Unità di missione era stata istituita con successivi interventi normativi qualche mese prima.

Diciamo che dal riscontro che abbiamo anche a livello di interlocuzioni con le grandi imprese estere, l'articolo 13 si sta dimostrando un vero e proprio *game-changer*, sta cambiando la percezione dell'Italia all'estero ed è quello che volevamo raggiungere.

Con l'articolo 13 noi abbiamo scelto un modello ben preciso di riferimento che è stato quello della felice, rapidissima e di grande successo ricostruzione del ponte di Genova. Ecco abbiamo voluto dare un segnale agli investitori internazionali che l'Italia non è più il paese delle lungaggini burocratiche per chi vuole venire a fare investimenti di alta qualità, di alto valore aggiunto.

Come si evince dal recente Rapporto ABIE presentato anche presso la LUISS all'inizio del mese di maggio, la principale preoccupazione degli investitori internazionali quando vengono in Italia non sono, come qualcuno potrebbe pensare, tanto le infrastrutture, piuttosto che i costi elevati dell'energia che pure sono problematiche notevoli: la principale preoccupazione è la burocrazia italiana, la lunghezza ma ancora di più l'imprevedibilità dei tempi.

Questo per gli investitori di cultura in particolare anglosassone, abituati a una interlocuzione molto celere e fattiva con le loro pubbliche amministrazioni, è davvero un grosso impedimento realizzativo.

Noi abbiamo messo nelle mani dei *Country manager* delle varie multinazionali, una carta importantissima da giocare con i loro *headquarters*, con la quale attestano che in Italia si può

venire a realizzare grandi impianti produttivi che abbiano naturalmente le caratteristiche dell'articolo 13, quindi un impatto notevole dal punto di vista della ricaduta sul sistema produttivo Nazionale in termini di nuove tecnologie, occupazione e quant'altro.

E questi grandi impianti possono essere realizzati con un'autorizzazione unica rilasciata da un commissario governativo. Questo viene percepito in maniera molto molto favorevole all'estero. Prova ne sia il fatto che, come abbiamo commentato qui in ufficio tra colleghi, qualche giorno prima dell'insediamento formale, il nuovo presidente degli Stati Uniti ha twittato sui social, che è la modalità di comunicazione come sappiamo ormai più invalsa, che avrebbe modificato la normativa statunitense prevedendo zero burocrazia per gli investitori esteri che avessero investito più di un miliardo in quel caso di dollari: è evidente che questa volta l'amministrazione statunitense sta copiando quella italiana, questa cosa ci ha naturalmente un po' divertito e inorgoglito ed è il segnale davvero tangibile di come l'Italia in questo momento possa essere all'avanguardia.

Naturalmente tutto ciò dovrà avere una sostanza amministrativa perché la mia esperienza di ormai 23 anni di dirigente pubblico insegna che le norme da sole non bastano, ci vogliono le persone che le realizzano; quindi, abbiamo strutturato e stiamo continuando a strutturare un'Unità di missione con alte competenze specialistiche che segua passo dopo passo la realizzazione di questi importanti investimenti strategici.

Quali sono gli investimenti che sono all'attenzione dell'UMASI e per cui si prevede una prossima applicazione di quanto previsto dall'articolo 13?

Savini: Su questo naturalmente non posso essere esplicito per evidenti ragioni di riservatezza istituzionale, posso però dire che dopo l'investimenti Silicon Box, l'investimento Amazon, dopo l'investimento Novo Nordisk che sono già agli atti, per i quali sono stati già nominati i commissari straordinari, abbiamo, questo lo possiamo dire, una grande richiesta da parte di ulteriori investitori internazionali: abbiamo stimato che in questo momento abbiamo richieste dell'ordine di 25/30 miliardi di euro, una cifra impensabile un anno fa. Si concentrano, in particolare, sul settore *data centers*, che è un settore particolarmente trainante e sul settore in un certo qual modo complementare delle energie rinnovabili, dove pure c'è un grande interesse di players internazionali a venire ad investire in Italia, dove purtroppo si scontrano con le lungaggini delle procedure amministrative attualmente esistenti. Questo ci pone una necessità di riflessione perché non possiamo procedere con autorizzazioni uniche commissariali per tutti gli investimenti in Italia. No, bisogna, e in questo senso l'UMASI tende a svolgere un ruolo proattivo e di proposta, intervenire sulle procedure attualmente esistenti e andare a semplificare

dove è ragionevolmente possibile per favorire la realizzazione di investimenti sul territorio nazionale.

Come si lega l'attività dell'UMASI con fenomeni quali il *nearshoring*, *reshoring*, ma anche i settori industriali strategici. Il fatto che l'UMASI abbia lavorato su settori industriali quali semiconduttori, data centers, non è casuale, vero?

Savini: Sì, non è casuale. Sicuramente noi facciamo una valutazione: non tutti i progetti superiori al miliardo di euro che ci vengono presentati sono considerati di interesse strategico. La nostra bussola è la strategia che stiamo adottando attraverso quello che sarà il Libro Bianco del Made in Italy, che sarà formalizzato nelle prossime settimane ma già abbiamo chiari i settori di particolare rilevanza per il Sistema Paese: l'investimento di Silicon Box mi pare un investimento emblematico in questo senso. Di fronte alle turbolenze geopolitiche internazionali, il Ministro Urso diede impulso di mettere in sicurezza l'approvvigionamento di microchip in Italia ed è quindi stato contattato un player internazionale, in questo caso proveniente da Singapore e sono state studiate le modalità per favorire il loro investimento. Devo dire, avendo partecipato di persona alla trattativa, che a quell'investitore abbiamo spiegato cosa significasse l'articolo 13: hanno letteralmente sgranato gli occhi, si sono dimostrati interessati. L'Italia era in concorrenza con altri Paesi per la realizzazione di quell'investimento: ora quell'investimento si sta realizzando in Italia e speriamo di portarlo a termine.

Come commenta il record dell'Italia nel 2024 sugli investimenti *greenfield*?

Savini: Naturalmente non osiamo dire che sia merito dell'articolo 13 né dell'UMASI, ma ci piace pensare di aver contribuito ad aver cambiato la narrativa dell'Italia all'estero.

L'Italia non è più vista come prima: io ho assistito ad incontri con grandi manager internazionali, anche con il Ministro Urso, di cui non posso naturalmente rivelare i contenuti più specifici delle interlocuzioni, in cui sono rimasto sorpreso dal fatto che in molte di queste interlocuzioni sia emerso come l'Italia sia percepita come un Paese dove adesso la burocrazia è meno problematica di prima.

Se dunque l'UMASI e i poteri ad essa attribuiti sono dei poteri straordinari e non ordinari, quali sono le proposte dell'UMASI per la semplificazione amministrativa per far sì che on si debba ricorrere ai poteri sostitutivi o al commissariamento?

Savini: Naturalmente queste sono proposte che stiamo elaborando in questi giorni e che presenteremo per i canali ufficiali nelle prossime settimane. Sicuramente bisogna lavorare su più livelli: noi abbiamo le idee chiare. Bisogna intervenire per velocizzare ulteriormente la conferenza dei servizi che, soprattutto in certi passaggi anche nella necessità di riassumere e portare a sintesi eventuali dissensi del Ministero dell'ambiente o della Cultura, presenta delle lungaggini istruttorie.

Si può naturalmente ragionare di interventi mirati per la VIA che è certamente un tema.

Mi piace però dire che le norme da sole non bastano: bisogna agire su più livelli.

Sicuramente il livello organizzativo: c'è un ampio margine di efficientamento della pubblica amministrazione italiana riallocando le risorse dove maggiormente servono e riqualificando le risorse. Il tema della formazione è centrale: noi molte norme già le abbiamo ma non sono sufficientemente conosciute magari anche a livello di uffici territoriali e locali e quindi c'è necessità di una grossa attività di formazione e dopo, la riorganizzazione e la formazione, sicuramente una grande attività di digitalizzazione è la chiave per velocizzare le procedure esistenti. Ove questi interventi non fossero sufficienti, alcune mirate proposte di semplificazione procedurale saranno utili.

Le modifiche che sono state apportate con il d.l. 25/2025 e in particolare con gli emendamenti presentati in fase di approvazione della Legge di conversione n. 69/2025, quali nuove prospettive aprono?

Savini: La novità più importante è l'estensione della possibilità di attivare la procedura di cui all'articolo 13 anche per gli investimenti nazionali resi necessari dal fatto che ad un certo punto abbiamo avuto problematiche di grandi investimenti di origine italiana che erano incagliati e quindi stiamo valutando con attenzione dove poter intervenire.

Poi un'importante riorganizzazione amministrativa dell'Unità di missione che in questi mesi ha lavorato alacremente ma che necessita di essere rafforzata, e lo stiamo facendo e sono molto grato anche ai vertici del Ministero di aver assecondato questa necessità, perché le cose si realizzano solo se ci sono delle persone competenti che le mettono a terra.

Per quanto riguarda il rilancio degli investimenti nel Mezzogiorno, dove si continuano a registrare numeri molto diversi da quelli delle regioni del nord Italia, quali sono le azioni che l'UMASI vuole intraprendere?

Savini: È una domanda estremamente interessante. Con i colleghi della ZES unica abbiamo avviato una fattiva collaborazione. Noi naturalmente siamo il Ministero delle imprese e siamo i primi interlocutori dei grandi investitori e stiamo cercando di convogliare investimenti al Sud. La ZES ha raggiunto risultati interessanti ma noi li vogliamo aiutare ad incidere ancora di più. Non posso entrare nei dettagli giuridici ma ci siamo inventati, letteralmente, per alcuni investimenti che stiamo convogliando al Sud, anche delle modalità di lavoro sinergico tra le attività che il Commissario ZES ha già in disponibilità, con i suoi attuali poteri e quello che potrebbe essere aggiunto attraverso, in particolare, l'articolo 13. Su questo non posso essere più preciso perché sono cose che stiamo discutendo proprio in questi giorni con i più alti vertici amministrativi e anche politici.

2. Trascrizione integrale dell'intervista fatta in data 30/05/2025 al Dott. Riccardo Scarpulla, Dirigente Ufficio II dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti del Ministero delle imprese e del made in Italy

Lei ha una lunga esperienza professionale all'interno del Ministero sulle politiche di internazionalizzazione delle imprese e sul commercio con l'estero, qual è stata l'evoluzione storica del riparto di competenze sull'attrazione degli investimenti esteri in Italia?

Scarpulla: L'attrazione di investimenti esteri non è mai stata in passato una materia con un'Agenzia che si occupasse solo di questo, nonostante "Invitalia" fosse nata inizialmente con questo scopo.

Nel tempo diciamo l'attenzione degli investimenti è sempre stata considerata un aspetto come dire collaterale della politica di internazionalizzazione, l'altra faccia della medaglia della politica di internazionalizzazione. Quindi diciamo tutto ciò che aveva a che fare con il commercio estero, con l'internazionalizzazione poi si applicava anche all'attrazione degli investimenti.

E quindi è sempre stata una materia residuale. La competenza era prima del Ministero per il commercio estero, poi il Ministero del commercio internazionale poi accorpata all'interno del MIMIT e veniva elaborata e gestita in questo modo.

Il primo periodo in cui abbiamo iniziato proprio a parlare di attrazione investimenti *tout court*, io sono un po' la memoria storica da questo punto di vista, è stato praticamente qui all'odierno MIMIT [allora Ministero dello sviluppo economico N.d.R.] nel 2011/2012, non prima, quando abbiamo iniziato a creare degli uffici, dei desk all'estero di attrazione degli investimenti.

Erano dei desk che il MIMIT aveva creato utilizzando la struttura dell'Agenzia dice, perché l'agenzia era al tempo sotto il controllo del MIMIT, all'epoca Ministero dello sviluppo economico.

Questi desk non hanno avuto grande fortuna, anche se sono stati comunque tuttora mantenuti, l'ICE li ha tuttora, ma con problemi gestionali importanti, però diciamo comunque dovrebbero essere il primo approccio all'investitore estero fatto, tra l'altro, all'estero, proprio nel territorio dal quale vogliamo trarre investimenti. E in quel periodo nel 2012 nasce anche qui al Ministero, il desk- sportello investimenti esteri. Tra l'altro, il desk per l'attrazione degli investimenti esteri era un'idea di Federico Eichberg che adesso è il capo di gabinetto del MIMIT: per questo lui viene considerato come una persona che ha sempre avuto come pallino l'attrazione degli

investimenti e probabilmente anche per questo motivo, in questo momento, ha tutta questa enfasi, proprio perché lui, essendo capo di gabinetto, conosce bene la materia, sa che cosa comporta.

Tra l'altro, secondo me, l'attrazione di investimenti rischia di diventare probabilmente l'unica leva di sviluppo prossimamente, cioè soprattutto per l'ingresso di capitali, perché una volta finita, l'ubriacatura del PNRR, la fonte di capitali privati più importante saranno gli investimenti esteri: per questo c'è tutta questa concorrenza tra gli Stati membri dell'Unione Europea ma anche fuori.

Quindi fino al 2012 le competenze del Ministero degli esteri erano del tutto residuali?

Scarpulla: Considera che c'è questo tema della diplomazia economica che esiste da sempre poi formalmente non si è mai realizzata fino alla riforma del 2019, quando in seguito alla nascita del nuovo governo, le competenze sul commercio estero e sull'internazionalizzazione delle imprese sono passate al Ministero degli affari esteri.

Dietro c'è una visione opposta delle cose, perché il mondo, per il tema dell'attrazione degli investimenti, dell'internazionalizzazione e commercio estero si divide in chi crede che il commercio estero e l'internazionalizzazione delle imprese sia una proiezione della politica estera del paese, e chi invece pensa più giustamente, secondo me, che in realtà sia un tema di politica industriale, perché l'export e l'internazionalizzazione delle imprese tu le fai a favore delle imprese, è vero che le due cose devono andare unite, ma, secondo me, è più coerente che sia incardinato presso il Ministero che fa *policies* dal punto di vista industriale e non presso il Ministero che ha come compito, quello di rappresentare il governo, la Repubblica nel Paese estero. C'è una differenza sostanziale, però il legislatore ha deciso così e, per il momento, ce la teniamo così.

Quindi nel 2019 c'è stato questo passaggio di competenze e l'attrazione di investimenti è rimasta fuori: secondo me se lo sono proprio scordato così come si sono dimenticati tante altre cose, per esempio il sistema camerale, cioè noi abbiamo ancora il tema delle camere miste, cioè le camere di commercio estere in Italia e delle Camere italiane all'estero, che sono controllate dal MIMIT: anche questo è paradossale perché invece Assocamere estero e Unioncamere sono sempre state un fattore abbastanza importante per il commercio con l'estero e per l'internazionalizzazione delle imprese.

Quelle sono rimaste di competenza del MIMIT perché anche quelle si sono dimenticate e il tema dell'attrazione degli investimenti esteri, invece, è rimasto proprio fuori, perché non considerato. Proprio perché non era ancora meritevole di avere una sua precisa identità, nonostante l'esistenza del comitato attrazione investimenti esteri già dal 2014 che però si è

riunito con fortuna alterne: il comitato ai massimi livelli, quindi, con i ministri si è riunito pochissime volte. Poi abbiamo trovato questa possibilità di convocarlo a livello tecnico: lo chiamiamo il pre-CAIE e questo in qualche modo funziona, però poi il comitato in sé l'ultima volta che si è riunito è stato nel 2023 e, secondo me, nel 2025 non verrà riunito ancora.

Quindi, dopo la riforma del 2019, l'attrazione investimenti continua ad essere di competenza anche del MIMIT?

Scarpulla: Sì, continua ad essere di competenza del MIMIT che lo ha utilizzato proprio per, in qualche modo rivendicare invece una propria competenza su questi temi: va bene la diplomazia economica che è di competenza del MAECI a cui sono passate tutte le risorse su questo, e che l'Agenzia ICE è controllata dal MAECI.

Quindi è corretto dire che dopo il 2019, sul tema della questione degli investimenti esteri vi è da una parte Invitalia controllata dal Ministero dello sviluppo economico e dall'altra l'Agenzia-ICE controllata dal Ministero degli esteri e questi due ministeri si dividono questa competenza?

Scarpulla: Sì, però questi due ministeri trovano la loro unione nel CAIE per quanto riguarda l'attrazione di investimenti esteri e nella Cabina di regia per l'Italia internazionale per quanto riguarda tutti questi temi (internazionalizzazione, export ecc) tra cui anche l'attrazione di investimenti.

Questo è il riparto di competenze attuali. È un riparto di competenze, tra l'altro, che si basa su un accordo anche tra ICE e Invitalia che prevede che tutto ciò che accade al di fuori dei confini nazionali è competenza dell'agenzia Ice, e quindi del MAECI. Appena un operatore, entra nel territorio nazionale, diventa competenza di Invitalia.

E ci sono poi i problemi di giardinetto tra le due agenzie.

L'agenzia ICE lavora con i desk all'estero. Questi desk credo che costino circa 2/3 milioni di euro l'anno. Loro più persone portano e più l'indicatore di performance viene valutato meglio. Solo che questa cosa ha un effetto perverso.

Invitalia invece ha una convenzione che non è legata a questi criteri: noi non li paghiamo sulla base della quantità di persone che ci portano ma li paghiamo sulla base delle attività che fanno. Quindi Invitalia ha uno screening più alto, più serio.

Quindi, in via teorica, l'ICE dovrebbe attrarre un investitore all'estero, nel paese di origine dell'investitore, portarlo in Italia e a quel punto Invitalia prende in carico gli investitori e li accompagna lungo l'investimento in Italia?

Scarpulla: Sì, ammesso che l'investitore abbia bisogno di questa cosa qui, perché invece l'investitore a volte bussa direttamente ad Invitalia, lo fa tramite le associazioni di categoria estere presenti in Italia, le camere di commercio estere, lo fa tramite gli uffici diplomatici in Italia, cioè gli uffici commerciali delle ambasciate ci chiamano per dirci che c'è una società che vuole fare conoscenza, incontrarvi, vuole parlare con voi, eccetera.

E il marketing territoriale oggi, come mezzo per attrarre gli investimenti, da chi viene portato avanti?

Scarpulla: Siamo un paese multipolare e quindi abbiamo poi strutture regionali che si occupano di attrazione degli investimenti e quindi ogni regione in maniera autonoma, mi auguro sempre più coordinata, fa la sua politica di attrazione degli investimenti.

Considera che il tema dei rapporti con le regioni noi lo regoliamo attraverso la conferenza delle regioni, all'interno del quale ci sono delle persone che si occupano proprio di attrazione degli investimenti. Ogni regione si specializza nel tema: in questo momento è la regione toscana che è la regione competente per l'attrazione investimenti, quindi il nostro interlocutore, è la Regione Toscana. Con loro sviluppiamo attività: per esempio, il progetto che abbiamo portato ad Osaka, "Il Giappone racconta le regioni", lo abbiamo fatto con la Conferenza delle regioni, abbiamo lavorato insieme a loro, era un progetto molto interessante, perché portiamo testimonial giapponesi già presenti in Italia, che hanno già investito in Italia, che raccontano ad altri interlocutori giapponesi e possibili probabili investitori, perché sono andati in Italia, il motivo per cui si trovano bene, hanno avuto successo e quindi sta avendo ottimi scontri.

Quindi, in via teorica, le regioni potrebbero muoversi autonomamente sull'attrazione degli investimenti al di là della governance nazionale e di Invitalia? Quindi, si può dire che è tutto molto frammentale?

Scarpulla: Sì, tra l'altro, per fortuna siamo un paese libero e nessuno vieta ad un'impresa di venire in Italia, affidarsi ad un ufficio commerciale, uno studio legale, commerciale e fiscale che gli gestisce tutto in piena autonomia e noi quindi non sappiamo nulla, Invitalia, ICE, Ministeri sono completamente bypassati: è normale, è pura iniziativa privata e spesso succede con i grandi investimenti privati che non hanno bisogno di accompagnamento, però, siccome

invece il tema dell'accompagnamento si sta affermando come un valore aggiunto, allora vengono anche i grandi, grandissimi vengono a chiederci la possibilità di essere sostenuti, aiutati, coadiuvati.

Tra l'altro, con l'articolo 13 la cosa sta proprio cambiando, cioè sono proprio le grandi imprese che si rivolgono a noi.

A proposito dell'articolo 13, si può dire che la vera novità degli ultimi anni è che la semplificazione amministrativa diventa il vero mezzo per attrarre gli investitori, piuttosto che fare attività classiche di attrazione, è quella la vera leva, c'è questo cambiamento?

Scarpulla: Si c'è, perché lo strumento è molto potente. È veramente molto potente, anche solo come strumento d'immagine, perché tu dici, ti do un commissario che ha poteri. Funziona, anche se questi poteri non li utilizzerà ma l'idea, proprio cioè come fattore di attrazione funziona. Questo perché abbiamo un problema di *reputation* proprio come Italia: siamo visti come il paese della burocrazia lenta, anche se poi in realtà queste cose vanno sempre un po' viste, ma sicuramente il tema funziona.

Qual è la differenza diciamo di approccio tra politiche di attrazione degli investimenti e di internazionalizzazione delle imprese italiane?

Scarpulla: Io le ho sempre considerate due facce della stessa medaglia perché noi siamo un paese che vive di export da sempre perché abbiamo una capacità industriale, di produzione agricola, di trasformazione, eccetera che ha sempre funzionato da quando ci siamo posti come paese moderno e competitivo. Il Made in Italy funziona, non è solamente la moda e gli spaghetti, ma sono macchinari industriali arredamento, sistema casa ecc., siamo fortemente competitivi in tutto.

Quindi, le politiche per lo stimolo del dell'export sono orientate a favorire la qualità e la proiezione verso l'estero, quindi offriamo strumenti come la partecipazione alla fiera, la missione di sistema, la possibilità di poter avere uffici all'estero. Vengono finanziate queste cose. Un tempo favorivamo anche la capitalizzazione delle imprese, perché c'era il tema del dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, essendo diciamo un sistema quello italiano composto soprattutto da piccole e piccolissime imprese che hanno problemi di accesso al credito.

L'attrazione degli investimenti ha invece altri strumenti. L'attrazione che ci piace è quella *greenfield* e *brownfield*, cioè non vogliamo le imprese che fanno shopping, i grandi fondi di investimento eccetera interessano fino ad un certo punto, perché quelli sono investimenti finanziari e sono molto volatili, quindi cioè a secondo della contingenza possono dal giorno alla

notte, abbandonare il paese e andarsene: non sono quelli che noi [MIMIT] cerchiamo. Noi cerchiamo il classico investimento produttivo che crea sviluppo, posti di lavoro, valore aggiunto nel paese, crea trasferimento di tecnologia, perché spesso vengono imprese ad alto contenuto tecnologico.

E, anche per questo, cerchiamo di trovare quelle imprese che a noi mancano come nel caso di Silicon Box.

Quindi, l'attrazione di investimenti è, in realtà, un tema complementare a quello del commercio estero, a cui, secondo me, è profondamente legato, perché poi l'impresa che viene qui a produrre, in realtà esporta, perché il mercato interno italiano non esiste più, devi avere una proiezione comunitaria. Quindi, chi viene qui a produrre, lo fa perché produce per il mercato europeo e per il mercato mondiale: l'attrazione di investimenti esteri è un tema di accoglienza di sistemi produttivi avanzati che possono creare valore aggiunto per il paese.

Qual è l'importanza del concetto di sportello unico, l'importanza per le imprese di avere un unico punto di riferimento e il ruolo in questo senso anche dell'UMASI e il riparto di competenze con la segreteria tecnica del CAIE dopo il decreto-legge n. 25/2025?

Scarpulla: Il tema dello sportello unico è necessario perché siamo un paese multipolare, regionalizzato e quindi è difficile capire per un imprenditore estero a chi riferirsi, anche perché spesso all'estero ci sono missioni, per esempio, delle Regioni che si presentano autonomamente. Il tema di avere un unico interlocutore funziona, secondo me, nel momento in cui tu dai dei servizi funzionano, e quindi ti affermi sul mercato, come effettivamente il vero sportello unico. Invitare sta facendo un ottimo lavoro da questo punto di vista perché il servizio di tutoraggio che offrono, fornisce assistenza praticamente dal primo momento in cui l'investitore arriva in Italia, fino anche ai servizi post insediamento: tutto questo, si sta affermando come un valore importante che le imprese ricercano.

Lo sportello unico del CAIE, quindi, funziona sostanzialmente attraverso Invitalia? Qual è il confine tra Invitalia e lo sportello unico del CAIE?

Scarpulla: Lo sportello unico del CAIE funziona tramite, al momento, la convenzione che ha con Invitalia: non è escluso che un giorno possa esserci un'altra agenzia si fa per rapporto convenzionale, però diciamo che l'attività che lo sportello unico realizza, la realizza essenzialmente tramite l'assistenza tecnica di Invitalia.

L'UMASI si è separata dalla competenza sull'attrazione degli investimenti fino ad un certo punto, perché diciamo i servizi di post-insediamento sono passati all'UMASI proprio perché si

ha questa idea che in realtà un'impresa, anche quando si è già insediata, in realtà continua a investire su sé stessa, quindi un investimento si amplia, moltiplica, si amplifica e ha bisogno di assistenza.

Spesso sono le imprese già insediate che hanno bisogno dei poteri di sblocco, dei poteri di intervento dell'UMASI.

Quindi con l'UMASI si può dire vi sia stato un salto di qualità rispetto alla governance precedente?

Scarpulla: Assolutamente sì, perché già il fatto che vi sia un'unità di missione fa capire che l'organizzazione di questo Ministero ritiene che sia una materia che deve avere una particolare attenzione, perché le unità di missione vengono create per quello: il tema è importante, l'organizzazione ordinaria del mio Ministero da sola non riesce ad affrontarla e quindi creo un'Unità di missione *ad hoc*. La legge può fare questo: finché il tema rimane prioritario, l'Unità di missione viene mantenuta e deve fare solo quello: questa Unità di missione, in realtà, era stata creata proprio come semplificazione degli investimenti, poi è stata legata all'attrazione degli investimenti per un tema contingente, però nasce proprio come sblocco dell'investimento privato: di attrazione si occupa in maniera marginale, anche se i due temi sono ovviamente correlati perché mentre un operatore italiano conosce l'ambiente economico in cui interagisce, un operatore straniero probabilmente ha bisogno di essere assistito, guidato in questo reticolo di norme che neanche noi conosciamo, quindi aiutiamo molto volentieri.

E mentre le altre unità di missioni, tipo quelle sul PNRR hanno come loro termine ovviamente il PNRR, questa Unità di missione attrazione e sblocco investimenti non ha un termine fissato dal legislatore, corretto?

Scarpulla: Sì, considera che l'unica Unità di missione che mi viene in mente paragonabile a questa, è quella per le procedure d'infrazione che era presso la Presidenza del consiglio, al Dipartimento per le politiche europee. Era un Unità di missione che gestiva un tema importante per il Governo, perché l'Italia è sempre stato un paese che aveva un altissimo livello procedure d'infrazione nei confronti dell'Unione Europea. Non avevamo la capacità di adattarci: da qui le novità legislative per migliorare l'attuazione delle norme europee (legge comunitaria ecc.) e in più, un'Unità specifica che si occupasse proprio di gestire le singole infrazioni con le amministrazioni competenti.

Fino all'anno scorso è esistita, però è durata parecchio. Dall'anno scorso è entrata a far parte proprio dell'organizzazione, quindi è stata in qualche modo stabilizzata, è stata riconosciuta

come Direzione generale, quindi non è più un tema urgente, ma è diventata una questione stabile, organica.

Qual è la differenza sostanziale fra una Unità di missione e una Direzione Generale?

Scarpulla: È anche una questione giuridica, perché i regolamenti di organizzazione dei ministeri sono bloccati, nel senso sono definiti da DPCM ecc. Invece, l'Unità di missione la puoi fare con Legge e quindi la sleghi dall'organizzazione, tanto è vero che non puoi toccare la pianta organica: sono tutti posti temporanei, questo è anche il tema. Noi siamo incardinati presso il Dipartimento ma non abbiamo autonomia contabile perché le nostre risorse sono gestite dalla Direzione generale per le politiche industriali, anche questo è un tema da considerare.

Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento voglio innanzitutto rivolgerlo al Prof. Efsio Espa, Relatore di questo lavoro. Lo ringrazio per i preziosi elementi di riflessione e i consigli che mi ha fornito, per la vicinanza e, soprattutto, per la disponibilità, gentilezza e pazienza che ha avuto nei miei confronti.

Il suo sostegno è stato per me importantissimo per riuscire a portare a termine questa ricerca. Per questo gli sono molto grato.

Un profondo e sincero ringraziamento lo rivolgo al Dott. Giovanni Savini, Dirigente Generale Coordinatore Attività Sblocco Investimenti dell'UMASI, che ormai da un anno sta riponendo fiducia in me, dandomi l'enorme privilegio di potergli stare accanto, di essere coinvolto nelle sue attività e apprendere dalla sua lunga esperienza.

Questo lavoro non avrebbe potuto esserci senza la passione e l'entusiasmo per queste materie che il Dott. Savini mi ha trasmesso durante il tempo trascorso con lui.

Non gli sarò mai abbastanza grato per tutto quello che ha fatto per me in questi mesi: per la straordinaria opportunità di formazione, per la disponibilità, i consigli, la stima, la vicinanza e l'affetto che ha sempre avuto per me.

Desidero esprimere la mia gratitudine al Dott. Riccardo Scarpulla, Dirigente dell'Ufficio II dell'UMASI, che mi scelse per svolgere il tirocinio presso il suo Ufficio.

Se non vi fosse stata la sua iniziale fiducia, la meravigliosa esperienza che mi ha portato fino alla scrittura di questa tesi non avrebbe potuto esserci. Lo ringrazio per la disponibilità e vicinanza che mi ha mostrato fin dall'inizio e per tutta la durata del tirocinio.

Un sentito grazie lo rivolgo anche a tutti i funzionari dell'UMASI per la loro accoglienza e cordialità.