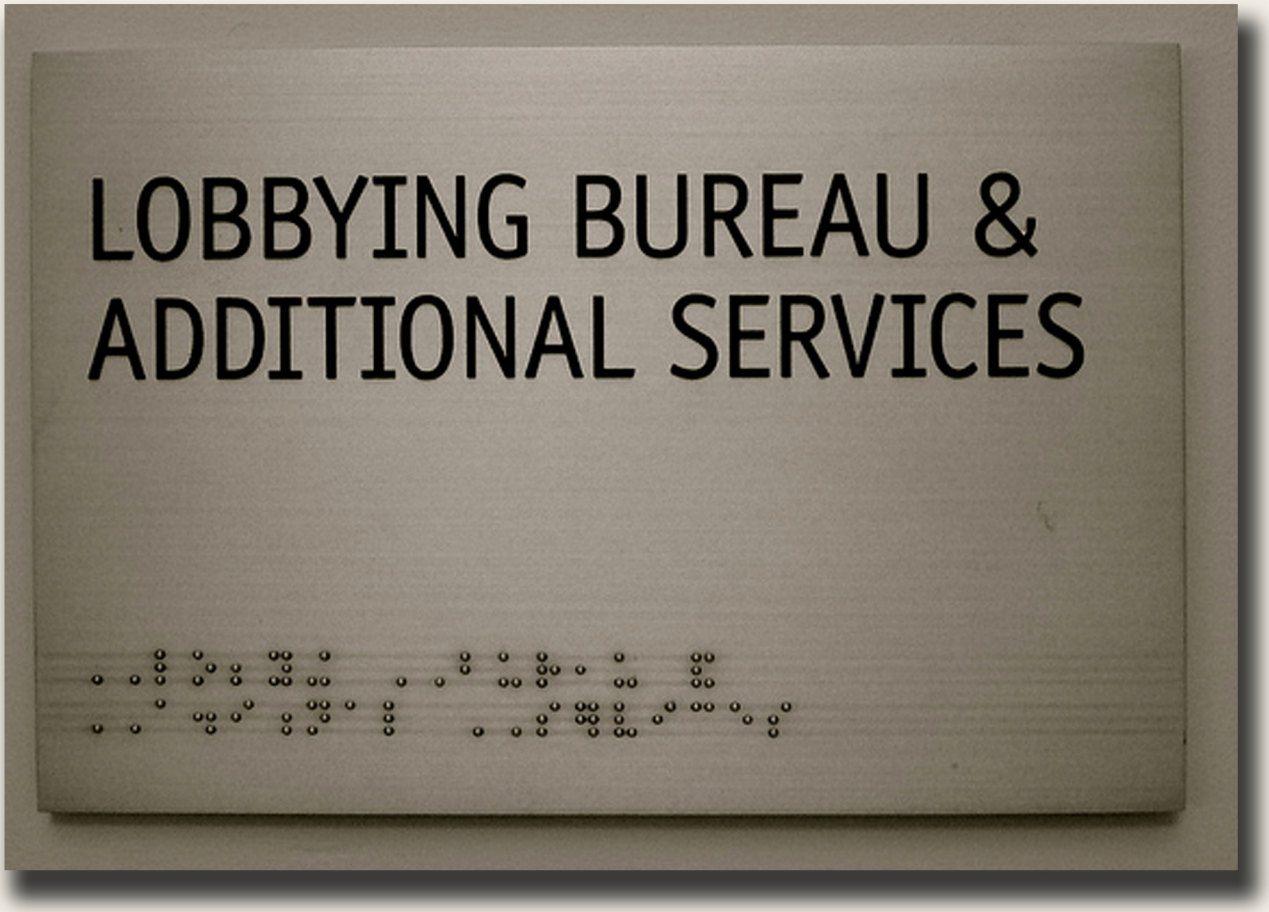
Rappresentanza di interessi e territori.

Come, quando e perché le amministrazioni locali interagiscono con le imprese?



CITTALIA
fondazione anci ricerche

icom
istituto per la competitività

Immagine di copertina: Lobbying Bureau & Additional Services, City Hall, New York, foto di Julia Manzerova

INDICE

Introduzione 4

Capitolo I: La ricerca: obiettivi e azioni 6

1. Il rapporto tra le amministrazioni territoriali e la rappresentanza professionale degli interessi 6

2.1 Il caso italiano. La riforma del Titolo V della Costituzione 8

2.2 Interessi organizzati e politica locale 9

2.3 Le amministrazioni territoriali come holding di controllo 9

2.4 Il ruolo dei soggetti privati 9

3.1 I quesiti di fondo 10

3.2 La struttura della ricerca 10

Capitolo II: Il dibattito scientifico: a che punto siamo? 12

1. Gruppi di interesse e gruppi di pressione 12

2.1 Il contributo della letteratura scientifica 13

2.2 Modelli di riferimento per l'analisi delle attività dei gruppi di pressione: il mercato politico 14

2.3 Le coalizioni all'interno del processo di lobbying 14

3.1 Lobbying e partecipazione: stessa famiglia, pratiche diverse 16

3.2 Il caso dei bilanci partecipativi 16

Capitolo III: Il peso e il prodotto della partecipazione sul territorio 20

1. L'approccio regolatorio delle amministrazioni territoriali: alcune variabili 20

2. La regolazione regionale. Due macro-modelli di riferimento 21

3. Chi ha "cittadinanza amministrativa"? La ricerca dell'inclusività 22

4. Il peso della partecipazione 22

5. Il prodotto della partecipazione. Tre iniziative concrete: PartecipAttivo, IoPartecipo e Senso Alternato . 23

6. La normazione di settore. La pianificazione territoriale in Campania, Lombardia e Calabria 23

7.1 Punti di forza e debolezze del modello dell'inclusività … a livello regionale 25

7.2. ...E a livello locale 26

8. La partecipazione democratica nei Comuni di Udine, Reggio Emilia e Bari 27

Capitolo IV: Udine, Reggio Emilia e Bari: cosa rivelano i nostri casi di studio? 31

1.1 L'indagine sul campo: le variabili dipendenti e indipendenti delle domande 31

2. La rilevazione delle risposte 32

4. Il Piano di azione per l'energia sostenibile di Bari per lo sviluppo di un'economia *low carbon* 34

5. Il Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia: un caso di governance inclusiva 35
6. Il Piano Energetico del Comune di Udine: quando le istituzioni cercano i privati 36
Conclusioni 39
APPENDICE 44
GLOSSARIO 54
Bibliografia 55

INTRODUZIONE

Qual è il valore di una ricerca sul *lobbying* esercitato presso i Comuni italiani? È attuale uno studio su questo tema? È con queste due domande che I-Com e Cittalia hanno iniziato il percorso che ha portato, sei mesi più tardi, alla pubblicazione di questa ricerca.

L'attualità della ricerca anzitutto. Il 31 ottobre 2012 il Parlamento ha approvato le disposizioni sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione. In una parola: la legge "anticorruzione". Una legge particolarmente controversa che, aumentando sensibilmente la durata della pena per i reati di concussione e introducendo nuove responsabilità per le amministrazioni pubbliche nella lotta alla corruzione, promette di restituire al Paese il rispetto della legalità nell'operato delle pubbliche amministrazioni. Una legge che durante la faticosa gestazione in Commissione e in Aula ha incontrato una forte opposizione da parte della categoria dei lobbisti. Le critiche, concentrate sul "traffico di influenze illecite", sostenevano l'inopportunità delle sanzioni in assenza di regole più ampie per regolare i doveri, ma anche i diritti, dei lobbisti.

A proposito di lobbisti: sono loro i protagonisti di questa ricerca, benché rappresentino una non-categoria professionale, priva di un percorso formativo certificato, di una rappresentanza uniforme e, di conseguenza, di una deontologia professionale. Le (poche) regole sono quelle dettate dalle (grandi) aziende, attraverso i codici di condotta che i dipendenti, compresi quelli che lavorano nelle relazioni istituzionali, sono tenuti a rispettare. Ne restano fuori i liberi professionisti del *lobbying* (studi legali, studi professionali ma anche *freelance*) e le stesse aziende, che adottano criteri difformi.

Ecco quindi l'attualità di una ricerca che prova a indagare uno scenario così complesso, reso ancora più intricato da due fattori. Il primo: la volontà del Governo di intervenire sul Titolo V della Costituzione – con un parziale *revirement* rispetto all'orientamento emerso 11 anni fa: meno poteri alle Regioni e più controllo allo Stato – e, contestualmente, di riformare le Province, rafforzando i Comuni (o le Città metropolitane). Il secondo: la "stretta" sui costi della politica regionale, avvenuta nuovamente attraverso un decreto del Governo, e coincisa con un clima profondamente ostile nei confronti della politica in generale, compresa quella locale. Colpevole, secondo l'opinione pubblica, di cattiva gestione della cosa pubblica, sperpero di danaro e, soprattutto, di meccanismi di reclutamento e decisione poco trasparenti e poco inclusivi degli interessi dei cittadini. È un problema anche di *lobbying*, oltre che di legittimazione degli amministratori locali.

A fronte del dato ineluttabile sull'attualità, resta aperta la domanda sul valore della ricerca. Cosa rende importante – e perché – un'indagine sul *lobbying* territoriale?

Le risposte possibili sono almeno tre. Anzitutto perché è nel contesto territoriale che emergono e si sviluppano più rapidamente fenomeni di interlocuzione tra amministrazioni e rappresentanti di interessi. Fenomeni che vengono in parte "assorbiti" dai tradizionali canali di rappresentanza, ma che per altra parte restano relegati nel paradigma opaco del *lobbying*. Vanno in questo senso le riflessioni contenute nel primo Capitolo della ricerca, che illustra il quadro generale e tenta di spiegare perché, alla luce di questo panorama, è quanto mai importante un'analisi sulle interazioni tra interessi organizzati e amministrazioni pubbliche territoriali.

La seconda risposta pesca nel quadro della ricerca scientifica. Lo studio lo dice chiaramente nel secondo Capitolo: c'è una letteratura vasta sul *lobbying*, a livello europeo e (da qualche anno) a livello italiano. Ma tutte le ricerche concluse finora, salvo rare eccezioni, si sono sempre concentrate sul livello nazionale, analizzando i problemi e proponendo soluzioni con l'implicita (a volte nemmeno troppo) convinzione che le "ricette" elaborate per lo Stato centrale potessero trovare applicazione anche a livello territoriale. È una soluzione troppo semplicistica per essere presa in considerazione. Sono tali e tante le differenze che esprime la rappresentanza degli interessi sul territorio rispetto al livello centrale che i problemi – e, quando esistono, le soluzioni – differiscono profondamente. A esigenze condivise (più trasparenza, maggiore legittimazione, migliore inclusione) non corrispondono le stesse risposte.

Di qui si arriva alla terza risposta, che è il corollario naturale delle prime due. Oggi più che mai il "laboratorio" locale si presta a essere il punto di vista privilegiato per un tentativo di introdurre nuove regole per la rappresentanza di interessi. Il bacino d'utenza più ristretto, e quindi la presenza di un rapporto radicato tra comunità locali e amministratori, rendono ingiustificabile l'assenza di regole sul *lobbying*. Farne a meno, come accade oggi, significa fare a meno delle prerogative di indipendenza e responsabilità che la Costituzione e le leggi italiane riconoscono agli Enti locali. Per i Sindaci e gli assessori vuol dire, di fatto, rinunciare al proprio mandato e alla propria legittimazione.

In cosa consiste questo studio? Attraverso 4 Capitoli il gruppo di ricerca prova a dare una risposta ai tanti interrogativi che si accumulano quando si riflette sul tema del *lobbying*. Lo fa unendo due metodi: empirico, per quanto riguarda la raccolta dei dati e le interviste alle figure chiave operanti sul territorio; logico-deduttivo, per isolare i problemi e ipotizzare soluzioni operative per le amministrazioni locali. Vengono esaminati prima di tutto il quadro di riferimento e posti alcuni interrogativi di fondo (CAPITOLO 1); si passa poi all'esame della letteratura scientifica, anche al fine di dare una definizione compiuta di *lobbying*, partecipazione e interessi organizzati (CAPITOLO 2); successivamente la ricerca svolge una rapida analisi sullo "stato dell'arte" della regolazione sulla partecipazione a livello regionale e, soprattutto a livello locale, concentrandosi sui casi di studio selezionati dal gruppo di ricerca: quello dei Comuni di Udine, Reggio Emilia e Bari (CAPITOLO 3); nella parte finale vengono posti a confronto i risultati delle interviste e l'approfondimento di alcuni settori di regolazione particolarmente sensibili al tema: l'energia e l'urbanistica (CAPITOLO 4). Alle conclusioni spetta il compito di riassumere a sistema tutte le riflessioni e prospettare alcune linee programmatiche per le amministrazioni territoriali. In appendice sono contenute alcune griglie di riferimento che riportano i contenuti dell'analisi, un glossario e una bibliografia ragionata.

* * *

La ricerca è stata realizzata in collaborazione tra Cittalia e l'Istituto per la Competitività (I-Com). Per I-Com hanno contribuito Stefano Da Empoli (Presidente I-Com), Gianluca Sgueo (Direttore area istituzioni di I-Com) e Ludovico Ferraguto (*research fellow* I-Com). Per Cittalia hanno contribuito Paolo Testa (Direttore ricerche Cittalia), Massimo Allulli e Angela Gallo (ricercatori Cittalia). I capitoli 1 e 3 sono stati curati da I-Com. Il capitolo 2 è stato curato da I-Com per la parte generale e da Cittalia per l'approfondimento sui bilanci partecipativi. Il capitolo 3, infine, è il frutto del lavoro congiunto di I-Com e Cittalia. Il contenuto del rapporto, comprensivo di tutte le informazioni, i dati, i documenti è tutelato ai sensi delle leggi sul diritto d'autore. In particolare, sono riservati per tutti i Paesi i diritti di riproduzione, di adattamento, di traduzione e di memorizzazione totale o parziale, con qualsiasi mezzo.

CAPITOLO I

LA RICERCA: OBIETTIVI E AZIONI

1. Il rapporto tra le amministrazioni territoriali e la rappresentanza professionale degli interessi. – 2.1 Il caso italiano. La riforma del titolo V della Costituzione. – 2.2 Interessi organizzati e politica locale. – 2.3 Le amministrazioni territoriali come *holding* di controllo. 2.4 Il ruolo dei soggetti privati. – 3.1 I quesiti di fondo. – 3.2 La struttura della ricerca.

1. Il rapporto tra le amministrazioni territoriali e la rappresentanza professionale degli interessi

Questo studio analizza il rapporto tra la formazione dei processi decisionali a livello locale e la rappresentanza professionale degli interessi – o *lobbying*. Le dinamiche che animano il confronto tra i gruppi sociali ed economici operanti sul territorio e le amministrazioni territoriali sono, infatti, cruciali per comprendere la formazione delle politiche pubbliche locali e, al tempo stesso, esaminare le criticità che incontrano sindaci e assessori nell'espletare il proprio mandato istituzionale.

La scelta di focalizzare l'attenzione sulla dimensione territoriale risponde a ragioni precise. Il confronto costruttivo tra poteri pubblici e interessi privati è, infatti, prerogativa comune a tutte le amministrazioni, centrali e locali. L'interazione con cittadini e imprese permette alle istituzioni di rafforzare la capacità di analisi dei problemi e migliorare la qualità e la sostenibilità delle decisioni. Ai portatori di interesse, poi, l'interazione offre un'opportunità preziosa: "modellare" il contenuto delle decisioni conformemente alle proprie esigenze. Infine, il dialogo tra istituzioni e interessi garantisce la competitività del sistema economico e produttivo.

Ci sono, tuttavia, alcune **differenze importanti nell'interazione tra i poteri pubblici e gli interessi privati esercitata a livello centrale rispetto al livello locale**[1]**.** Differenze – quattro in tutto – che sono la premessa di fondo di questo studio, che centra il fuoco dell'analisi sul panorama delle amministrazioni locali.

(a) Il primo distinguo riguarda le **modalità di interazione**. Per le amministrazioni territoriali la prossimità rispetto al bacino d'utenza delle decisioni è fondamentale. Favorisce una qualità nell'interazione che, a livello centrale, non sarebbe possibile replicare, sia a causa della maggiore frammentazione dei centri decisionali, sia in ragione del più elevato grado di formalità che contraddistingue i rapporti con le istituzioni[2].

In questo "mercato politico", la migliore qualità dell'interazione sul territorio è favorita (anche) dalla minore presenza di elementi ideologici

[1] Una premessa generale riguarda la specifica tipologia di interazione che è presa in considerazione all'interno del presente studio. Infatti, le attività di *lobbying* rientrano nella più vasta famiglia della "partecipazione pubblica" che consente a rappresentanti di interessi particolari di far valere la propria posizione rispetto a una questione di carattere pubblico. Nello specifico, saranno prese in considerazione tutte le forme attraverso cui diversi portatori di interessi specifici (soggetti economici, associazioni, gruppi di cittadini) cercano di interagire con i soggetti pubblici, sia per propria diretta iniziativa, sia avvalendosi degli strumenti messi a disposizione da questi ultimi. Per una trattazione più completa e l'elenco delle definizioni pertinenti, *cfr.* il Capitolo 2 e il Glossario.

[2] Cfr. JM BERRY, KE PORTNEY, R. LISS, J. SIMONCELLI, L. BERGER, *Power and Interest Groups in City Politics*, Kennedy School of Government at Harvard University Paper, 2006, *consultabile qui:* http://www.hks.harvard.edu/centers/rappaport/research-and-publications/working-papers/power-and-interest-groups-in-city-politics.

alla base della formazione di coalizioni di soggetti privati, a fronte dell'ottenimento di reciproci vantaggi[3]. Un elemento, studiato da Bobbio, che ha rivelato l'esistenza di un'ampia partecipazione di gruppi di pressione nelle realtà comunali, definendola sulla base di tre elementi: la presenza diffusa in città di dimensioni medio-grandi; il riferimento ricorrente e prevalente per le tematiche relative ad ambiente e territorio; soprattutto, l'elevato grado di mobilitazione[4].

(b) Una seconda differenza tra la rappresentanza degli interessi a livello centrale e quella a livello territoriale risiede nella **tipologia di interessi coinvolti.** In linea di principio, infatti, qualsiasi interesse può trovare accoglimento nei meccanismi di interazione con i poteri pubblici, a prescindere dalla collocazione geografica di questi ultimi. Tuttavia, nel caso delle amministrazioni territoriali – a differenza di quelle centrali – la prossimità fa sì che, spesso, all'interazione partecipino non soltanto i professionisti della rappresentanza, ma anche ampie parti della popolazione locale.

In molti casi sono le stesse amministrazioni territoriali che, attraverso appositi interventi normativi, mirano a favorire la più ampia partecipazione delle comunità locali alla formazione delle decisioni. **Di fatto, il paradigma della democrazia partecipativa è sempre più una costante delle politiche pubbliche sul territorio, sia a livello regionale che di enti territoriali di secondo livello.** Circostanza che apre scenari problematici finora inediti: tra questi, quello relativo a quali regole dare al *lobbying*.

(c) Il terzo distinguo tra le due tipologie di *lobbying* è conseguenza di una premessa comune. Tanto a livello centrale quanto a livello locale, la ricerca da parte dei decisori pubblici di **maggiore inclusività del *policy - making*** mira a favorire la creazione di uno scenario particolarmente ricco di interazioni. Non a caso, la natura policentrica dei moderni sistemi di *governance* è da molti considerata la soluzione ottimale al dilemma dell'amministratore pubblico contemporaneo: sempre più alle prese con una società estremamente complessa, stratificata e, soprattutto, in grado di accedere a un volume di informazioni inedito rispetto al recente passato.

Questa la premessa comune. Tuttavia alcuni autori ricordano le criticità che comporta l'implementazione di un sistema genuinamente

---

[3] Cfr. X. LIU, E. LINDQUIST, A. VEDLITZ, K. VINCENT, Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection, in The Policy Studies Journal, 38, 2010, pagg. 69-91. Particolarmente interessante, al riguardo, è l'analisi condotta da A. SOLÉ-OLLÉ, E. VILADECANS-MARSAL, Lobbying, political competition and local land supply: recent evidence from Spain, Institut d'Economia de Barcelona Working Papers 2010/45, (consultabile qui: http://econpapers.repec.org/paper/iebwpaper/2010_2f10_2fdoc2010-45.htm), che hanno misurato l'influenza delle lobby in materia di pianificazione territoriale presso i comuni spagnoli. Gli autori hanno messo in evidenza come, in assenza di competizione politica tra i diversi partiti, misurata sulla base del margine di successo elettorale delle singole votazioni, i gruppi di pressione interessati potessero avere maggiore possibilità di influire sull'ammontare complessivo di terreni ceduti per edificazione.

[4] Cfr. L. BOBBIO, I processi decisionali nei comuni italiani, in Stato e Mercato, 49, 1997, pagg. 39 ss. – l'autore rileva come sia possibile che si formino – anche in tempi rapidi – delle organizzazioni focalizzate su una singola tematica o un singolo processo decisionale, che permettono ai cittadini di strutturarsi a difesa dei propri interessi. Ulteriori indicazioni vengono da alcuni lavori settoriali relativi alla tematica delle multi-utilities. In particolare Carrozza (Vedi C. CARROZZA, Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2011, 2, pagg. 311 ss.) ha messo in luce come, in un settore in profonda trasformazione e caratterizzato dalla presenza di grandi imprese transnazionali e di partnership tra pubblico e privato, con un assetto di governance non sempre strutturato, la presenza di attori privati miri principalmente a un'integrazione all'interno del processo decisionale. Così facendo, i gruppi di pressione diventano attori "quasi – pubblici", nel senso che il loro ruolo è istituzionalizzato all'interno del processo decisionale pubblico. Secondo un altro studio (Cfr. A. GARRONE, P. GROPPI, Siting of Locally-Unwanted Energy Facilities: What Can Be Learnt from the Location of ItalianPowerPlants, in Energy Policy, 2011, 45, pagg. 176 ss.) le decisioni di intervenire sui soggetti pubblici da parte di utilities, nel caso di scelta di siti per la costruzione di impianti di produzione di energia elettrica da gas, sono fortemente e negativamente influenzate dalla possibilità che la popolazione locale si mobiliti per contrastare la realizzazione dell'opera.

policentrico5. Non ultima la difficoltà di gestire tanti centri di valutazione e decisione quanti sono i gruppi di interesse, convogliandoli all'interno di un singolo "binario" che conduca a una decisione finale trasparente e condivisa. È qui che, nell'opinione degli autori di questa ricerca, risiede la differenza tra *lobbying* centrale e territoriale. L'idea è che, sul territorio, queste criticità siano più avvertite, in ragione della prossimità tra istituzioni e società civile di cui si diceva in precedenza. Maggiori criticità alle quali, logicamente, conseguono esigenze diverse – o diversamente sfumate – da parte degli amministratori locali. Ad esempio quella di intervenire attraverso procedure adeguate a gestire le molteplici istanze che si raccolgono intorno ai centri di decisione.

(d) Ultimo aspetto che ha spinto a focalizzare l'attenzione sul panorama locale è **la minore disponibilità di letteratura scientifica o studi di settore espressamente dedicati al tema**. Ciò vale tanto per il panorama internazionale quanto, soprattutto, per quello italiano. A esclusione di pochi e sporadici lavori accademici o studi di settore, la letteratura esistente si concentra sul *lobbying* esercitato presso le amministrazioni centrali o europee, dedicando minore attenzione all'interazione con le amministrazioni locali[6].

2.1 Il caso italiano. La riforma del Titolo V della Costituzione

Le riflessioni appena svolte trovano piena applicazione al caso italiano, come dimostrano le considerazioni sul piano giuridico, politico ed economico delle prossime pagine.

Le considerazioni sul piano giuridico, per cominciare. **Il progressivo rafforzamento delle autonomie locali e i nuovi assetti definiti nel Titolo V della Costituzione hanno imposto l'adozione di modelli di *governance* più inclusivi**[7]. In passato il Titolo V è stato oggetto di due revisioni costituzionali: quella del 1999, che ha modificato l'organizzazione e la forma di governo delle regioni; quella del 2001 (approvata da un referendum costituzionale) che è intervenuta sulle competenze legislative, regolamentari e amministrative degli enti minori. In particolare quest'ultima ha richiesto alle amministrazioni territoriali (non solo quelle regionali[8]) di articolare le procedure decisionali in modo tale da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi.

A sua volta, **l'intensificarsi delle negoziazioni tra Bruxelles e gli organi politico-decisionali nazionali e regionali ha imposto a questi ultimi la ricerca di posizioni interne condivise**. Di qui l'introduzione da parte delle assemblee legislative regionali di strumenti innovativi per favorire il coinvolgimento diffuso delle popolazioni locali[9]. Modelli di governo del

5 Cfr. S. Cassese, Le reti come figura organizzativa della collaborazione, in Lo spazio giuridico globale, Roma - Bari, 2003, pagg. 21 ss.

6 In calce al rapporto è pubblicata una bibliografia in cui sono riportati i principali contributi scientifici sul lobbying degli ultimi anni.

7 Cfr. Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, pubblicata in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001. Per un approfondimento sul tema si vedano F. CUOCOLO, Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda, Cost., in Quaderni regionali, I, 2003, pagg. 721 ss.; G. AZZARITI, Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali Intervento svolto alla tavola rotonda "Quali regole per la partecipazione?", in Costituzionalismo.it, 2009, III, pagg. 5 ss.; U. ALLEGRETTI, Democrazia partecipativa e processi di partecipazione – Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Quaderni Astrid, 2008, pagg. 9 ss.

8 Il fenomeno, da alcuni definito "Federalismo municipale partecipato" (Cfr. G. COCCO, Federalismo municipale partecipato, in Costituzionalismo.it, 12/05/2010) fa riferimento agli strumenti di partecipazione democratica inaugurati dalle amministrazioni comunali.

9 Cfr. il rapporto OCSE, *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, 2008, in particolare nella parte in cui si da conto delle esperienze di partecipazione attiva nella città di Bologna e in Toscana. Si vedano, per alcune riflessioni generali sul tema, C. DI MARCO, Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali, Padova 2009; M. NICOLINI, Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo, Napoli 2009; G. DELLA CANANEA, Autonomie regionali e vincoli comunitari, in Federalismi.it, 2006, XXV; M. SAVINO, Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento dello Stato", in Le Regioni, 2007, pagg. 43 ss.; A. RUGGERI, Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità, in Quaderni regionali, 2007, I-II, pagg. 401 ss.; F. PIZZETTI, L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e

territorio in cui la trasparenza, l'imparzialità e la partecipazione informata delle rappresentanze economiche e sociali divengono strumenti essenziali per coordinare le istanze provenienti dal territorio; in cui le decisioni pubbliche sono l'espressione diretta della volontà generale di cui l'ente territoriale è catalizzatore e, dunque, rappresentano la traduzione giuridica delle "pressioni" provenienti dalle comunità locali. Modelli di *governance*, infine, che non potendo più fare a meno di conoscenze e nozioni tecniche di cui gli apparati burocratici o la politica sono spesso carenti, cercano "linfa vitale" nel confronto con i soggetti esterni all'apparato pubblico, appunto attraverso un più intenso coinvolgimento nell'assunzione delle decisioni.

Il 9 Ottobre 2012 il Governo ha proposto un nuovo intervento di modifica sul titolo V. Tra le novità principali del disegno di legge c'è la "formula di salvaguardia" che affida allo Stato il compito di garante dei diritti costituzionali e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e l'ampliamento delle materie di legislazione esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Al di là dell'esito del disegno di legge, c'è da attendersi ulteriori importanti modifiche negli equilibri tra interessi privati operanti a livello locale e centrale e pubbliche amministrazioni.

2.2 Interessi organizzati e politica locale

Anche riflettendo sul piano politico è plausibile concludere che lo sviluppo delle relazioni istituzionali nelle sedi regionali – e soprattutto municipali – muove verso l'integrazione con i centri di interesse privati.

Le forme verticali di governo locale – che, nell'attuale dinamica federalista, trovano sempre più definita connotazione – hanno depotenziato ulteriormente le funzioni operative classiche dei partiti, delle assemblee istituzionali e, per molti aspetti, del cd. "apparato servente". Hanno richiesto invece la presenza qualificata ed esperta delle rappresentanze economiche e della società civile nel processo decisionale pubblico.

In questo scenario, **la rappresentanza e l'espressione organizzata di interessi particolari, siano essi in coordinamento o in contrapposizione, è potenzialmente in grado di presentarsi come "antidoto" nei confronti di possibili concentrazioni di potere**. Pertanto, assumono rilevanza non soltanto l'organizzazione e l'efficienza delle rappresentanze, ma anche il lavoro compiuto per stabilire e garantire le "regole del gioco", ovvero le modalità attraverso cui i diversi portatori di interessi concorrono alla definizione delle decisioni pubbliche.

2.3 Le amministrazioni territoriali come holding di controllo

Si aggiungono, infine, alcune considerazioni di natura economica. L'amministrazione locale di un grande capoluogo o di un'area metropolitana si presenta sempre più frequentemente come una *holding* di controllo di enti di servizio e società. In quanto tale, si trova nella necessità di agire in collegamento con i propri *stakeholder*.

In questo senso, la *governance* pubblica non può più fare a meno dei sistemi di amministrazione e controllo introdotti per i gruppi privati, al fine di certificare la propria credibilità presso il tessuto economico e sociale[10].

2.4 Il ruolo dei soggetti privati

Si è detto finora del ruolo dei soggetti pubblici. In realtà l'evoluzione nei meccanismi di relazione istituzionale a livello locale produce conseguenze anche nei confronti dei portatori di interesse privati, siano essi soggetti economici, professionisti del *lobbying* o associazioni di cittadini nate per perorare un interesse comune.

Da qui la necessità per questi soggetti di scegliere se mantenere una relazione del tutto privata, e tendenzialmente opaca, con il corpo politico locale, oppure pretendere l'inserimento ufficiale nei processi decisionali pubblici, attraverso canali di accesso garantiti e trasparenti. Benché l'orientamento generale (al netto delle variabili che distinguono fattispecie

nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in Le Regioni, 2002,IV, pagg. 653 ss.; A. CELOTTO, è ancora legittima la sostituzione preventiva dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?, in Giurisprudenza costituzionale, 2001, pagg. 3717 ss.

[10] Cfr. C. CARROZZA, *op. cit.*

anche molto diverse tra loro) dimostri di muovere in direzione della trasparenza e dell'ufficialità dei rapporti con le istituzioni locali, il quesito centrale è un altro: a chi spetta il potere di stabilire se e in quale misura favorire la trasparenza nel coinvolgimento dei privati all'interno dei processi decisionali? Esclusivamente al potere pubblico o ai soggetti privati?

3.1 I quesiti di fondo

Il quadro di riferimento delineato nelle pagine precedenti ha orientato il gruppo di ricerca verso l'elaborazione di cinque quesiti guida. Questi ultimi hanno costituito l'intelaiatura per orientare la ricerca e redigere lo studio.

(a) **Primo quesito: quali sono i modi e gli strumenti attraverso cui si svolgono le attività di pressione presso le amministrazioni territoriali?** La risposta a questa domanda ha consentito di elaborare una definizione consolidata di *lobbying* a livello territoriale e delle criticità che presenta.

(b) **Secondo quesito: qual è il grado di legittimazione democratica delle dinamiche di *lobbying*?** La risposta prende in esame soprattutto le criticità che presenta il *lobbying* a livello territoriale e, muovendo da quelle, sviluppa un ragionamento sulla legittimazione degli interessi sul territorio.

(c) **Terzo quesito: le attività di *lobbying* possono determinare processi di innovazione e mutamento nelle politiche pubbliche? In che misura le amministrazioni territoriali percepiscono le pressioni come strumento di innovazione?** Attraverso questa domanda si è voluto rilevare se e a quali condizioni l'intervento di rappresentanti di interessi privati nelle arene decisionali possa dare luogo a innovazioni nel *policy making* che, in caso contrario, non si sarebbero verificate.

(d) **Quarto quesito: quali sono le necessità espresse da attori privati e attori istituzionali?** La risposta a questo interrogativo ha consentito di analizzare le esigenze che muovono le relazioni tra attori privati e i poteri pubblici e, in base a quelle, valutare la prontezza e la qualità degli esiti del processo.

(e) **Quinto quesito: quali sono gli strumenti di regolazione (più o meno formale) delle attività di *lobbying* che usano le amministrazioni locali? Questi strumenti corrispondono a quelli di cui necessitano gli attori coinvolti?** Quest'ultimo quesito pone l'accento su eventuali gap e ambiti di miglioramento nelle dinamiche di *lobbying*, identificando possibili sviluppi futuri in termini di strumenti regolatori.

3.2 La struttura della ricerca

La ricerca si è articolata in due fasi distinte: in un primo momento, sono stati individuati i pilastri portanti del tema. L'analisi svolta nella seconda fase offre uno strumento di ponderazione per le amministrazioni locali che intendono intervenire, attraverso l'adozione di nuove norme (o la formalizzazione di prassi esistenti) sulla materia. Di seguito, in sintesi, le principali azioni che hanno distinto le due fasi della ricerca:

(a) Durante la **prima fase** – prevalentemente di ricerca *desk* e durata complessivamente tre mesi – sono stati presi in considerazione gli strumenti di regolazione (delibere, regolamenti, determinazioni dirigenziali) predisposti a livello locale per l'interazione con i rappresentanti di interessi e, in parallelo, sono stati analizzati i principali concetti evidenziati dalla letteratura esistente sul *lobbying*, con un particolare focus sul contesto locale. Questi elementi hanno contribuito – assieme all'elaborazione delle risposte ai quesiti di fondo evidenziati in precedenza – a orientare il lavoro del gruppo.

L'analisi e la messa a sistema dei dati su modalità, logiche di azione, forme di regolazione ed esiti (in termini di *policy*) delle attività di *lobbying* ha consentito di **costruire una "griglia di riferimento" concettuale** da poter applicare alla seconda fase (vedi FIGURA 1 "*Griglia di riferimento concettuale*" riportata in appendice).

(b) La **seconda fase** è consistita in una rilevazione sul campo, prendendo le mosse dalla selezione di tre Comuni italiani. Si tratta

del Comune di Reggio Emilia, del Comune di Udine e del Comune di Bari[11].

La selezione dei casi-studio si è basata su tre fattori: *(1)* la collocazione territoriale (nord/centro/sud); *(2)* la dimensione demografica (dimensioni del Comune); *(3)* la dimensione strutturale (le *performances* economiche; la vocazione industriale e terziaria del territorio, la presenza di esperienze significative).

In ciascuno di questi contesti sono stati selezionati alcuni settori di *policy* nel cui ambito sono state analizzate le dinamiche di *lobbying*. In particolare i settori di *policy* selezionati sono stati: *i)* le politiche di pianificazione urbana e *ii)*le politiche energetiche e la relativa pianificazione.

Lo studio dei casi è stato condotto ricorrendo all'analisi di documentazione e attraverso interviste rivolte a testimoni privilegiati. Nel dettaglio:

a) È stata effettuata una **ricognizione delle delibere e degli statuti comunali dei Comuni interessati**. Per ogni Comune sono stati esaminati lo Statuto comunale e, in generale, le disposizioni relative alla partecipazione dei soggetti privati. Sono stati, inoltre, visionati i regolamenti del Consiglio di ciascun Comune, allo scopo di verificare la presenza di ulteriori requisiti rispetto alle previsioni statutarie. La selezione delle disposizioni è stata invece effettuata tramite ricerca di parole chiave all'interno dei motori di ricerca dell'albo pretorio online di riferimento dei Comuni. Le parole chiave adoperate sono state: "partecipazione", "coinvolgimento", "*lobby*", "interesse", "soggetti privati"[12]. Sulla base delle informazioni raccolte nei testi delle delibere e nelle disposizioni statutarie è stata quindi effettuata un'ulteriore ricerca all'interno dei siti internet dei Comuni allo scopo di rintracciare ulteriori disposizioni di interesse.

b) Contemporaneamente, il gruppo di ricerca ha effettuato una serie di **interviste agli attori privati e istituzionali interessati** (vedi FIGURA 2 "*Interviste*", riportata in appendice).

Quanto ai primi, le interviste hanno coinvolto i responsabili per le relazioni con gli enti territoriali di tre grandi aziende nazionali: Enel, Eni e Terna. Sul versante istituzionale invece sono stati intervistati i responsabili delle strutture comunali interessate dalla realizzazione di processi partecipativi e di coinvolgimento di privati. Le interviste hanno coinvolto il dirigente responsabile del Servizio entrate del Comune di Udine, il dirigente responsabile del Servizio edilizia del Comune di Reggio Emilia, il delegato ANCI per l'energia e i rifiuti e Assessore ai rapporti istituzionali e alle grandi opere del Comune di Prato, il delegato ANCI per il Trasporto Pubblico Locale e membro dell'Assemblea di Roma Capitale, l'Energy manager del Comune di Bari e, infine, il componente della Commissione consiliare per la Trasparenza e la Partecipazione del Comune di Trento[13].

Le risposte raccolte sono state composte a sistema, avvalendosi della *Griglia di riferimento concettuale*" (FIGURA 1, riportata in appendice).

c) Infine, il gruppo ha svolto una **ricognizione approfondita di due settori di regolazione**, cruciali per testare il funzionamento dei rapporti tra i portatori di interessi/lobbisti e decisori pubblici. I settori analizzati sono quello energetico (e in particolare quelli di Bari e di Udine) e quello di pianificazione territoriale (nello specifico il Piano Strutturale comunale di Reggio Emilia).

[11] I casi di studio selezionati sono stati ritenuti scientificamente significativi nella misura in cui le dinamiche cui danno vita possono essere assunte a paradigma rappresentativo di un numero più ampio di amministrazioni.

[12] Con l'eccezione delle delibere del Comune di Udine poiché l'albo online non presenta la possibilità di effettuare una ricerca per testo.

[13] L'elenco delle domande è pubblicato in appendice.

CAPITOLO II

IL DIBATTITO SCIENTIFICO: A CHE PUNTO SIAMO?

1. Gruppi di interesse e gruppi di pressione. – 2.1 Il contributo della letteratura scientifica. – 2.2. Modelli di riferimento per l'analisi delle attività dei gruppi di pressione: il mercato politico. – 3.1 *Lobbying* e partecipazione: stessa famiglia, pratiche diverse. – 3.2 Il caso dei bilanci partecipativi.

1. Gruppi di interesse e gruppi di pressione

Ci sono due aspetti che è necessario chiarire prima di entrare nel merito dell'analisi. Il primo riguarda la definizione di rappresentanza di interessi. Il secondo fa riferimento all'approccio seguito dalle amministrazioni locali nella regolazione della partecipazione di interessi organizzati alle decisioni pubbliche.

(a) La definizione più comunemente adottata per definire il *lobbying* richiama i concetti di "gruppi di interesse" e di "gruppi di pressione".

Il **gruppo di interesse** viene definito "gruppo che, sulla base di atteggiamenti condivisi, porta avanti certe rivendicazioni rispetto ad altri gruppi", ai fini della articolazione degli interessi di cui si fa portatore[14].

Tale definizione non è coincidente, secondo diversi autori[15], con quella di **gruppo di pressione**, che identifica l'attività di un gruppo che si porta all'interno dell'arena politica per il tramite della pressione, da intendersi come l'applicazione, o la possibilità di fare valere una delle risorse di cui è in possesso il gruppo. Il gruppo di pressione può essere rappresentato come sotto-insieme della categoria più vasta di gruppo di interesse, finalizzato al perseguimento dei propri interessi attraverso il rapporto con il personale pubblico, pur non aspirando a diventare esso stesso attore politico (es. diventando partito e partecipando alla competizione elettorale).

È possibile, peraltro, fornire un'altra chiave di lettura del rapporto tra gruppi di interesse e gruppi di pressione. A seconda del momento e del contesto all'interno del quale viene svolta l'attività, il gruppo può configurarsi come *lobby* (termine che, in questa ricerca, verrà utilizzato come sinonimo di gruppo di pressione) oppure come gruppo di interesse. Il discrimine, dunque, è costituito dall'esercizio effettivo della pressione e dal riconoscimento come portatore di interessi che ne consegue. In conclusione, è l'attività di pressione che configura i gruppi di interesse come "*lobby*".

Data la distinzione tra gruppi di interesse e gruppi di pressione, **cosa deve intendersi per *lobbying*? Lo si può definire come attività operata da attori non istituzionali e volta a influenzare i processi decisionali**[16]. Ne consegue che il *lobbying* è un'attività di direzione squisitamente *bottom-up*. In questo quadro la *lobby* si presenta quale gruppo, la cui organizzazione può costituirsi secondo forme più o meno strutturate, che propone la difesa di un interesse (espressione della finalità della *lobby*) avvalendosi in alcuni casi di uno o più soggetti – *lobbisti* – che, con l'ausilio di una serie di tecniche e strumenti, si rendono "braccio operativo" dell'azione di pressione nei confronti dei decisori istituzionali[17].

(b) Malgrado la demarcazione teorica proposta, le attività delle *lobby* hanno

---

[14] Cfr. D. TRUMAN, *The governmental process*, New York, 1962.

[15] Cfr. G. PASQUINO, Nuovo corso di scienza politica, Bologna, 1997; D. FISICHELLA, Lineamenti di scienza politica, Roma, 1998.

[16] Cfr. P. MASTROBERARDINO, G. CAROLILLO, Una disamina concettuale del termine *lobby*, Quaderno 9/2006 del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali dell'Università di Foggia. Gli autori definiscono il *lobbying* come una "forma di comunicazione politica, rivolta ai decisori e all'autorità pubblica e avente ad oggetto atti dell'autorità politica".

[17] Cfr P. MASTROBERARDINO, G. CAROLILLO, *op. cit.*

incontrato, attraverso differenti esperienze di governo, molteplici definizioni, espressione sia di un mancato consenso nella letteratura[18] che di un diverso grado di legittimazione da parte del Legislatore. Non sempre, infatti, la possibilità che un interesse privato sia legittimamente supportato dinanzi ad organismi pubblici è stata apertamente riconosciuta e tradotta esplicitamente in prescrizioni legislative[19]. Laddove questo è successo, le definizioni di *lobbying* adottate sono state improntate a una certa cautela, allo scopo di inserire nel tipo di potere pubblico su cui si intende intervenire e in specifiche fasi del processo decisionale. Quest'ultimo sembra essere l'approccio prescelto dal Legislatore regionale italiano delle regioni Toscana, Abruzzo e Molise che, come spiega in modo più dettagliato il terzo capitolo del rapporto, ha circoscritto la sfera di esercizio delle *lobby* alle attività del Consiglio regionale e, prevalentemente, alla fase di istruttoria degli atti[20].

Dall'analisi delle regolamentazioni esistenti emerge che l'assenza di una definizione condivisa, seppure giustificata dall'esistenza di molteplici tipologie di *lobbying*, con diversi target (Esecutivo, Parlamento, amministrazione etc.), costituisce un ostacolo all'ottenimento di obiettivi quali una maggiore chiarezza e trasparenza della partecipazione di soggetti privati[21], e l'inclusione di tutti i soggetti rilevanti all'interno dell'assetto normativo[22].

2.1 Il contributo della letteratura scientifica

Superato l'"ostacolo" relativo alla definizione di cosa debba intendersi per *lobbying*, la letteratura scientifica ha descritto alcune caratteristiche strutturali delle *lobby*, associandole prevalentemente a due fattori: *(i)* la comprensione delle determinanti che conducono al successo delle iniziative messe in atto da questi gruppi; *(ii)* le dinamiche attraverso le quali gli enti pubblici intrattengono rapporti con gli attori privati[23].

La capacità di un gruppo di pressione di influenzare il *policy making* è stata quindi associata a varie caratteristiche intrinseche del gruppo, come ad esempio la capacità di fornire

---

18 Cfr. F. BAUMGARTNER, B. LEECH, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton; Princeton University Press, 1998

19 Ad oggi, nei 27 paesi UE solo 6 hanno implementato una qualche forma di regolamentazione dell'accesso dei privati al processo decisionale, sotto forma di registrazione dei gruppi o degli individui interessati a effettuare attività di *lobbying* presso il Parlamento o l'Esecutivo: Germania (1972), Ungheria (1994), Lituania (2001), Polonia (2006), Francia (2009), Slovenia (2010). Da notare che, con l'eccezione di Lituania e Polonia, in tutti gli altri casi la registrazione è volontaria e limitata ai gruppi che effettuano attività presso il Parlamento nazionale.

20 Cfr. L.R. Toscana 5/2002 "Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana" ; L.R. Abruzzo 61/2010 "Disciplina sulla trasparenza dell'attività politica e amministrativa e sull'attività di rappresentanza di interessi particolari"; L.R. Molise 24/2004 "Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise".

21 Cfr. L.H. MAYER, *What is this 'lobbying' that we are so worried about?*,in *Yale Law & Policy Review*, 26, 2008, 485 ss. Mayer rileva come le differenti definizioni di *lobbying* adoperate nelle leggi fiscali e nel *Lobbying Disclosure Act* del 1995 abbiano finito con il favorire, da un lato, la creazione di società esterne legittimate all'esercizio di attività di pressione (per conto di fondazioni private, cui non sarebbe consentita tale possibilità), dall'altro, la creazione di un doppio sistema di rendicontazione delle attività di *lobbying* svolte.

22 Cfr. OCSE, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, Report GOV/PGC(2009)9, 2009. Ad esempio nella legislazione americana i singoli atti che si sono succeduti in materia hanno adoperato tutti definizioni differenti, facendo prevalere, alternativamente, un'ottica di limitazione e contenimento delle attività di *lobbying* – che ha avuto come strumento principale la tassazione e la non deducibilità dei fondi dedicati a tali attività – oppure con l'imposizione di requisiti di pubblicità delle attività svolte dalle organizzazioni; successivamente, una di maggiore apertura, all'interno della quale la deducibilità delle spese sostenute è stata considerata alla stregua di uno strumento utile per garantire che tutti i gruppi di pressione potessero competere su un piano equo all'interno della scena politica.

23 La maggior parte degli studi esaminati si è focalizzata su due sistemi politici, quello statunitense e quello dell'Unione Europea. Un'attenzione che si spiega con il fatto che, in questi sistemi, l'accesso dei gruppi di pressione rispetto all'attività di *policy* è generalmente riconosciuto e regolamentato.

informazioni alla politica[24]; alle caratteristiche essenziali delle tematiche di *policy* affrontate, come il grado di conflittualità[25] o l'effettiva rilevanza della *policy* stessa nel dibattito pubblico[26]; e anche alle modalità attraverso le quali si svolge l'attività di *lobbying* e alla scelta del target di riferimento[27]. Di seguito vengono illustrati due modelli di riferimento che provano a spiegare sia l'interazione tra *lobby* e soggetti pubblici, sia gli elementi che consentono alle prime di esercitare la propria influenza.

2.2 Modelli di riferimento per l'analisi delle attività dei gruppi di pressione: il mercato politico

La letteratura scientifica identifica due particolari approcci nel contesto di *lobbying*. **Un primo approccio fa riferimento all'idea di "mercato politico" all'interno del quale *lobby* e soggetti pubblici richiedono a vicenda la fornitura di alcuni beni e servizi, corrispondenti alle rispettive domande**[28].

Secondo questo approccio, esiste una forma di dipendenza reciproca tra i soggetti pubblici e i lobbisti, tale per cui, all'interno di un contesto definito da regole istituzionali, i primi otterrebbero informazioni e legittimazione, consentendo in cambio l'accesso alle decisioni da parte dei secondi[29]. In questo modello, inoltre, il decisore pubblico si trova a svolgere il ruolo di mediatore tra gli interessi espressi dai diversi gruppi di pressione, sia in fase di fornitura di servizi che di richiesta di accesso al processo decisionale. All'interno di questo "mercato politico", dunque, assumono specifica rilevanza le modalità e le regole tramite le quali il decisore pubblico consente l'accesso ai diversi gruppi, nell'ottica di evitare fenomeni di "cattura" o di influenza indebita sulle decisioni da parte di piccoli gruppi organizzati[30].

Questo modello è stato applicato in senso "orizzontale", per spiegare cioè le differenze nell'influenza esercitata dai gruppi in un determinato luogo fisico rispetto a un altro[31]. Può essere applicato anche in un contesto omogeneo per dimostrare come una ripartizione dei poteri tra livelli di governo o tra dipartimenti all'interno di una medesima entità politica possano comportare o meno il successo di determinate istanze[32].

2.3 Le coalizioni all'interno del processo di lobbying

La seconda dinamica identificata dalla letteratura si focalizza sul concetto di *network* di relazioni, all'interno del quale l'elemento fondamentale è costituito dalla reputazione, ovvero dalla capacità di ottenere "capitale politico" che i gruppi di pressione possano poi spendere in altri contesti correlati.

Alla base di questa dinamica – che prende le mosse dall'approccio "neo-pluralista"[33] – c'è la considerazione secondo

---

24 Cfr. P. BOUWEN, Exchanging Access Goods for Access: A comparative study of Business Lobbying in the European Union institutions, in European Journal of Political Research, 2004, 43, pagg. 337 ss.

25 Cfr. A. DÜR, Interest groups in the European Union: How powerful are they?,in West European Politics, 2008, 31(6), pagg. 1212 ss.

26 Cfr. C. MAHONEY, Brussels vs. the beltway: Advocacy in the United States and the European Union. Georgetown University Press, 2008.

27 Cfr. M. RIVAL, Are firms lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms. Paper presented at the "Workshop en l'honneur de Arndt Sorge", Groningen, 2010.

28 Cfr. G. STIGLER, The Citizen and the State: Essays on Regulation, University of Chicago Press, Chicago, 1975; G. BECKER, A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in The Quarterly Journal of Economics, 1998, 98, pagg. 371 ss.

29 Cfr. C. POPPELAARS, Steering a Course between Friends and Foes. Why bureaucrats interact with interest groups, Delft: Eburon (dissertation, Leiden University, department of public administration), 2009, pagg. 27-31

30 Cfr. M. OLSON, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Revised edition ed.). Harvard University Press, 1971; G. STIGLER, op. cit.

31 Cfr. T.T. HOLYOKE, H. BROWN, J.R. HENIG, Shopping in the political arena: Strategic state and local venues selection by advocates, in State and Local Government Review, 2011, 44, pagg. 9 ss.

32 Cfr. R. FEIOCK, K. PORTNEY, J. BAE, City administrators as Political animals: Business Group access and Local political markets, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Seattle 2011.

33 L'approccio neo-pluralista si basa sull'idea che le coalizioni di lobby non siano solamente basate sulla comunanza di interessi, ma che esse comportino parimenti la creazione di una serie di dinamiche che finiscono con l'influenzare l'azione dei gruppi e il tipo di azioni che metteranno in atto. Così, le pratiche di lobbying

cui, essendo il potere pubblico sostanzialmente frammentato e diviso tra diversi soggetti, la costituzione di coalizioni è potenzialmente decisiva allo scopo di formare l'agenda e le priorità di *policy*[34]. A consentire il successo di determinate iniziative agirebbe, come anticipato, l'elemento della reputazione, intesa in una duplice accezione. Da un lato essa può essere vista come capacità di creare una posizione di preminenza all'interno della coalizione, ovvero una reputazione sociale che consenta di intessere rapporti proficui con gli altri gruppi, allo scopo di ottenere dei vantaggi individuali; dall'altro lato, la reputazione può essere guadagnata rispetto ai soggetti pubblici, in particolare attraverso un posizionamento trasversale rispetto ai partiti oppure attraverso l'associazione di un determinato gruppo di pressione ad una specifica tematica di *policy*[35]. Grazie a questi elementi, si ritiene possibile evitare di creare all'interno delle coalizioni fenomeni di "*free-riding*", e a livello aggregato la sottorappresentazione degli interessi, tali per cui piccoli gruppi organizzati possano avere la meglio su gruppi più rappresentativi degli interessi comuni, ma meno strutturati.[36]

Gli autori che sostengono l'importanza di questo tipo di relazioni hanno dimostrato (a un livello empirico) che la costituzione dei gruppi di pressione in coalizione sia una variabile fondamentale per influenzare il successo delle iniziative e la diffusione dei gruppi di pressione[37]. Tenendo in considerazione diversi livelli territoriali di analisi, in particolare, uno studio[38] ha evidenziato, con riguardo alle società di *lobbying* presenti in North Carolina, una sostanziale preminenza di quei gruppi con un radicamento stratificato nei diversi territori, dal livello locale fino ad arrivare al livello nazionale, e con una maggiore reputazione all'interno del proprio *network* di riferimento.

Un secondo studio, relativo alla capacità dei gruppi di pressione di ottenere risultati di *policy* conformi rispetto alle loro posizioni, ha messo in evidenza come il supporto della maggioranza relativa dei gruppi di pressione interessati costituisca una variabile fondamentale per garantire il successo di una determinata iniziativa[39]. Inoltre è possibile verificare che laddove un gruppo – o una coalizione – acceda a uno dei centri decisionali pubblici (Parlamento, Governo, agenzie), questo più facilmente possa vedere le proprie istanze riconosciute ed esaminate anche da parte degli altri centri decisionali, come frutto delle risorse impiegate e della reputazione guadagnata[40].

---

messe in atto saranno riflessione non solamente di rapporti di forza e della distribuzione delle risorse all'interno della società, ma anche dei problemi di policy in gioco e delle soluzioni proposte. Si tratta di una posizione che supera sia una visione interamente "collaborativa" dei rapporti tra gruppi di interesse e potere pubblico, sia una di carattere transattivo, quale l'approccio di mercato precedentemente descritto. Per una più ampia trattazione sia a livello teorico che empirico, cfr. D. LOWERY, V. GRAY, A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests, Political Research Quarterly, Vol. 57 No.1 (2004), pp. 163-175; A. MCFARLAND, Neopluralism, Annual Review of Political Science, Vol. 10 (2007), pp. 45-66.

34 Cfr. C.N. STONE, Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach, in Journal of Urban Affairs, 15, 2011, pagg. 1 ss.

35 M.T.HEANEY, Reputation and Leadership Inside Interest Group Coalitions, Paper presented at the 100 th Annual Meeting of the American Political Science Association Chicago, Illinois September 2-5, 2004. Disponibile su http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:MiB88ZbQ7u4J:scholar.google.com/&hl=it&as_sdt=0

36 Cfr. D.LOWERY, Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. Polity, Vol. 39, No. 1, January 2007

37 Cfr. F.R. BAUMGARTNER, J.M. BERRY, M. HOJNACKI, D.C. KIMBALL, B.L. LEECH, Lobbying and Policy change. Whowins, wholoses and why, Chicago 2009. Lo studio di Baumgartner consente di comprendere come la formazione di coalizioni riguardi principalmente posizioni a favore o contro una determinata decisione, e come nella maggior parte dei casi, il successo di una posizione sia garantito dalla sua aderenza allo status quo e dalla "forza" relativa della coalizione.

38 Cfr. NJ.C. SCOTT, All politics is not local: Networks and influence in North Carolina from 1993 to 2008. Paper presented at the 2010 Conference on Empirical and Legal studies, New Haven 2010

39 Cfr. H. KLÜWER, Lobbying and the issue context: A quantitative analysis of interest groups influence in the European Union, Paper presented at the Conference on "Quantifying Europe: Pitfalls and Challenges of Data Generation Processes", Mannheim 2010.

40 Cfr. A.S. BINDERKRANTZ, H.H. PEDERSEN, P. MUNK CHRISTIANSEN, Accessing Political Arenas. Interest Group Access to the Administration, Parliament and Media, disponibile su http://interestgroups.dk/pages/page.asp?pid=316&l=eng.

3.1 Lobbying e partecipazione: stessa famiglia, pratiche diverse

Fin qui si è dato conto dell'attività di *lobbying* come pressione esterna al sistema istituzionale (dal basso verso l'alto, o *bottom-up*). **La letteratura ha tuttavia evidenziato come gli stessi attori pubblici agiscano per strutturare arene orientate all'inclusione di portatori di interessi privati** (dall'alto verso il basso, o *top-down*)**.** Questo avviene attraverso diverse pratiche, con obiettivi differenti, e "offrendo" strumenti di inclusione a attori diversi.

Questa circostanza impone la necessità di gettare luce su alcune differenze tra *lobbying* e partecipazione democratica. In primo luogo è dunque opportuno dare conto dei confini del concetto di *lobbying* a partire da una sua collocazione entro una "famiglia" di pratiche che può essere definita come quella delle "pratiche inclusive". Secondo alcuni autori[41] nel quadro delle pratiche inclusive ne possono essere individuati due tipi:

> *(a)* Le pratiche partecipative, da una parte, sono quelle in cui associazioni no – profit, comitati, movimenti, gruppi sociali svantaggiati o singoli cittadini sono inclusi nei processi in cui sono definite le priorità relative all'utilizzo degli spazi urbani su scala locale, così come le modalità di erogazione dei servizi sociali.
>
> *(b)* Le pratiche di *governance*, dall'altra parte, sono quelle in cui attori privati (stakeholders, soggetti economici, interessi costituiti) sono inclusi nel processo decisionale allo scopo di raggiungere un più ampio consenso e di armonizzare le preferenze esistenti in materia di sviluppo economico e di utilizzo dello spazio urbano che produce un'importante allocazione di risorse su una scala più ampia del territorio urbano.

Di fatto, le pratiche inclusive possono essere distinte in base al tipo di attori che accedono all'arena decisionale. Nel caso del *lobbying*, dunque, si può parlare di pratiche inclusive ma, più specificamente, di pratiche di *governance* inclusiva, piuttosto che di partecipazione.

3.2 Il caso dei bilanci partecipativi

A questo campo di analisi possono offrire un contributo le ricerche sulle pratiche di partecipazione nei bilanci partecipativi in Europa[42]. Uno dei motivi di interesse verso questo genere di studi è che essi individuano sei modelli di partecipazione, i cui criteri portanti sono estendibili ad altre pratiche inclusive.

I criteri per la classificazione delle pratiche sono quattro e riguardano: *i)* il contesto sociopolitico ed economico, *ii)* i quadri normativi e la volontà politica, *iii)* le dinamiche dell'azione collettiva, *iv)* la relazione tra la politica convenzionale e la dinamica partecipativa.

Tra le numerose ricerche sul tema è interessante lo studio di Allegretti e Sintomer perché analizza le pratiche di partecipazione "immergendole" nel contesto nel quale si situano e nei sistemi di *governance* locali presi nella loro complessità. Così, le procedure restano al centro dell'attenzione ma come variabile dipendente e non come elemento esplicativo[43].

I due autori giungono all'elaborazione di una tipologia di pratiche che può essere utilizzata nell'analisi delle pratiche di inclusione nel loro insieme. I modelli individuati sono 6:

1) **La democrazia partecipativa**: il modello che "produce un gioco a somma positiva tra politica convenzionale e politica non convenzionale, permettendo alle dinamiche di questi due ambiti di coniugarsi" .

---

41 Vedi E. D'ALBERGO, Governance, participation and in between. Inclusion in policy making and policies for inclusion in four Western European metropolises, in Métropoles, 2010, pagg. 7 ss.

42 Si vedano in particolare G. ALLEGRETTI, Y. SINTOMER, I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove Pratiche Democratiche nel Vecchio Continente, Roma 2009.

43 Vedi G. ALLEGRETTI, Y.SINTOMER, *op. cit.* (pag. 295). La medesima procedura, la medesima volontà politica produrranno risultati diversi a seconda del contesto sociopolitico nel quale si dispiegano. È importante soppesare meglio il ruolo rispettivo dello Stato, del Mercato e del terzo settore, il tipo di Stato sociale (liberale, conservatore o socialdemocratico) e il tipo di capitalismo che predomina nel paese, il colore politico e il margine di intervento degli enti locali, e infine il grado di modernizzazione dell'amministrazione. (pag. 297)

2) **La democrazia di prossimità**: un modello più diffuso del primo, che vede la "valorizzazione di una prossimità sia geografica che di ascolto tra cittadini e amministrazione e potere locale, mantenendo l'esclusiva della competenza decisionale nelle mani di quest'ultimo" .

3) **La modernizzazione partecipativa**: modello che si verifica quando "i processi partecipativi vengono iniziati dall'alto, sono scarsamente politicizzati e hanno solo una valenza consultiva".

4) **Il partenariato pubblico/privato partecipativo**: una forma di inclusione in cui alla forma classica di *partnership* tra attori forti si affianca l'apertura delle arene alla cittadinanza ma con "pochi margini di manovra" laddove "i finanziatori hanno l'ultima parola".

5) **Lo sviluppo comunitario**: modello diffuso nei Paesi anglosassoni, caratterizzato dall'apertura di processi partecipativi "sulla fase di realizzazione dei progetti", in contesti dove "i margini d'azione della politica rappresentativa sono piuttosto ridotti" e dove quindi la partecipazione è segnata da "dinamiche *bottom-up* e non soltanto *top-down*".

6) **Il neo-corporativismo**: un modello che solitamente non è annoverato tra le pratiche di partecipazione ma che Allegretti e Sintomer prendono in considerazione in quanto "anche la società civile è piuttosto influente" nel modello, per quanto i suoi margini di azione rimangano deboli.

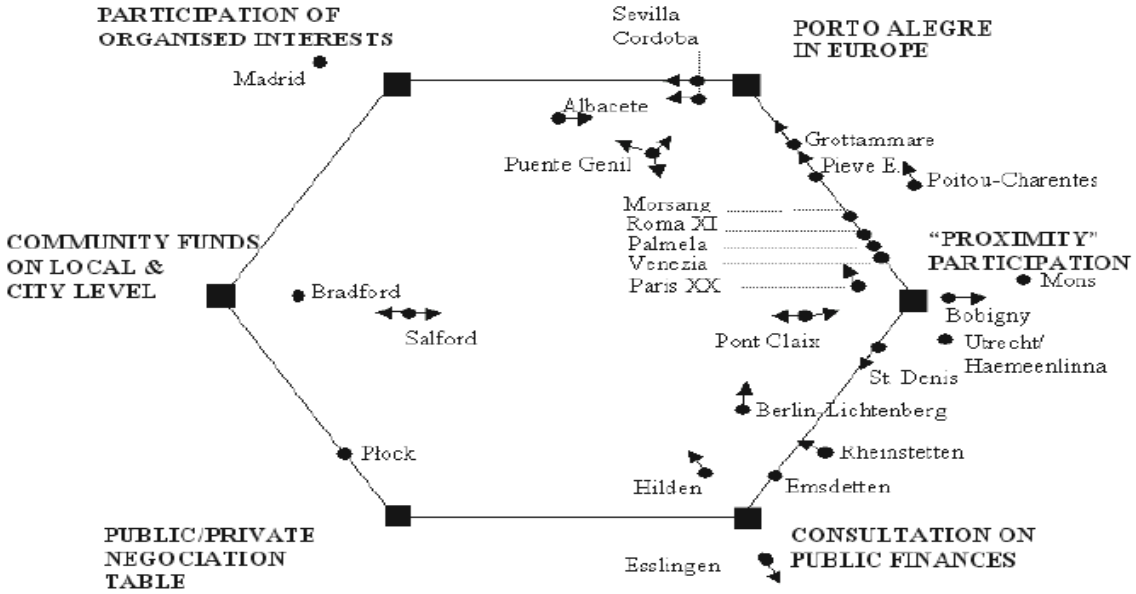


FIGURA 2: MODELLI DI PARTECIPAZIONE IN EUROPA (FONTE: ALLEGRETTI E SINTOMER, 2009)

Quello che ne consegue è uno spazio all'interno del quale le pratiche inclusive possono essere distinte sulla base della direzione dell'azione inclusiva (*top-down/bottom-up*) e del tipo di attori (sociali/economici).

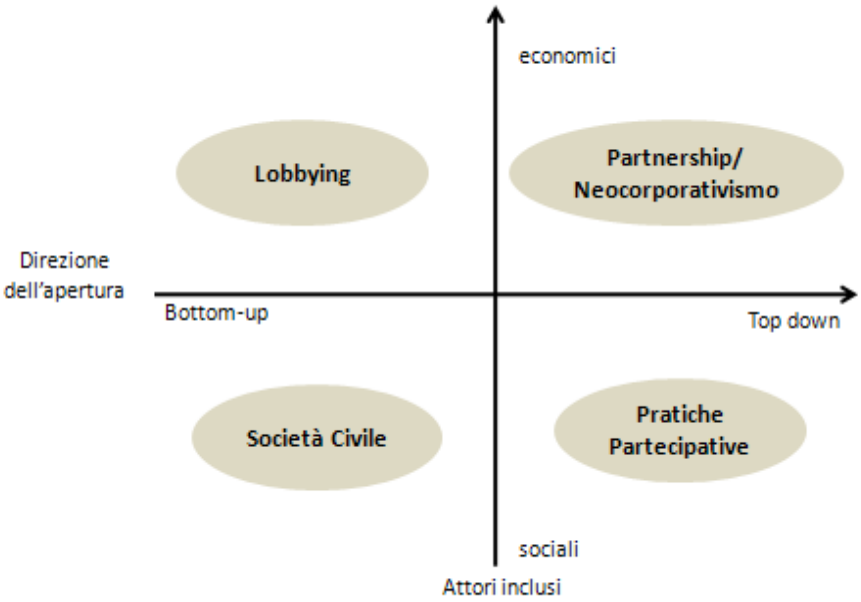


FIGURA 3: MODELLI DI INCLUSIONE DI ATTORI NON ISTITUZIONALI NEL *POLICY MAKING*

Questa ricerca si colloca nello spazio analitico strutturato dal rapporto tra attori istituzionali e portatori di interessi di natura economica. Ciò, tuttavia, nella consapevolezza dell'esistenza di due elementi che rendono più complesso il quadro di riferimento, e dei quali è altresì necessario tenere conto:

(a) Anzitutto, **i confini tra attori sociali e attori economici non sono netti e definiti** (basta fare riferimento al concetto di *privato sociale*[44]). Il che impone di tenere conto dell'insieme degli strumenti di inclusione di attori non istituzionali nelle arene decisionali per dare conto delle logiche e degli esiti dell'ingresso in esse di rappresentanti di interessi economici.

(b) Inoltre, **gli attori privati e i rappresentanti di interessi economici si pongono in relazione con gli attori istituzionali in due modi differenti (che non hanno natura esclusiva): in forma**

[44] Sotto la categoria di "privato sociale" si includono tutte quelle associazioni di natura privatistica che operano con finalità di solidarietà sociale. Mentre la forma associativa prescelta può variare (es. può trattarsi di un'ONG o anche di un'impresa), a categorizzare le organizzazioni sono essenzialmente due elementi: la corrispondenza di scopi e motivazioni a criteri definiti universalmente come rispondenti al "bene comune" e la possibilità di un pubblico riconoscimento nel quadro dei diritti universali di cittadinanza. In altre parole, il "privato sociale" non identificherebbe le organizzazioni in base ad espressioni di altruismo o beneficenza, quanto piuttosto in base ad una tipologia di relazioni sociali che si propone come "terza via" rispetto agli scambi di mercato e ai rapporti con lo Stato e il potere pubblico in generale. Sul punto cfr. P. DONATI, Pubblico e privato: fine di un'alternativa?, Cappelli, Bologna, 1978; Teoria relazionale della società, FrancoAngeli, Milano, 1991.

individuale o in forma associata. Nella maggiore tendenza all'associazione degli interessi privati sta proprio una delle differenze più significative tra l'Italia (Paese di tradizione neo-corporativa) e gli Stati Uniti (Paese dove, al contrario, è consolidata l'azione individuale di attori economici.

CAPITOLO III

IL PESO E IL PRODOTTO DELLA PARTECIPAZIONE SUL TERRITORIO

1. L'approccio regolatorio delle amministrazioni territoriali: alcune variabili. – 2. La regolazione regionale. Due macro-modelli di riferimento. – 3. Chi ha "cittadinanza amministrativa"? La ricerca dell'inclusività. – 4. Il peso della partecipazione. – 5. Il prodotto della partecipazione. Tre iniziative concrete: PartecipAttivo, IoPartecipo e Senso Alternato – 6. La normazione di settore. La pianificazione territoriale in Campania, Lombardia e Calabria. – 7.1 Punti di forza e debolezze del modello dell'inclusività a livello regionale … – 7.2 … E a livello locale. – 8. La regolazione della partecipazione a livello municipale.

1. L'approccio regolatorio delle amministrazioni territoriali: alcune variabili

Come per il *lobbying*, anche la definizione delle modalità attraverso le quali le amministrazioni territoriali regolano l'inclusione degli interessi privati nelle procedure decisionali è complessa. Il terzo capitolo è interamente dedicato all'analisi degli approcci normativi adottati dalle amministrazioni territoriali regionali e comunali. È opportuno, al riguardo, fare un distinguo e una precisazione.

(a) Vanno anzitutto **distinte le esperienze di regolazione a livello regionale da quelle introdotte a livello locale.** Nel primo caso, come si vedrà a breve, l'obiettivo del Legislatore regionale è stato soprattutto quello di favorire l'inclusione di un ampio numero di interessi all'interno dei processi decisionali[45]. L'inclusività è stata perseguita per scopi diversi, talora concorrenti: ad esempio la trasparenza o il ritorno politico. Nel caso delle amministrazioni municipali il quadro diviene più complesso e articolato.

(b) La precisazione riguarda invece le **regole adottate a livello municipale**. **Qui entrano in gioco una serie di variabili che non sempre è possibile controllare**, due in particolare.

La prima variabile fa riferimento alla dimensione: è cioè necessario tenere conto delle differenze tra i Comuni di piccole dimensioni (meno di 5000 abitanti), quelli di medie dimensioni (tra 5000 e 10000 abitanti) e i Comuni di grandi dimensioni (alcuni dei quali hanno strutture amministrative così complesse da ricordare quelle delle amministrazioni regionali o nazionali)[46].

[45] Ciò anche in ragione della sentenza n. 207 del 2001 della Corte costituzionale. Nella sentenza la Consulta ha escluso che i Legislatori regionali possano legittimamente adottare "barriere discriminatorie" che danneggino i soggetti non localizzati sul territorio regionale. In sostanza, è stato fatto divieto ai Legislatori regionali di adottare trattamenti differenti in ragione della cittadinanza dei destinatari dei provvedimenti.

[46] In realtà la distinzione tra piccolo, medio e grande comune non è consolidata nella legge. In alcuni casi, le norme fanno espressamente uso della definizione generica di "piccoli comuni". In altri, identificano una soglia di abitanti al di sotto della quale si applica la disciplina relativa. Questi casi, a loro volta, si differenziano a seconda del tetto numerico assunto (a seconda dei casi, si possono trovare riferimenti a 1500, 2000, 3000 o 5000 abitanti). In altri casi ancora i riferimenti considerano un numero di abitanti estremamente ridotto (ad esempio l'art. 3, comma 1 della legge 28 marzo 1973, n. 86, che reca disposizioni sulla Azienda di stato per i servizi telefonici, parla di nuclei abitati aventi una popolazione di almeno 50 unità). In genere, comunque, l'elemento di riferimento più frequentemente utilizzato per distinguere un comune di piccole dimensioni dagli altri – e acquisito in questo ricerca – è il fatto che abbia almeno 5000 abitanti. È interessante, ancora, osservare che il ricorso all'espressione generica "piccoli comuni" si accentua nelle disposizioni legislative più recenti, a partire dal 2000. Questa circostanza può dimostrare che il legislatore preferisca non adottare, se può, riferimenti espliciti, in attesa che venga emanata una legge organica che definisca in modo appropriato cosa debba intendersi per piccolo comune. Tale ipotesi sembra confermata dal fatto che i riferimenti al numero degli abitanti si trovano soprattutto nelle leggi finanziarie o, più in generale, in quei provvedimenti che hanno a riguardo aspetti economici. Qui infatti è probabile che sia necessario avere

La seconda variabile riguarda la tipologia di interessi considerati. Anche in questo caso è possibile rinvenire forme più o meno mature di regolazione, ad esempio nel caso della pianificazione territoriale, o forme embrionali – o del tutto assenti – di regolazione del rapporto *lobby*-decisori pubblici.

Il ragionamento delle pagine che seguono tiene conto sia della distinzione tra amministrazioni regionali (cui si dedica soltanto un breve cenno) e locali (il focus di questa ricerca); sia delle variabili appena descritte. Le esperienze analizzate sono ritenute rappresentative di uno spaccato di amministrazione locale che, si stima, illustra adeguatamente le principali tipologie di interazione democratica con i soggetti privati operanti sul territorio.

2. La regolazione regionale. Due macro-modelli di riferimento

Il panorama legislativo a livello regionale in materia di *lobbying* è, ad oggi, ancora embrionale. Fatti salvi alcuni casi – di cui si dirà a breve – molti Legislatori regionali hanno preferito lasciare la materia priva di regolazione, oppure hanno scelto di disciplinare singole materie (ad esempio la pianificazione urbanistica) trascurando di coltivare un approccio sistematico.

In linea generale, i casi meritevoli di analisi sono quattro e riguardano, rispettivamente: l'Umbria, la Toscana, l'Emilia Romagna e l'Abruzzo.

La **Legge regionale dell'Umbria n. 14 del 16 febbraio 2010**[47] (d'ora in avanti, Legge 14/2010), recante "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)", ha introdotto nuovi assetti disciplinari per la partecipazione della società civile alle procedure decisionali di pertinenza degli organi politici e amministrativi della Regione. Gli "Strumenti della partecipazione" – così li definisce la Legge 14/2010 e, prima ancora, lo Statuto regionale dell'Umbria[48] – sono quattro. Si tratta, nell'ordine, dell'iniziativa legislativa e di quella referendaria, del diritto di petizione e, infine, della consultazione. È quest'ultimo l'istituto che mira a unire gli interessi privati nei processi decisionali. La Legge 14/2010 concepisce infatti la consultazione come uno strumento di democrazia partecipativa che, recependo le linee guida del Piano E-Gov 2012[49], "consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni".

Previsioni di analoga portata sono presenti nella **Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 3 del 9 febbraio 2010**, "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"[50] (d'ora in avanti Legge 3/2010) e la **Legge regionale toscana n. 69 del 2007**, "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", d'ora in avanti Legge 69/2007[51].

Fatte salve le differenze relative alla natura e all'estensione dell'ambito oggettivo, le

---

riferimenti chiari, trattandosi frequentemente di trasferimenti di denaro o agevolazioni fiscali di vario genere. Per maggiori approfondimenti sul tema si vedano G. VESPERINI, I poteri locali, Roma, 2001; L. LA MARCA, Piccoli comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc, in Comuni d'Italia, 10, 2003, pagg. 63-75; I. BUCCOLIERI,Una nuova legge per la piccola grande Italia, in Comuni d'Italia, 2, 2003, pagg. 8-10

47 Pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 9 del 24 febbraio 2010.

48 Cfr. Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, titolo III, art. 20 in cui si dispone che: "La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali. La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione".

49 Il Piano E-Gov 2012 definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che, nel complesso, si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuendo i costi per la collettività. Cfr. http://www.e2012.gov.it/egov2012/index.php.

50 Pubblicata in B.U. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 18.

51 Pubblicata in B.U. Toscana 3 gennaio 2008, n. 1. Per approfondimenti si vedanoA. Floridia, La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, in Le istituzioni del federalismo, 2007, V, pagg. 621 ss.; E. Amante, Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge regionale, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2004, XXXIII-XXXIV, pagg. 2701 ss.

tre leggi citate presentano più di un elemento comune. In tutti i casi si rivolgono a un numero indefinito di destinatari. Ne discende la necessità, per gli amministratori, di bilanciare esigenze divergenti: da una parte, garantire la trasparenza e l'adeguato accoglimento delle opinioni dei portatori di interessi entro i processi decisionali; dall'altra, assumere decisioni efficaci in tempi rapidi.

Le soluzioni praticabili, a tal fine, sono molteplici. Tuttavia, con uno sforzo di semplificazione, si può dire che **le scelte operate dai Legislatori regionali applicano due modelli: il primo, simile a quello sviluppato dall'*Administrative Procedure Act* statunitense, che riguarda le *rulemaking procedures***. Questo approccio, in buona sostanza, ammette le parti a presentare istanze, pareri e osservazioni allorché viene svolta la valutazione che precede (e vincola) l'approvazione dei progetti di realizzazione di grandi opere. **Il secondo modello** – quello adottato dal Legislatore toscano – **prende a riferimento il modello francese del *débat public***, affidando alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate. A questo organo affida il compito di gestire l'acquisizione e la valutazione delle istanze provenienti dai portatori di interessi e, più in generale, quello di garantire la maggiore trasparenza e democraticità delle procedure decisionali cui la legge fa riferimento.

3. Chi ha "cittadinanza amministrativa"? La ricerca dell'inclusività

Uno dei punti centrali delle soluzioni legislative esaminate riguarda la cd. "cittadinanza amministrativa"[52], ovvero **il riconoscimento della facoltà di intervenire agli interessi operanti sul territorio**. L'approccio seguito dai legislatori regionali è tendenzialmente uniforme: tutti coloro i quali hanno un interesse legato alla decisione da adottare – e quindi un legame, anche se labile, con il territorio – sono legittimati a intervenire.

Tra tutti, si segnala il caso toscano. La Legge 69/2007 considera legittimamente autorizzati a intervenire nei processi partecipativi anzitutto i cittadini residenti nella Regione Toscana e, inoltre, coloro i quali ivi collocano la sede principale dei propri interessi, per ragioni di studio o lavoro. A costoro, poi, sono equiparate tre ulteriori categorie: gli stranieri e gli apolidi, purché regolarmente residenti sul territorio regionale; coloro i quali soggiornano sullo stesso; i cittadini toscani che risiedono all'estero, ma limitatamente ai periodi in cui si trovano nel territorio toscano.

La scelta di favorire o meno l'inclusione dei cittadini non residenti produce conseguenze importanti. Per un verso, l'impostazione adottata dai Legislatori umbro e dell'Emilia Romagna (e, in misura minore, da quello toscano) pone le condizioni ideali per agevolare la partecipazione diffusa di tutti coloro i quali hanno un interesse legato al territorio, a prescindere dalla certificazione giuridica della loro appartenenza al territorio medesimo. Per altro verso, tuttavia, si rischia il venir meno del nesso causale tra l'attività decisionale dell'amministrazione territoriale e le comunità locali. Tanto è vero che il Legislatore emiliano (a differenza di quello umbro, che si limita a un'enunciazione generale) prova a contenere questo effetto "perverso" vincolando, in talune circostanze, la presentazione di iniziative di partecipazione da parte di soggetti privati all'approvazione dei soggetti pubblici territoriali.

4. Il peso della partecipazione

Un altro profilo che assimila le leggi regionali riguarda la scelta del peso da dare alla partecipazione o, in altre parole, **la scelta della vincolatività delle opinioni espresse sulle decisioni dell'amministrazione**.

Ai sensi della Legge 3/2010 le autorità regionali emiliane titolari del potere

52 Per maggiori approfondimenti sul tema della cd. "cittadinanza amministrativa" si vedano C.E. Gallo, La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa, in Diritto amministrativo, 2002, III, pagg. 481 ss.; G. Dalla Torre, F. Miano, M. Truffelli, Cittadinanza e partecipazione, Roma 2003; F. Manganaro, A. Romano Tassone, Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale, Milano 2005; T.H. Marshall, Cittadinanza e classe sociale, Roma-Bari, 2002. Spunti interessanti sul tema sono offerti anche da OCSE, Descitoyenspartenaires: information, consultation et participationa laformulationdespolitiquespubliques, Parigi 2001, e, per quanto riguarda la dottrina anglosassone, da M. Kaldor, The Idea of Global Civil Society, in International Affairs, 2003, LXVIII, pagg. 583 ss. e R.D. Lipschutz, Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society, in Millennium: Journal of International Studies, 1992, XXI, pagg. 389 ss.

decisionale si impegnano a prendere in considerazione il contenuto della cd. "proposta partecipata" (il documento che viene redatto a conclusione dei processi partecipativi) e ne danno conto con atto scritto. Esse, tuttavia, hanno piena facoltà di discostarsi dal contenuto del documento (e, in tal caso, devono darne esplicita motivazione nel provvedimento finale).

Anche in Toscana l'amministrazione è obbligata a tenere conto delle risultanze del processo partecipativo, senza tuttavia esserne vincolata. Qualora però l'amministrazione regionale decida di non adeguare la decisione alla volontà espressa dai soggetti in fase di consultazione, si aprono scenari diversi. Il Legislatore toscano riconosce infatti al soggetto che ha proposto il progetto di partecipazione, tenuto conto del rapporto redatto dal responsabile del dibattito, tre opzioni: egli può accogliere le modifiche suggerite; oppure, può presentare uno schema alternativo; infine, ha facoltà di rinunciare al progetto.

5. Il prodotto della partecipazione. Tre iniziative concrete: PartecipAttivo, IoPartecipo e Senso Alternato

Le varie esperienze legislative descritte nelle pagine precedenti hanno generato alcuni casi interessanti di partecipazione.

La prima prende il nome di "*PartecipAttivo*". Si tratta di una piattaforma elettronica condivisa tra 114 enti locali della Regione Umbria e finalizzata alla gestione telematica dei processi di partecipazione. Chi accede al portale può consultare lo stato di avanzamento dei processi decisionali degli enti aderenti e prendere parte a discussioni e sondaggi[53].

Un'iniziativa analoga, peraltro, è stata inaugurata dalla Regione Emilia Romagna nel 2010. Attraverso il portale "*ioPartecipo.net*" i cittadini e le imprese hanno la possibilità di acquisire informazioni sull'andamento dei processi decisionali della Regione, possono partecipare a sondaggi e *fora* di discussione a tema. Possono, infine, porre domande ad esperti di settore.

La terza iniziativa finalizzata a favorire la partecipazione on line dei cittadini e delle imprese dell'Umbria prende il nome di "*Senso Alternato*". Si tratta di un sistema interattivo che permette agli utenti di ricevere in posta elettronica aggiornamenti sull'attività decisionale del Consiglio regionale. Gli utenti hanno inoltre la possibilità di inviare direttamente alle commissioni consiliari competenti commenti e proposte sui testi in discussione[54].

6. La normazione di settore. La pianificazione territoriale in Campania, Lombardia e Calabria

Oltre ai casi di normazione generale sulla partecipazione, ci sono alcuni esempi interessanti di interventi normativi che intervengono per disciplinare la partecipazione a livello settoriale. Tra questi, i più interessanti riguardano la pianificazione territoriale (settore nel quale è notoriamente diffusa un'interazione ampia tra interessi e sono radicate pratiche di *lobbying* da parte degli attori privati che operano sul territorio).

(a) **La pianificazione territoriale in Campania**. Lo Statuto campano[55] e la legislazione regionale in tema di pianificazione del territorio prevedono tre principali modelli procedimentali di partecipazione. Il primo e il secondo hanno natura più tradizionale e ricalcano, per grandi linee, gli schemi proposti

[53] Cfr. www.partecipattivo.it.

[54] Cfr. www.consiglio.regione.umbria.it

[55] La Regione Campania ha approvato il nuovo Statuto regionale nei primi mesi del 2006. La nuova versione, pubblicata a giugno 2009 sul Bollettino ufficiale della regione Campania, presenta, rispetto alla precedente (Legge 22 maggio 1971, n. 348) un più consistente numero di riferimenti alla democrazia partecipativa. Il contenuto di questi non introduce però alcun margine apprezzabile di novità rispetto al modello nazionale. Cfr. S. PRISCO, Il nuovo statuto della Regione Campania: gli istituti della partecipazione, in Federalismi.it, VII, 2009.

a livello nazionale[56]. Il terzo, invece, opta per un modello partecipativo originale: i cd. "laboratori di pianificazione partecipata" – LPP sono, come li definisce il Legislatore campano, uno "strumento attivo per la costruzione dei progetti di co-pianificazione" nel settore urbanistico[57].

In cosa consistono esattamente i LPP? Ai sensi della Legge campana, ciascuno di essi costituisce lo strumento operativo di base per la costruzione del processo di pianificazione. A tal fine, l'istituzione di un LPP persegue un duplice obiettivo. Realizza, anzitutto, una piattaforma di cooperazione ove confluiscono informazioni, basi concettuali e competenze tecniche. In una fase successiva, poi, consente la redazione e la diffusione di una o più proposte che vengono accorpate all'interno di un *draft* preliminare del Piano Territoriale Regionale. La logica seguita è quella, tipica, della partecipazione verticale ascendente, o *bottom-up*[58].

(b) **La pianificazione territoriale in Lombardia**. La Legge regionale n. 12 del 2005[59], contenente la disciplina per il governo del territorio, istituisce i "*forum* per le consultazioni", attivi per l'intera durata della elaborazione del Piano territoriale, e operanti in qualità di struttura consultiva decentrata dell'Amministrazione centrale presso le comunità locali.

Come per la Regione Campania, anche nel caso della Regione Lombardia, lo scopo che sottende la creazione dei *forum* è triplice: facilitare l'acquisizione delle diverse opinioni delle comunità interessate, accorparle all'interno di una o più proposte concrete e favorire così, in ultima battuta, l'adozione di una decisione finale largamente condivisa. Altrettanto flessibili sono le procedure che presiedono al funzionamento concreto dei *forum*: non esistono regole particolari e predeterminate quanto allo svolgimento delle sedute, la loro durata e la formulazione delle proposte conclusive. I limiti, semmai, sono quelli imposti dall'*iter* procedimentale nel cui ambito si collocano detti moduli. I tempi, le risorse economiche e umane, l'elaborazione di proposte concrete che ponderino adeguatamente tutte le istanze provenienti dal tessuto sociale ed economico locale sono fattori che devono adeguarsi al rispetto delle esigenze

---

56 In sintesi: in un primo ordine di casi, l'assicurazione delle garanzie partecipative viene rimessa ai poteri locali, in funzione decentrata. Gli enti locali devono rispettare i principi posti a livello nazionale, ma preservano margini di manovra relativamente all'individuazione degli strumenti concreti attraverso i quali garantire il rispetto delle garanzie partecipative. Un esempio è costituito dalla Legge n. 12 del 2008, contenente il nuovo ordinamento delle comunità montane. La Legge delega agli organismi delle comunità montane l'individuazione delle modalità attraverso le quali garantire la partecipazione delle popolazioni coinvolte al processo di sviluppo socio-economico della montagna, nel rispetto dei criteri di principio regionali e nazionali. In un secondo ordine di casi la gestione delle procedure consultive è rimessa al controllo degli organi regionali, senza particolari variazioni rispetto al modello della Legge 241. Ai cittadini è garantita l'informazione sull'adozione delle procedure e la possibilità di intervenire, presentando le proprie osservazioni, all'interno dei procedimenti che li interessano. Valga, a titolo di esempio, la Legge regionale n. 4 del marzo 2007, contenente "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinanti". In essa, il Legislatore campano disciplina la gestione dei rifiuti a livello regionale. Ai cittadini è garantita la massima informazione sulle decisioni relative allo smaltimento dei rifiuti ed è offerta la possibilità di presentare le proprie opinioni in merito.

57 La Legge regionale n. 13 del 2008 (Pubblicata in Bollettino ufficiale Regione Campania n. 45 *bis* del 10 novembre 2008) e titolante "Piano territoriale regionale" dispone dell'approvazione del Piano Territoriale Regionale, il documento attraverso il quale si regolamentano le infrastrutture naturali e artificiali della Regione (ad esempio, la rete ecologica, il paesaggio e gli ambienti insediativi).

58 I LPP non sostituiscono tutte le strutture partecipative. Accanto ad essi continuano ad operare le procedure di consultazione tradizionali. Per esempio, alla stesura del Piano a livello provinciale, segue la pubblicazione di questa sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania. Nei successivi trenta giorni tanto le istituzioni locali quanto, soprattutto, le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali hanno diritto a presentare le proprie osservazioni. Segue l'indizione di una Conferenza di servizi cui prendono parte i medesimi soggetti per discutere delle possibili modifiche concrete al progetto. Altre forme di consultazione degli interessati sono previste negli accordi di programma, secondo modalità molto simili a quelle appena esposte. In merito, peraltro, è intervenuta la Deliberazione n. 627 del 2005 della Giunta, che individua le suddette organizzazioni e specifica più approfonditamente le modalità attraverso le quali vengono consultate.

59 Pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Lombardia n. 11 del 16 marzo 2005.

previste a monte, dalla legislazione che presiede allo svolgimento dell'intero procedimento amministrativo.

I *forum* si collocano operativamente in una fase intermedia nel *continuum* procedimentale che porta alla formazione del Piano sul governo del territorio. Essi vengono creati successivamente alla formulazione originaria del Piano e contribuiscono con la loro attività all'adozione della versione finale di questo da parte del Consiglio regionale. Li accompagnano, precedendoli e seguendoli, altre procedure consultive presso gli interessati[60]. Con essi, quindi, l'Amministrazione risponde ad una richiesta di partecipazione particolarmente intensa, relativamente ai numeri e la qualità degli interventi.

(c) **La pianificazione territoriale in Calabria**. Il terzo e ultimo esempio di organismo consultivo creato per favorire la concertazione degli interessi nelle procedure di tutela e governo del territorio è quello cui fa riferimento l'articolo 11, comma 1, lettera a, della Legge della Regione Calabria n. 19 del 2002, recante "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio"[61].

L'articolo, espressamente dedicato alla partecipazione dei cittadini, dispone che la concertazione tra le Amministrazioni procedenti e le forze sociali ed economiche sugli obiettivi della pianificazione si realizzi attraverso tre modalità principali di consultazione, tra loro integrate. Di queste, è particolarmente interessante la possibilità di favorire la concertazione tra le parti interessate attraverso la costituzione di "Organismi consultivi" – OC. Anche in questo caso, come per i LPP campani e i *fora* per le consultazioni lombardi, siamo in presenza di un modulo procedimentale a partecipazione mista, cui si demanda il coordinamento e la gestione dei conflitti tra gli interessi privati coinvolti dall'intervento regolatorio.

Per facilitare la conciliazione delle due esigenze in modo efficiente – quella, cioè, attenta al coordinamento e quella rivolta alla gestione dei conflitti – agli OC è ammessa una partecipazione allargata, quanto alla tipologia di interessi coinvolti, istituzionali e non. I limiti, piuttosto, fanno riferimento al numero massimo di partecipanti. In pratica, sono ammessi a partecipare solamente gli esponenti di categoria e non anche i singoli cittadini[62].

A favore di questi ultimi sono istituiti i cd. "laboratori di partecipazione". I LP, in buona sostanza, si articolano capillarmente sul territorio – tant'è che il Legislatore distingue, a seconda delle circostanze, tra laboratori urbani, laboratori di quartiere e laboratori territoriali – e contribuiscono attivamente alla realizzazione dei Piani urbanistici. Per farlo, vengono dotati della facoltà di presentare proposte oltre a svolgere consulenza presso le amministrazoni locali.

7.1 Punti di forza e debolezze del modello dell'inclusività … a livello regionale

Terminata la ricognizione di alcuni casi esemplificativi di inclusione degli interessi privati nelle procedure di regolazione, è possibile svolgere qualche considerazione conclusiva sui modelli di regolazione regionali,

[60] Prima della creazione di un *forum*, infatti, operano i tradizionali meccanismi di consultazione. La Giunta elabora una prima versione di Piano territoriale e lo diffonde attraverso pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione e su almeno due quotidiani a diffusione regionale. Nei sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione, tutti i soggetti interessati possono formulare proposte utili alla formulazione del Piano, nel rispetto delle modalità stabilite nell'avviso stesso. Al decorso del termine, la Giunta esamina le proposte ricevute e, sulla base di queste, opera due valutazioni. La prima, relativa agli elementi utili dei quali intende tenere conto nella elaborazione del Piano, scartando le altre; la seconda, invece, sulle migliori modalità per coinvolgere ulteriormente i soggetti interessati nelle fasi successive del procedimento.

[61] Il testo della Legge ha subito, nel tempo, una serie di interventi di aggiornamento. Tra questi si segnalano in particolare quelli introdotti dalle Leggi regionali n. 23 del 2002, n. 8 del 2003, n. 8 del 2005, n. 14 del 2006 e nn. 9 e 21, rispettivamente del maggio e dell'agosto 2007.

[62] Alle sedute degli OC prendono parte i rappresentanti delle associazioni regionali di maggiore importanza; un rappresentante per ciascuna delle Federazioni degli Ordini professionali interessati dalla pianificazione (tra questi, quello degli architetti, degli agronomi, dei geologi, e via dicendo); due rappresentanti di categoria, uno per le organizzazioni ambientaliste e protezioniste e l'altro per le organizzazioni professionali agricole operanti sul territorio; infine, un rappresentante dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni.

prima di passare all'esame dei modelli di partecipazione municipali.

Le esperienze di Toscana, Emilia Romagna e Umbria rivelano uno scenario complesso. Gli incentivi all'integrazione pongono i presupposti per un sistema decisionale interconnesso ma, al tempo stesso, presentano alcune lacune significative. Di seguito, in sintesi, alcune valutazioni d'insieme.

(a) In linea di principio, **i canali di dialogo propri della democrazia partecipativa coesistono, senza sovrapporsi, con l'impianto delle garanzie partecipative tradizionali**. Ciò dipende da tre fattori: anzitutto, dal fatto che gli istituti della democrazia partecipativa non sono pensati per essere circoscritti alla sola attività amministrativa. Piuttosto, come anticipato all'inizio del capitolo, ad essi è affidata la funzione di "creare consenso" intorno all'intera attività decisionale della Regione, tanto amministrativa quanto politica[63].

Cambiano anche le finalità. Quelle proprie delle garanzie partecipative tradizionali sono già note: nella partecipazione ai procedimenti amministrativi gli "amministrati" manifestano la propria volontà e autonomia nei confronti di un'amministrazione rispetto alla quale rimangono però distinti. Nel caso degli istituti della democrazia partecipativa, invece, lo scopo ultimo è quello di incentivare le comunità locali a costruire percorsi decisionali propri, integrandosi (e, da ultimo, sostituendosi) all'attività decisionale delle istituzioni[64].

Possono cambiare, infine, i destinatari. È nota la distinzione tra procedure individuali e di *rule-making*. Alle prime partecipano i singoli interessati, alle seconde accedono i gruppi di interesse. Tipicamente, i canali di dialogo della democrazia partecipativa fanno riferimento alle procedure di regolazione generale e, di conseguenza, coinvolgono i professionisti del *lobbying*, mentre i singoli individui rivestono una posizione di secondo piano. In Umbria addirittura i singoli individui non sempre hanno legittimazione attiva ad intervenire. Accade inoltre che legittimazione attiva venga riconosciuta dai Legislatori regionali della democrazia partecipativa a favore di enti pubblici. In questo caso la finalità è un'altra ancora: agevolare cioè la cooperazione inter-istituzionale (ed è un tratto non comune alle ipotesi di partecipazione endo-procedimentale).

(b) **La complementarietà dei sistemi di democrazia partecipata rispetto ai canali partecipativi tradizionali è però anche il loro limite più importante**. Essa produce, in primo luogo, la subalternità rispetto ad altri capitoli di spesa nei bilanci delle amministrazioni. La decurtazione delle risorse necessarie per garantire il corretto funzionamento dei sistemi di democrazia partecipativa ne impedisce spesso l'assolvimento degli scopi per cui sono pensati. Il rischio è duplice: da una parte, quello di rendere i sistemi di democrazia partecipativa regionale, e le leggi che li regolano, contenitori vuoti, incapaci di veicolare l'attenzione dei cittadini verso l'attività delle istituzioni perché impossibilitati a funzionare. Poiché, peraltro, i sistemi di democrazia partecipativa nascono (anche) come incentivo per la partecipazione delle comunità locali, il rischio è quello di aumentare, anziché ridurre, il divario tra l'esercizio del potere pubblico e il territorio.

Altre criticità importanti riguardano, rispettivamente, l'assenza di un solido impianto di normazione secondaria (regolamenti, determinazioni dirigenziali, circolari applicative) che traduca concretamente le norme enunciate dalle leggi regionali, e la lacunosità degli interventi a livello comunale, che spesso non integrano nei propri sistemi di regole l'approccio seguito a livello regionale.

7.2. ...E a livello locale

Se nelle amministrazioni regionali coesistono, integrandosi, tentativi (seppur timidi) di sperimentazione nella regolazione delle pressioni lobbistiche all'interno dei

---

[63] Non a caso l'Autorità garante della partecipazione in Toscana ha ribadito che "'partecipazione' sia in realtà un termine il cui significato è attualmente in evoluzione e che verrà definito solo nel tempo attraverso un processo di apprendimento collettivo, che dovrà saper far tesoro dell'esperienza empirica" (Cfr. AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE DELLA TOSCANA, Relazione annuale 2008, pag. 50).

[64] Cfr. A. MAGNAGHI, Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale, in Democrazia e diritto, 2006, III, pagg. 1 ss.

processi decisionali con la distinzione tra *lobbying* e partecipazione procedimentale vera e propria, il quadro comunale si presenta molto più frammentario e lacunoso. A fronte di assetti normativi sulla partecipazione tendenzialmente maturi e, spesso, anche piuttosto articolati, sono infatti rare, o completamente assenti, le norme sul *lobbying*. Una circostanza che induce, per un verso, a tenere in considerazione i canali tradizionali di partecipazione procedimentale tra gli strumenti di cui si possono avvalere i lobbisti; e che, per altro verso, spinge a considerare percorsi non certificati da norme giuridiche e alternativi al procedimento amministrativo.

C'è da aggiungere che **negli ultimi anni le amministrazioni municipali hanno aperto alla sperimentazione in tema di partecipazione istituendo canali che, seppure non pensati espressamente per il *lobbying*, sono in grado di veicolare interessi diversi (anche organizzati) nei processi decisionali**.

L'esempio più noto – e più frequentemente citato – è quello dei bilanci partecipativi[65]. Tra i casi meno noti, ma altrettanto interessanti, ci sono le reti di comuni, nate con l'esigenza di comporre a sistema interessi afferenti ad aree territoriali omogenee ma affidate ad amministrazioni diverse – tra i tanti esempi si possono citare la Rete delle città dell'asilo (per favorire l'accoglienza nei confronti di soggetti esterni) o quella delle città *slow* (che promuove la cultura del buon cibo) – e la cooperazione decentrata. È interessante, a tale ultimo proposito, l'esperienza dei cd. "Comitati locali" in cui siedono attori pubblici e privati interessati a obiettivi di solidarietà e cooperazione internazionale (ad oggi le città che registrano le esperienze più interessanti sono Bergamo, Genova, Roma, Napoli e Catania).

In molti casi, poi, le sperimentazioni sulla partecipazione si rivolgono a fasce di popolazione definite, ad esempio i giovani o gli immigrati. Quanto ai primi, un caso interessante è quello realizzato in provincia di Treviso, a Montebelluna. Il progetto "Giovani partecip-attivi nelle 9 comunità" della Comunità Europea - "Programma Gioventù" ha coinvolto gli studenti degli istituti superiori del territorio montebellunese e i loro genitori nella gestione di iniziative sul territorio[66]. Quanto ai secondi, si può citare il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna, nate per garantire la partecipazione politica degli stranieri[67].

Infine, meritano un cenno le forme ibride di cooperazione tra soggetti pubblici e privati – in particolare gli appalti pre-commerciali e più in generale le iniziative pre-competitive – che hanno dato vita a nuovi e affascinanti casi di partenariato pubblico-privato. Esperienze che si affermano e diffondono giorno dopo giorno e che, oltre a sfumare i confini tra ciò che è privato e ciò che è pubblico danno nuova collocazione agli equilibri dell'influenza, della rappresentanza e della partecipazione.

8. La partecipazione democratica nei Comuni di Udine, Reggio Emilia e Bari

Nei tre Comuni interessati dalla ricerca l'analisi della normativa conferma il quadro generale. L'impianto normativo generale sulla partecipazione ai processi decisionali è articolato in tutte le tre amministrazioni. In nessuna di queste si registra la presenza di regole giuridiche espressamente dedicate al *lobbying*: tuttavia, dall'analisi dei testi e dalle testimonianze di riferimento, è possibile inferire alcune considerazioni relativamente alla tipologia di interessi coinvolti e alle modalità secondo cui i soggetti privati partecipano al processo decisionale. I risultati della ricognizione dei testi normativi sono riportati nella *Griglia normativa* (FIGURA 3, in appendice).

Incominciando l'analisi dal dettaglio degli strumenti formali di coinvolgimento nelle singole amministrazioni, si evince quanto segue:

---

65 Vedi *infra,* pag.13 Si vedano inoltre G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al continente europeo, *WorkingPaper – TransnationalInstitute*, August 2004.

66 Cfr. A. Pozzobon, A. Baccichetto, S. Gheller, Giovani e partecipazione. Il progetto Area Montebbelunese: processi di empowerment della comunità locale, Roma 2005

67 Ne parla approfonditamente T.Caponio, Quale partecipazione politica degli stranieri in Italia? Il caso delle consulte elettive dei comuni dell'Emilia Romagna, relazione presentata al IX convegno internazionale della S.I.S.E su "La cittadinanza elettorale", Firenze 14-15 dicembre 2006

(a) **Nel Comune di Udine** al capitolo "partecipazione dei cittadini" non sono dedicate specifiche delibere o linee guida comunali. È garantita, a norma di Statuto, la possibilità di presentare petizioni o interpellanze agli Organi Comunali competenti (Sindaco e Consiglio). Ulteriori coinvolgimenti di soggetti privati avvengono tramite l'istituzione di Consulte su argomenti di specifico interesse (ad esempio per quanto riguarda l'introduzione di nuovi tributi o variazioni urbanistiche di rilievo), la cui convocazione è a discrezione del Servizio competente e prevede il coinvolgimento in Conferenze dei servizi delle associazioni della cittadinanza o di categoria (es. Confartigianato, Confcommercio, Unione degli Industriali).

(b) **Nel Comune di Reggio Emilia** esistono due apposite direttive comunali che disciplinano la partecipazione delle parti interessate al processo decisionale[68]. L'Amministrazione prevede, in alternativa al processo decisionale interno, un percorso partecipato: su richiesta dell'Assessorato competente sono convocate le organizzazioni più rappresentative della cittadinanza, principalmente su base locale e di interessi coinvolti, che sono chiamate a fornire il loro contributo in fase pre - deliberativa. In alternativa, è consentita dallo Statuto Comunale la possibilità di intervenire nel processo decisionale tramite la presentazione di un'istanza o petizione, che viene successivamente discussa dal Consiglio Comunale. L'amministrazione, attraverso il proprio sito internet, dà conto di tutti gli aggiornamenti in tema di consultazione.

(c) **Nel Comune di Bari** è in vigore il regolamento in materia di procedimento amministrativo approvato dal Consiglio comunale con la delibera n. 63 del 2010. Il regolamento ricalca i contenuti della legge nazionale n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Gli istituti contemplati sono quindi quelli noti: la notifica agli interessati, l'intervento nel procedimento con memorie e atti scritti, il cd. "preavviso di rigetto" da parte dell'amministrazione competente e l'accesso ai documenti. Con la conferenza di servizi, poi, si favorisce l'interazione tra più amministrazioni e interessi.

Tutti i Comuni, pertanto, prevedono una serie di strumenti per la partecipazione dei soggetti privati al processo decisionale. Ciò consente di svolgere alcune considerazioni di carattere generale:

(1) **Esiste un canale riconosciuto di partecipazione di soggetti interessati da atti amministrativi pubblici ai sensi della L. 241/1990.** Tutti e tre i Comuni disciplinano le modalità di comunicazione ai soggetti privati interessati da un atto amministrativo e la possibilità di presentare memorie scritte e di intervenire nel procedimento amministrativo;

(2) **Viene consentita la presentazione di istanze e petizioni**: anche in questo caso, tutti i Comuni prevedono questa possibilità, seppure con modalità differenziate in merito al requisito minimo di soggetti che possano presentare tali richieste al Sindaco; inoltre, i Comuni di Bari e Reggio Emilia garantiscono la possibilità di presentare delibere da mettere in discussione presso il Consiglio Comunale;

(3) **A diversi livelli, invece, viene riconosciuta la possibilità di consultazione e istruttoria**: presso il Comune di Reggio Emilia è possibile che questa richiesta provenga dai cittadini, dietro maggioranza qualificata; a Bari è invece riconosciuta la possibilità al Sindaco o al Consiglio Comunale di consultare su propria iniziativa specifici soggetti privati.

(4) **Il processo partecipativo si configura come principalmente limitato alla fase pre-decisionale e istruttoria**: è infatti in questa fase che vengono consultate le principali parti sociali e vengono raccolti contributi da mettere a sintesi.

(5) **Le ragioni che spiegano la limitazione del processo partecipativo alla fase pre-decisionale sono riconducibili a una volontà**

[68] Cfr. DGC n.199 del 21/11/2007, Intervento Organizzativo: La partecipazione dei cittadini e delle imprese ai processi decisionali - Provvedimenti conseguenti e DGC n. 242 del 15/10/2008 Progetto di riordino dei processi partecipativi: presa d'atto del documento di analisi e approvazione della direttiva sull'attivazione e gestione dei nuovi processi partecipativi.

politica di trasparenza e di apertura nei confronti dei cittadini, ma anche alla necessità di arricchire il processo decisionale: nelle esperienze prese in considerazione, emerge chiaramente la necessità di fornire ai cittadini informazioni e strumenti maggiormente ampi e strutturati rispetto a quelli concessi dalle sole previsioni statutarie; d'altro canto, viene espressa anche la necessità di prevenire potenziali conflitti, qualora le decisioni adottate non rispecchiassero gli interessi della comunità. Inoltre, emerge dalle interviste con i soggetti pubblici l'interesse ad ampliare lo spettro degli argomenti e delle soluzioni rispetto alle proposte originarie.

(6) **Gli elementi di concordanza finiscono con il prevalere rispetto a quelli di discordanza**: si rileva, tuttavia, che in caso di conflitti che non sono risolti tramite il confronto e la condivisione del processo istruttorio, l'amministrazione pubblica tende a procedere comunque con la propria posizione originaria;

(7) **Le modalità di partecipazione tendono ad essere esclusive e creano una forma di stabilizzazione degli interlocutori**: progressivamente, nelle esperienze considerate i soggetti privati tendono a consolidare nel tempo la loro partecipazione e a contribuire continuativamente ai processi a loro aperti; inoltre, si verifica come altri tentativi di pressione da parte di questi soggetti (es. campagne stampa) non abbiano solitamente effetti di rilievo sulla popolazione né, indirettamente, sul contenuto delle proposte di deliberazione in discussione;

(8) **Le alternative disponibili non sono viste con particolare favore dall'Amministrazione pubblica**: l'utilizzo di strumenti quali la concertazione diretta o la presentazione di istanze e petizioni viene generalmente considerata limitativa rispetto a un processo partecipativo strutturato, in quanto finisce nel primo caso con lo svolgersi senza i necessari requisiti di trasparenza, nel secondo a polarizzare le decisioni attorno a posizioni di tipo politico (in cui la maggioranza del Consiglio si schiera con la Giunta, la minoranza con la posizione portata avanti dai cittadini).

(9) **Esiste una legittimazione reciproca tra gli interlocutori**: il coinvolgimento di terzi e le istanze da questi portate dinanzi ai soggetti pubblici sono sempre percepite come ragionevoli; inoltre, il confronto consente di evitare che rimangano in essere contrapposizioni tra gruppi portatori di istanze differenti.

(10) **Le esperienze di coinvolgimento di soggetti privati hanno determinato modifiche e innovazioni non solamente nel contenuto dei singoli provvedimenti, bensì anche nell'organizzazione e nelle modalità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche**: si veda l'esempio del Comune di Reggio Emilia e dell'istituzione del Servizio Partecipazione; oppure quello del Comune di Udine, dove la richiesta da parte di soggetti privati dell'emanazione di standard di qualità per la Pubblica Amministrazione ha condotto alla definizione interna di obiettivi vincolanti per l'operato di questa.

(11) **Sia da un punto di vista formale che sostanziale, emerge un ruolo di preminenza all'interno dei processi decisionali per le associazioni civiche, sociali o di categorie economiche da un lato, e per i privati cittadini dall'altro.** Se, per quanto riguarda i privati, si tratta in massima parte della trasposizione di diritti riconosciuti costituzionalmente o da leggi nazionali (es. L. 241/90), nel caso delle associazioni il discorso si fa più articolato. Sembra infatti emergere, nei diversi Comuni, una visione prevalentemente collettiva della partecipazione, in cui ai gruppi della società civile viene riconosciuto un ruolo privilegiato di mediazione tra pubblico e privato, e viene loro fornita un'ufficializzazione in quanto rappresentativi degli interessi diffusi. Ne è una testimonianza l'utilizzo nelle realtà di Bari e Udine degli strumenti delle Consulte, su temi di interesse civico, che rappresentano una forma di istituzionalizzazione dei gruppi all'interno di una struttura di tipo decisionale.

Relativamente invece alle relazioni interne all'Amministrazione, **all'interno delle esperienze esaminate risalta un sostanziale coinvolgimento di diversi soggetti:** nel caso di Reggio Emilia, ad esempio, è previsto uno stretto coordinamento tra soggetti politici – Assessorati – e soggetti tecnici – Servizi e Direzioni generali. Alla base di questo processo, peraltro, si osserva anche un forte

coinvolgimento da parte del vertice politico, com'è stato particolarmente evidente nel caso di Reggio Emilia, dove la spinta principale per la creazione di strumenti di coinvolgimento dei privati è venuta proprio dalla Giunta e dal Sindaco.

A una prima analisi, dunque, manca l'esplicito riconoscimento del ruolo dei portatori di interessi economici (es. aziende) nel processo, con la parziale eccezione di Reggio Emilia, che ha disciplinato la possibilità di coinvolgimento anche di soggetti economici nelle delibere 199/2007 e 242/2008, subordinandone però la partecipazione a una previa decisione in tal senso da parte del Comune. Inoltre, come emerge dal confronto con i responsabili dell'amministrazione comunale, i singoli soggetti privati (es. aziende, portatori di interessi specifici) preferiscono tendenzialmente non avvalersi di strumenti condivisi, quanto piuttosto attivare canali di contatto con il potere politico (Sindaco, Assessori) in modo da perorare i propri interessi in maniera diretta.

CAPITOLO IV

UDINE, REGGIO EMILIA E BARI: COSA RIVELANO I NOSTRI CASI DI STUDIO?

1.1 L'indagine sul campo: le variabili dipendenti e indipendenti delle domande. – 1.2. Le interviste agli attori istituzionali. – 2. La rilevazione delle risposte. – 3. L'analisi dei settori di regolazione: energia e pianificazione territoriale. – 4. Il Piano di azione per l'energia sostenibile di Bari per lo sviluppo di un'economia *low carbon*. – 5. Il Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia: un caso di *governance* inclusiva. – 6. Il Piano Energetico del Comune di Udine: quando le istituzioni cercano i privati

1.1 L'indagine sul campo: le variabili dipendenti e indipendenti delle domande

Il quarto capitolo dello studio è dedicato, per un verso, all'elaborazione e illustrazione dei risultati delle interviste ai soggetti pubblici e privati provenienti, in prevalenza, dalle aree territoriali sulle quali si è concentrata la ricerca e, per altro verso, all'analisi di alcune aree di *policy* dei Comuni selezionati, per comprendere se e in quale misura vengano applicate regole sul rapporto con i rappresentanti di interessi. L'indagine sul campo è stata realizzatain tre fasi. Nel corso della prima fase sono state predisposte e catalogate le domande, individuando alcune variabili dipendenti e indipendenti: complessivamente 7, illustrate brevemente di seguito.

(a) **Le variabili dipendenti**, 3 in tutto, **riguardano le modalità di relazione tra attori pubblici e privati, il livello di trasparenza e l'influenza del *lobbying* nei processi decisionali**.

La prima variabile dipendente riguarda il modo in cui attori pubblici e attori privati interagiscono. L'interazione può essere orientata alla *partnership*, al confronto o al conflitto.

La seconda variabile dipendente attiene invece al grado di trasparenza delle attività di *lobbying* nell'ambito dei processi decisionali. La trasparenza può essere valutata in base ad alcuni indicatori: tra questi, l'ambiente in cui si attivano le reti di relazione (istituzionale Vs extraistituzionale), il grado di accessibilità dell'arena (presenza Vs assenza di selezione), il grado di regolazione dell'arena (presenza Vs assenza di regolazione; presenza Vs assenza di formalizzazione della regolazione) e la pubblicità Vs assenza di pubblicità dell'attività di *lobbying*.

La terza variabile dipendente fa riferimento all'influenza delle attività di *lobbying* sul *policy making*, con particolare riferimento alla possibilità che la rappresentanza professionale di interessi dia luogo a processi di mutamento e innovazione delle politiche pubbliche. Il mutamento può essere determinato tramite l'attivazione di processi di apprendimento e *policy transfer* e può influenzare le due componenti principali di una politica pubblica: gli obiettivi e gli strumenti.

(b) **Le variabili indipendenti concorrono a determinare modi, logiche ed esiti delle attività di *lobbying***. Tenuto conto del fatto che il loro numero è molto ampio, e che difficilmente sono riducibili a sistema in forma esauriente, questa ricerca ne ha considerate 4.

La prima variabile indipendente riguarda il grado di regolazione delle pratiche inclusive[69].

La seconda variabile indipendente riguarda il *timing* dell'apertura delle arene ad attori non istituzionali. Le attività di *lobbying* e i loro esiti, si ipotizza, assumeranno

[69] Si tratta di un campo analitico controverso, caratterizzato da un dibattito ancora aperto tra quanti ritengono che la regolazione delle pratiche inclusive possa dare luogo alla ritualizzazione di esse e quanti al contrario sostengono che possa attribuire alle pratiche trasparenza e efficacia. Cfr. S. RAVAZZI, L'inclusione politica: i modelli, gli esiti e le domande ancora aperte, Rivista Italiana di Scienza Politica, N.2, Agosto 2006, pp. 259 – 282.

caratteristiche diverse qualora si attivino nella fase di formulazione dell'agenda, di decisione, di implementazione o di valutazione di una politica pubblica.

La terza variabile indipendente considera la natura della "posta in gioco". Lo *stake* al centro del processo decisionale ne può determinare le caratteristiche, e quindi influenzare anche la natura dei processi di *lobbying*. Il riferimento va al tipo di politica pubblica su cui insiste l'attività: può trattarsi di una politica regolativa, redistributiva, distributiva, costituente. A ciascuna di queste tipologie corrispondono relazioni caratterizzate da differenti gradi di conflittualità. C'è poi da considerare il valore economico del tema, sulla cui base si determina la natura degli attori economici che compongono l'arena[70].

Infine, **l'ultima variabile indipendente comprende le risorse a disposizione degli attori non istituzionali**. La ricerca si rifà a un modello utilizzato nel campo degli studi sulla società civile e focalizzato sulle risorse che questa mobilita nelle arene di *policy*[71]. Tali risorse possono essere di natura economica, cognitiva (competenze, professionalità), sociale (reti di relazione, rapporti di fiducia), politica (competenze in ambito istituzionale, alleanze tattiche con attori di *politics*).

2. La rilevazione delle risposte

La combinazione tra le variabili dipendenti e quelle indipendenti, la *Griglia di riferimento concettuale* (FIGURA 1, in appendice) e le *Interviste* (FIGURA 2, in appendice[72]) hanno consentito al gruppo di ricerca di selezionare 8 "punti chiave". Questi ultimi illustrano (in sintesi) l'esito delle interviste e contribuiscono a completare il quadro dell'analisi. Di seguito gli 8 punti chiave identificati dal gruppi di ricerca:

(a) **Un primo tema trattato è quello dei canali seguiti dai rappresentanti di interessi privati per accedere ai processi decisionali dei comuni italiani** (es. rapporti diretti con singoli attori politici, audizioni nelle commissioni consiliari, attività convegnistica). **Dalle interviste emerge l'assenza di un singolo modello di accesso dei rappresentanti di interessi privati ai processi decisionali**. Al contrario, gli strumenti di accesso rappresentano una variabile legata a fattori diversi. Tra queste c'è il settore di *policy* oggetto di *lobbying*.

In generale, poi, l'accesso degli attori privati ai processi decisionali risulta tendenzialmente poco strutturato e caratterizzato da risorse cognitive insufficienti.

Un altro fattore che determina le modalità di accesso dei privati alle arene decisionali è il modello organizzativo prescelto. In Italia, infatti, come già spiegato nelle pagine precedenti di questo rapporto, il modello associativo di stampo neo-corporativo sembra mantenere una certa predominanza sul modello lobbistico. Le associazioni di categoria sembrano quindi dotate in questo quadro di più rilevanti competenze e risorse, tali da consentire loro modalità istituzionali di accesso alle arene decisionali. Sono le associazioni di categoria ad avere accesso, ad esempio, alle commissioni consiliari.

C'è infine la salienza economica della posta in gioco, che determina modalità di relazione differenti tra attori pubblici e attori privati. Relazione, questa, che in entrambi i casi è a rischio di distorsioni che possono dare luogo a processi decisionali poco trasparenti. È il caso, ad esempio, delle grandi aziende che, disponendo di rilevanti risorse economiche e tecnologiche, sono in grado di determinare le politiche pubbliche. Oppure è il caso degli attori privati assegnatari di affidamenti per l'esercizio di servizi pubblici prevalentemente in campo sociale e culturale, generalmente caratterizzati da dimensioni limitate e dipendenza dalle risorse degli attori politici, il legame con i quali è spesso parte integrante delle *costituencies* degli eletti.

---

70 Cfr. il modello elaborato da T. LOWI, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in *Public Administration Review*, 1972, 32/4, pagg. 298 ss.

71 Cfr. D. DELLA PORTA, M. DIANI, *Social Movements: an Introduction*, 2009.

72 Come ricordato in precedenza le interviste agli attori privati hanno coinvolto i responsabili per le relazioni con gli enti territoriali di tre grandi aziende nazionali: Enel, Eni e Terna. Sul versante istituzionale invece sono stati intervistati i responsabili delle strutture comunali interessate dalla realizzazione di processi partecipativi e di coinvolgimento di privati.

(b) **Un secondo aspetto riguarda i campi di politica pubblica rispetto ai quali è maggiore la richiesta dei portatori di interessi privati di essere inclusi nei processi decisionali**.

In realtà tutti i settori di *policy* interessati sono rilevanti nel determinare le modalità di relazione tra attori pubblici e attori privati. Esistono però alcune aree di intervento pubblico che sembrano esposte più di altre ad attività di rappresentanza degli interessi. Questi settori di *policy* possono essere separati in due aree principali: da una parte, i settori nel cui ambito gli enti locali hanno un ruolo prevalentemente regolativo; dall'altra, invece, i settori in cui gli enti locali hanno competenze nell'erogazione di servizi.

Nel quadro delle politiche regolative sembra più frequente l'intervento di attori privati organizzati in associazioni di categoria. Un caso è quello delle politiche ambientali, nel cui settore è diffusa non solo una domanda di partecipazione degli attori non istituzionali ma anche un'ampia offerta istituzionale. L'altro settore di politiche regolative in cui si riscontra una maggiore intensità dell'attività di *lobbying* è quello dell'urbanistica

A fianco a questi settori di *policy* "classici" se ne affiancano di nuovi che, spesso, sono segmenti di aree più ampie ma che al tempo stesso si caratterizzano per un alto grado di innovazione. È il caso del settore delle energie rinnovabili, nel cui ambito è in crescita il numero e la dimensione delle aziende attive, e la domanda da parte di esse di accesso all'arena decisionale. In questi casi la pressione è interpretata come potenziale vettore di innovazione delle politiche pubbliche.

(c) **Il terzo aspetto riguarda la tipologia di domande poste dai rappresentanti di interessi privati nell'ambito dei processi decisionali**.

In questo quadro emerge una percezione critica diffusa: **le attività di rappresentanza degli interessi in ambito locale sembrano essere prevalentemente orientate all'acquisizione di risorse e alla contrattazione di condizioni vantaggiose nel quadro dell'esternalizzazione di servizi pubblici.**

(d) **Quarto aspetto è quello degli impatti dell'azione di *lobbying* sui processi decisionali delle amministrazioni locali**.

La conseguenza di quanto osservato fin qui è, secondo quanto riportato dagli attori intervistati, una condizione di scarsa trasparenza, nella quale gli attori politici (in particolare nelle assemblee elettive) rischiano di vedere limitata la propria autonomia di azione. Questo è dovuto a una commistione tra sfera pubblica e sfera privata che spesso si verifica nell'erogazione di servizi pubblici e la cui gestione è talora insidiosa. Può accadere, infatti, che quando questi due mondi vengono in contatto gli attori privati, soprattutto se in possesso di rilevanti risorse, possano attuare comportamenti "spregiudicati".

Dall'altra parte gli intervistati evidenziano un problema di "accondiscendenza" degli attori pubblici che, nel migliore dei casi per carenza di risorse cognitive, non posseggono gli strumenti per attivare con i privati relazioni di natura paritaria.

(e) **Il quinto aspetto riguarda i modelli di regolazione adottati dalle amministrazioni comunali relativamente all'attività di *lobbying***.

Dalle interviste emerge una **tendenza ancora scarsa da parte dei Comuni alla regolamentazione specifica delle attività di *lobbying***, sebbene si riscontri una tendenza all'apertura di spazi istituzionali finalizzati alla partecipazione di attori non istituzionali al *policy-making*.

In diversi Comuni questa tendenza ha visto anche una formalizzazione tramite regolamenti per la partecipazione. Tuttavia **permane uno spazio di ambiguità tra partecipazione e *lobbying*, tra accesso all'arena decisionale di singoli cittadini, associazioni e rappresentanti di interessi imprenditoriali**.

(f) **Il sesto aspetto riguarda la percezione dell'utilità dell'adozione di regolamenti da parte dei comuni in relazione all'attività di *lobbying***.

Dalle risposte a questa domanda emergono i risultati più interessanti. Gli interlocutori istituzionali interpellati hanno espresso un orientamento favorevole alla regolazione delle attività di *lobbying* nei processi decisionali. **Le principali ragioni alla base del fabbisogno di regolazione sono due: la trasparenza e la professionalità**.

Quello relativo alla trasparenza dei processi decisionali è dunque un tema cruciale nel quadro del dibattito relativo alla *lobbying*. Forme di regolazione del *lobbying* possono essere adottate anche in campi di *policy* specifici, particolarmente esposti a attività di rappresentanza degli interessi, come quello dell'urbanistica.

Può essere riconducibile al bisogno di trasparenza anche il principio di parità nel diritto di accesso ai processi decisionali da parte degli attori non istituzionali. Anche in questo caso è stato segnalato come la regolazione possa essere un mezzo per evitare (nei limiti del possibile) che ci sia "il potente che ha più voce degli altri".

Se questi sono gli obiettivi di possibili forme di regolazione del *lobbying*, esistono tuttavia limiti e potenziali paradossi: la regolazione non è condizione necessaria né sufficiente per la trasparenza, che solo l'autonomia della politica dagli interessi privati può garantire.

(g) **Il settimo profilo attiene ai principali rischi comportati dall'attività di *lobbying* nell'ambito dei processi decisionali**.

Se rischi relativi al rapporto tra pubblico e privato hanno determinanti di matrice strutturale e difficilmente possono trovare soluzione nella regolazione dei processi decisionali, diversamente può essere detto con riferimento a un altro rischio evidenziato, quello dell'allungamento dei tempi decisionali. Si tratta, peraltro, di una considerazione che non è propria solo delle pratiche di *lobbying* ma che, più in generale, è riconducibile all'inclusione di attori non istituzionali nell'arena decisionale che, se non regolata, può dare luogo a distorsioni e inefficienze nel *policy-making.*

(h) **L'ultimo aspetto, l'ottavo, riguarda le principali opportunità.**

Le opportunità derivanti dalla inclusione dei portatori di interessi privati nei processi decisionali sono riconducibili a due elementi principali: in primo luogo essa incrementa il grado di inclusività del *policy-making* e, per questa via, la qualità delle decisioni, e in secondo luogo essa può essere un vettore per l'innovazione nelle politiche pubbliche.

3. L'analisi dei settori di regolazione: energia e pianificazione territoriale

I settori di regolazione su cui è stata focalizzata l'indagine riguardano l'**energia e l'urbanistica.** Come emerge anche dalle interviste, sono questi i campi nei quali le pratiche di rappresentanza professionale degli interessi hanno la presenza più significativa e, potenzialmente, la capacità di introdurre innovazioni (ma anche rischi) rilevanti nel *policy-making* locale. Non a caso i tre casi analizzati fanno emergere una realtà in cui sono le stesse istituzioni locali a "cercare" il rapporto con gli attori privati per rispondere a fabbisogni di natura sia cognitiva che finanziaria. Si può dire anzi che la ricerca, più che rilevare la natura delle attività di *lobbying* già in essere, mette in luce le esigenze che amministrazioni locali e privati hanno sul settore.

Nei casi di Bari e Udine l'analisi ha riguardato il processo decisionale relativo alla pianificazione energetica, che a Bari si è intrecciato con il percorso di "Bari *Smart City*". Nel caso di Reggio Emilia è stato invece analizzato il processo decisionale relativo alla pianificazione territoriale.

4. Il Piano di azione per l'energia sostenibile di Bari per lo sviluppo di un'economia low carbon

Il Comune di Bari nel mese di ottobre 2011 ha adottato il Piano di azione per l'energia sostenibile, previsto dal Patto dei Sindaci[73], e avviato il progetto "Bari *Smart City*"[74] .

Il piano prevede il coinvolgimento dei cittadini alla redazione e revisione del Piano d'azione di energia sostenibile (PAES) attraverso *workshop* locali dedicati e strumenti volti a raccogliere spunti e suggerimenti dai diretti interessati, attraverso i quali tutte le parti interessate potranno discutere le politiche energetiche del Comune, monitorare i progetti e verificare il raggiungimento degli obiettivi. Per la fase successiva è prevista la creazione di un

[73] Dopo l'adozione del Pacchetto europeo su clima ed energia nel 2008, la Commissione europea ha lanciato il Patto dei Sindaci (*Covenant of Mayors*) per avallare e sostenere gli sforzi compiuti dagli enti locali nell'attuazione delle politiche nel campo dell'energia sostenibile.

[74] Il Comune di Bari ha avviato un percorso programmatico finalizzato alla presentazione della candidatura all'iniziativa al progetto comunitario "Smart Cities and Communities".

Partenariato stabile, aperto a soggetti pubblici e privati per apportare le proprie competenze ed esprimere i rispettivi punti di vista al fine di definire un modello condiviso per il raggiungimento degli obiettivi del PAES. Dal 1995, inoltre, è presente nell'amministrazione comunale un ufficio energia[75] per la gestione della politica energetica con a capo un *energy manager* che guida anche il *Program management office* del PAES.

Per quanto riguarda la realizzazione della strategia "Bari *Smart City*" è stata invece istituita un'associazione omonima fondata dal Politecnico di Bari, dall'Università di Bari, dalla Camera di Commercio, dalle aziende municipalizzate AMIU, AMTAB, AMGAS S.r.l., AMGAS S.p.A., dall'Autorità portuale del Levante e da Enel distribuzione S.p.A.

Alla luce dei soggetti coinvolti nel PAES, degli obiettivi previsti dal piano e delle successive azioni poste in essere dal Comune, emergono alcuni dati interessanti. Il primo, e più evidente, è che **il rapporto tra attori privati e istituzionali si è realizzato attraverso canali trasparenti**, quali l'Associazione Bari *Smart City* o l'ufficio energia che ha valutato le proposte giunte dai privati. Il secondo dato è che **non si può parlare di vera e propria attività di *lobbying***. Piuttosto, quello di Bari è un caso interessante perché evidenzia come tra i comuni si vada diffondendo l'esigenza di dotarsi di strumenti e regole che consentano ai privati di intervenire in forma trasparente nel *decision making* locale.

5. Il Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia: un caso di governance inclusiva

Il secondo caso da esaminare è quello del Comune di Reggio Emilia che nell'Aprile del 2011 ha approvato il Piano Strutturale Comunale.

Il Piano Strutturale Comunale (PSC) è lo strumento di pianificazione urbanistica del Comune. Al PSC è affidato il compito di esplicitare il progetto per la città, in termini programmatici. È evidente, quindi, che il PSC si configura come un innovativo strumento integrato di *policy*, che si fonda su "un'idea di città e un disegno della città" i cui obiettivi principali sono nel discorso elaborato dal governo locale la sostenibilità e la coesione sociale[76].

Il processo inclusivo attivato attorno alla formulazione del PSC si è articolato in fasi diverse, ha fatto ricorso a strumenti diversi ed è stato orientato all'inclusione di attori diversi: associazioni di cittadini, singoli cittadini, associazioni di rappresentanza degli interessi, singole aziende e esperti. L'inclusività del processo decisionale è stato uno dei principi posti alla base della formulazione del PSC da parte dell'amministrazione locale .

Un importante strumento di innovazione nella definizione del Piano è stato il Protocollo di Intesa di Area Vasta, che ha attivato un forum nel quale la formulazione della *policy* ha preso in esame le connessioni esistenti tra il Comune e il territorio circostante, nella consapevolezza dell'esistenza di un sistema sociale, economico e urbanistico i cui confini sono situati oltre l'area amministrativa del Comune centrale .

Il cuore del processo di partecipazione è stato però lo strumento denominato "5+1 percorsi di partecipazione" che, attivato fin dal 2006, è stato organizzato sulla base dell'approfondimento di alcuni temi strategici, su ciascuno dei quali "è stato attivato un gruppo di lavoro multidisciplinare e il più possibile rappresentativo delle varie istanze economiche, sociali ed istituzionali presenti sul territorio"[77]. I laboratori attivati hanno raccolto i contributi di

[75] L'Ufficio energia e sicurezza degli impianti è stato istituito nel 1995 con l'obiettivo di assicurare un adeguato presidio tecnico-funzionale sia all'espletamento di tutti gli adempimenti di legge a carico del Comune nell'ambito energetico-impiantistico, sia alla gestione della complessità giuridico-amministrativa e tecnica che caratterizza il settore energetico-impiantistico.

[76] Per perseguire questi due macro-obiettivi, il piano è stato integrato con altri strumenti, quali il Piano della Mobilità, il Piano del Centro Storico e il Piano del Verde. Questa integrazione ha dato luogo a quelle che sono definite politiche trasversali, che prendono le mosse dall'idea di città come comune denominatore dell'insieme delle previsioni del piano. Queste politiche trasversali danno luogo al disegno di città, articolato in tre linee principali: la città dei significati nuovi (cui afferiscono gli interventi di trasformazione urbana dei luoghi); la città dei significati da ritrovare (cui afferiscono gli interventi di riqualificazione); la città dei significati da rigenerare (con riferimento alla riscoperta e alla valorizzazione degli antichi borghi ormai divenuti quartieri della città).

[77] www.municipio.re.it/psc

oltre 170 persone. Ciascun laboratorio ha dato luogo a documenti conclusivi riportanti le proposte emerse, che sono state sottoposte al vaglio della conferenza di pianificazione.

La stessa conferenza di pianificazione, arena istituzionale della *governance* del piano strutturale, è stata accompagnata da un processo di inclusione che ha trovato uno strumento nel Forum, nel cui ambito sono stati convocati tavoli di lavoro dedicati alle associazioni di categoria, agli ordini professionali, alle organizzazioni sindacali e alle istanze di rilevanza economica, sociale ed ambientale interessate a contribuire alla costruzione del nuovo Piano. È questo il luogo nel quale si è svolta l'interazione esplicita tra attori pubblici e attori privati di natura economica. Ai Tavoli, oltre a organizzazioni di natura pubblica e semi-pubblica (RFI, ENEL, Terna), hanno preso parte anche grandi aziende private quali Autostrade per l'Italia o la Coop.

Nel documento che riporta i contributi dei partecipanti alla Conferenza è possibile osservare come l'insieme delle rappresentanze degli interessi presenti nel Comune di Reggio Emilia abbia potuto esprimere domande e proporre azioni trovando risposta pubblica da parte del Comune. Si tratta di domande provenienti da attori di diversa natura: dalle associazioni dei costruttori agli ordini professionali, alle *multiutilities* ai sindacati. Attori che in ogni caso intervengono nei processi decisionali in campo urbanistico, ma non sempre in forma trasparente[78].

In conclusione, **anche nel caso di Reggio Emilia la definizione adottata del concetto di *lobbying* non è adatta a rappresentare l'insieme di strumenti e relazioni attivati nell'ambito dell'arena decisionale.** Le evidenze che emergono da questo caso tuttavia consentono alcune considerazioni circa le caratteristiche specifiche del caso italiano rispetto ai rapporto tra attori pubblici e attori privati nel quadro della produzione di politiche pubbliche. **A essere rilevante nel caso di Reggio Emilia non è tanto il contenuto dell'interazione tra amministrazione locale e aziende. È piuttosto il fatto che tale contenuto sia accessibile e trasparente.** Nel caso di Reggio Emilia si è scelto di adottare un processo che ha punti in comune con i modelli del *Debat Public* e dell'*Enquete Publique* in Francia. L'attivazione di un forum parallelo alla conferenza di pianificazione ha consentito agli attori privati di intervenire in forma pubblica e al contempo interattiva, dando luogo anche a processi di natura almeno parzialmente deliberativa.

Pare dunque che a Reggio Emilia coesistano tre dei modelli individuati da Allegretti e Sintomer (Cfr. Capitolo 2): i tavoli di negoziato pubblico-privato, la partecipazione di interessi organizzati e la partecipazione di prossimità. Questi strumenti, lungi dal confliggere reciprocamente, si integrano nel consentire l'accesso all'arena decisionale di tutte le componenti della società urbana.

È nel quadro di questi strumenti integrati di inclusione che può collocarsi la *lobbying* in Italia: uno dei molti strumenti di accesso degli attori non istituzionali alle decisioni di policy. In altri contesti, meno caratterizzati dalla propensione all'organizzazione degli interessi, la *lobbying* praticata da singole aziende può assumere un ruolo centrale o, addirittura, divenire l'unico canale di inclusione nel *policy making*. Il contesto di Reggio Emilia appare molto distante da questo modello. Qui un'azienda che intenda intervenire nelle arene decisionali può fare riferimento a diversi strumenti, sia individualmente sia in associazione.

6. Il Piano Energetico del Comune di Udine: quando le istituzioni cercano i privati

Il Comune di Udine ha avviato il processo di formulazione del proprio Piano Energetico Comunale nel 2009, adempiendo alla legge n. 10 del 1991 che impone ai Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti di approvare un Piano Energetico e di Sviluppo delle Fonti Rinnovabili. La base per la produzione di una politica energetica orientata all'efficienza e al risparmio è la conoscenza dei

[78] In ultimo, è interessante fare riferimento alla raccolta del "punto di vista dei testimoni privilegiati", che ha consentito a singoli attori privati di prendere la parola direttamente con riferimento alla formulazione del PSC. Tra questi vi sono il Presidente del Gruppo Sportivo Falk e di Reggio Event's, l'Amministratore Delegato Mariella Burani Fashion Group S.p.A. Si tratta di un modello di particolare interesse e recentemente utilizzato in diversi contesti (si pensi alla "commissione Marzano" attivata attorno al Piano Strategico del Comune di Roma) che può essere considerata come un'applicazione al *lobbying* della tecnica che nei processi partecipativi è definita come "*outreaching*" (tramite la quale gli attori privati sono direttamente raggiunti dal *policy-maker*).

consumi urbani, delle *performances* degli edifici pubblici e privati, delle abitudini della cittadinanza[79].

Il Piano è stato approvato dal Consiglio Comunale di Udine il 23 Luglio 2012, e successivamente è stato inviato alla Commissione Europea, che a seguito di una verifica ne ha dato pubblicazione sul sito del Patto dei Sindaci.

Il Piano Energetico si presenta come uno strumento di integrazione delle politiche energetiche, di quelle ambientali e della pianificazione urbanistica. Il suo obiettivo principale, come si legge nella comunicazione istituzionale, è "l'integrazione del fattore "energia" nella pianificazione del territorio, mediante l'individuazione delle scelte strategiche migliorative dello stato ambientale comunale, la promozione dell'uso razionale delle risorse, nella direzione di uno sviluppo sostenibile" .

Il piano prevede due tipi di azioni: le azioni da portare avanti a breve termine e quelle da realizzare a lungo termine. L'insieme delle azioni concorrono all'obiettivo di un abbattimento di emissioni di CO2 del comune di Udine del 20,5% rispetto a quelle del 2006 entro il 2020.

Se il piano a breve termine è costituito da interventi immediatamente realizzabili (previa, ovviamente, l'allocazione di risorse sufficienti), il piano a lungo termine presenta caratteristiche diverse. Prevede tempi di implementazione più lunghi (5-10 anni) e il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* nel campo dell'energia. Secondo quanto si legge nel Piano, infatti "Le modalità di coinvolgimento dei destinatari risentono del fatto che non è più l'Amministrazione in prima persona a gestire l'azione, ma sono soggetti, operanti sul territorio, che possono avere un diverso grado di coinvolgimento e motivazione nel portare a termine l'azione".

Il coinvolgimento dei cittadini è stato quindi fin dall'inizio uno dei principi-cardine del Piano. Lo stesso si può affermare rispetto al coinvolgimento degli attori economici. Il rapporto di comunicazione tra aziende e comune in questo caso è bi-direzionale. Da una parte esistono attori del mondo imprenditoriale che sono intervenuti nel processo decisionale per influire su decisioni i cui impatti ne avrebbero interessato le attività. Dall'altra parte vi sono quegli attori del mondo economico che è lo stesso comune a contattare in cerca di risorse di natura economica e cognitiva, per stabilire dei rapporti di *partnership*.

Nel primo tipo di attori rientrano prevalentemente le organizzazioni imprenditoriali e le municipalizzate. Come emerge dalle interviste realizzate dal gruppo di ricerca, imprese pubbliche e private hanno guardato con preoccupazione alla definizione di nuove regole da rispettare in materia ambientale e energetica. Il Comune ha strutturato un percorso partecipativo rivolto tanto ai cittadini quanto alle aziende. Se quindi si può registrare una richiesta di inclusione "dal basso" da parte di attori economici nel quadro dell'elaborazione e dell'implementazione del piano, la dimensione più consistente delle relazioni tra attori istituzionali e non istituzionali sembra essere quella "dall'alto".

Con ciò si intende la ricerca da parte del comune di partners per la formulazione e l'implementazione di politiche energetiche innovative. Per quel che concerne la formulazione, il comune ha fatto ricorso per la stesura del piano alla società Ecuba – Territorio Ambiente Energia, attiva nel campo delle consulenze nelle politiche energetiche. Dalle interviste emerge come la società sia intervenuta non solo nel rispondere alle domande di natura "tecnica" del Comune ma abbia contribuito a definire gli stessi obiettivi della *policy*, esercitando una pressione per l'adesione del comune al patto dei sindaci.

Se quindi un attore privato ha avuto un ruolo diretto nella redazione del Piano, resta da osservare come l'implementazione di quest'ultimo si poggi prevalentemente sul coinvolgimento di attori parzialmente o completamente privati. Gli attori parzialmente

[79] L'adozione di un Piano Energetico Comunale ha assunto una posizione centrale nell'agenda di *policy* anche in ragione dell'emissione da parte dell'Unione Europea nel 2007 del documento dal titolo "Energia per un mondo che cambia", che come noto stabilisce obiettivi ambiziosi da conseguire entro il 2020 in materia di efficienza energetica e sostenibilità ambientale. L'impegno dei Comuni nel campo dell'efficienza energetica è stato rafforzato nel 2008 dalla nascita del Patto dei Sindaci – *Covenant of Mayors* (nel 2008) il cui obiettivo è stato quello di coordinare gli enti locali nella produzione di politiche energetiche innovative per ridurre l'emissione di CO2 in ambito urbano.

privati cui si fa riferimento nel piano sono le APE (Agenzie Provinciali per l'Energia), associazioni composte da enti locali e associazioni di categoria per l'accompagnamento delle istituzioni e dei privati nell'efficientamento energetico[80].

Un ruolo ancor più rilevante, secondo le previsioni del piano, è quello che si intende attribuire alle ESCO (*Energy Service Companies*). Si tratta di aziende che erogano servizi orientati all'efficienza energetica per attori pubblici e privati, realizzando gli investimenti necessari per gli interventi e successivamente recuperando le risorse attraverso quote del risparmio prodotto che per contratto sono destinate all'azienda stessa.

Il Piano Energetico dunque esprime obiettivi ambiziosi per quanto concerne il rapporto tra comune e privati, che tuttavia sembrano ostacolati da condizioni di chiusura reciproca che ne impediscono la corretta implementazione. Basti pensare che il Bilancio Energetico del 2011 del Comune, a due anni dall'approvazione del Piano, lungi dal riportare i dati del monitoraggio dei consumi delle imprese ancora contempla la realizzazione di quest'ultimo come un obiettivo futuro.

Il caso del comune di Udine si differenzia da quello del Comune di Reggio Emilia in un dato: se a Reggio Emilia il processo decisionale stesso rispetto al Piano Strutturale Comunale prevedeva in sé il ricorso a strumenti di inclusione di attori privati di natura economica, nel caso di Udine il Piano è stata l'occasione per esplicitare l'obiettivo del rapporto con attori economici nell'innovazione delle politiche pubbliche, rendendo così il caso di Udine maggiormente affine a quello di Bari. **Nell'insieme dei tre casi, tuttavia, emerge come gli attori privati possano essere vettori di innovazione, qualora il rapporto pubblico-privato avvenga in modalità trasparenti.** Nel caso di Udine l'innovazione sembra derivare dal rapporto con un attore privato detentore di un incarico di consulenza. Il dato rilevante è che il privato, spingendosi al di là della mera implementazione degli obblighi contrattuali, sembra essersi caratterizzato come attore di *policy* intervenendo nella formulazione degli stessi obiettivi di essa e facilitando il comune nel processo di innovazione desiderato dall'amministrazione.

Il caso del comune di Udine sembra però confermare un dato: in Italia c'è una carenza nei rapporti tra istituzioni locali e privati. Questa carenza non è di natura quantitativa (rapporti di natura tutt'altro che virtuosa sono assai diffusi e documentati), bensì di natura qualitativa. Il Piano del Comune di Udine esplicita ambizioni rilevanti in materia di rapporto pubblico-privato. In questo caso come in molti altri tuttavia si rileva una difficoltà a tradurre nella pratica tale obiettivo. Ma esiste un terzo e rilevante elemento ostativo allo sviluppo di rapporti trasparenti e portatori di innovazione tra attori pubblici e attori privati nel campo delle politiche energetiche: la carenza di formazione. Ciò che emerge, dunque, è l'esigenza di costruzione di risorse cognitive forti. Da parte delle aziende, per rafforzare la propria capacità di *lobbying* intesa come rappresentanza dei propri interessi in coerenza con i bisogni di innovazione delle politiche pubbliche. E da parte delle amministrazioni pubbliche, per incrementare efficacia ed efficienza della propria azione, anche a partire dagli strumenti normativi esistenti. Tra questi, è emerso come la procedura negoziata nella stipula di contratti pubblici[81] , laddove le condizioni lo consentano, sia uno strumento rilevante già a disposizione tanto delle aziende quanto delle amministrazioni per comunicare in forma trasparente, rappresentare gli interessi e innovare le politiche pubbliche.

[80] L'APE di Udine, cui il Piano fa ripetutamente riferimento, prevede come propria *mission* quella di fornire "informazioni indipendenti, tempestive, rilevanti ed affidabili e supporto ai principali soggetti politici, economici ed ai cittadini in materia di risparmio ed efficienza energetica e di utilizzo delle fonti rinnovabili di energia". L'APE vede al proprio interno la partecipazione di tutti i principali attori dell'economia locale: dalla Confartigianato alla CNA, dall'Associazione delle Piccole e Medie Imprese alla Confagricoltura.

[81] Il Codice degli Appalti (Dlgs 163/2006, articoli 56 e 57) prevede la possibilità del ricorso alla procedura negoziata tra enti locali e aziende laddove il servizio presenti determinati requisiti (tra questi, la sperimentalità e l'innovatività)

CONCLUSIONI

All'inizio di questa ricerca sono state poste tre domande, che incarnano i pilastri portanti di questo studio: primo, come si svolge il *lobbying* sul territorio?; secondo, esiste – e in caso affermativo come si misura – una legittimazione democratica della rappresentanza professionale di interessi?; terzo, il *lobbying* può essere "vettore" di innovazione delle politiche pubbliche sul territorio?

Per dare una risposta è necessario comporre a sistema il bagaglio di informazioni raccolte nel corso della ricerca. Da un lato, quindi, vanno riprese le relazioni tra gli elementi fondamentali (che il gruppo di ricerca ha individuato come variabili indipendenti e che, a loro volta, generano un esito "misurabile" in termini di variabili dipendenti). Dall'altro lato è utile raccordare le informazioni emerse dai documenti e confrontare l'esito delle interviste.

Il tutto, in **chiave prospettica: vengono qui illustrati alcuni suggerimenti operativi funzionali agli amministratori territoriali per predisporre un quadro di regole più omogeneo e trasparente nei confronti del *lobbying***.

COSA DEFINISCE IL LOBBYING *SUL TERRITORIO?*

Riprendiamo anzitutto i 5 obiettivi della ricerca. L'analisi documentale e delle interviste di riferimento porta alle seguenti considerazioni:

1) **La specificità dei processi di *lobbying* a livello locale**: il dato più evidente è la sostanziale sovrapponibilità del *lobbying* rispetto ai processi tradizionali di partecipazione.

In tutte le esperienze considerate, infatti, sia sul versante pubblico sia su quello privato è evidente la ricerca di un "inquadramento" logico-normativo. Quest'ultimo è offerto dai canali tradizionali di partecipazione. Il contributo dei privati all'interno dei processi di partecipazione garantisce infatti il rispetto dei requisiti di trasparenza e di controllo formale da parte dell'organizzazione.

Partendo da questo dato si possono fare due considerazioni. La prima è che **le attività di *lobbying* rivestono un carattere residuale, e in massima parte di tipo bilaterale,** esercitato dalle singole aziende rispetto al potere politico su argomenti di carattere specifico.

Le motivazioni possono essere ricondotte a due fenomeni peculiari del livello locale. Il primo, è che la possibilità di partecipazione dei cittadini o dei soggetti privati assume una rilevanza maggiore nei processi decisionali rispetto a quanto avviene a livello nazionale. La seconda motivazione chiama in causa **l'assenza di una regolamentazione per l'accesso e la disciplina del *lobbying***. Per cui queste attività sfuggono sostanzialmente a un possibile inquadramento e controllo sia da parte degli osservatori che da parte del soggetto pubblico interessato.

Un corollario di quanto detto sopra è che le attività di *lobbying* sono in massima parte di tipo bilaterale. In sostanza, le aziende svolgono attività di *lobbying* dirette verso il potere politico (assessorati, sindaci), tramite incontri privati allo scopo di modificare gli atti pubblici in senso ad essi maggiormente favorevole.

2) **L'interazione tra pubblico e privato rivela un reciproco riconoscimento della legittimità delle posizioni e delle istanze.**

Da parte dei soggetti pubblici, tuttavia, si riscontra la tendenza a garantire una maggiore rappresentatività e, di conseguenza, legittimazione alle rappresentanze organizzate della cittadinanza, seguendo il modello della concertazione e della selezione dei propri rappresentanti. È, infatti, una categoria di riferimento ampia, quale quella dell'associazione o del comitato di cittadini che si ritiene possa fornire garanzie di rappresentatività.

Da parte delle aziende, invece, il ricorso alle associazioni di categoria serve solitamente a garantire appoggio alle proprie posizioni e rappresenta la maniera privilegiata di creare un *network* di riferimento per la gestione delle informazioni e per il supporto a una certa posizione. Possiamo quindi dire che queste

associazioni rivestono un ruolo fondamentale come fattori di aggregazione e come snodo del processo di confronto pubblico – privato.

La legittimazione degli interessi privati appare dunque spesso mediata dalla presenza di un livello intermedio di raccordo, che viene riconosciuto come rappresentativo degli interessi del territorio considerato, ad ogni livello possibile (ad esempio a livello di singolo quartiere).

3) **L'innovazione si ritrova nella possibilità di apprendimento e aggiornamento che gli amministratori locali ottengono interagendo con i privati.**

È vero anche che il contributo dei privati alla formazione di nuove (buone) prassi non sempre è apparso particolarmente significativo, soprattutto se messo a confronto con le modalità di lavoro consolidate dei soggetti pubblici.

Un caso su tutti: nel Comune di Udine, l'introduzione di nuovi standard della Qualità per il servizio pubblico grazie (anche) alla "pressione" dei gruppi dei consumatori sembra attribuibile in massima parte alla legittima richiesta di applicazione di una legge nazionale, piuttosto che a un effettivo convincimento del soggetto pubblico locale della necessità di introdurre novità nella propria organizzazione.

4) **Il processo decisionale è il luogo ideale per l'instaurazione di nuove prassi**. La fase istruttoria è quella in cui è maggiore la recettività da parte della pubblica amministrazione rispetto alle istanze presentate. Una volta terminata questa fase, dall'analisi del comportamento dei soggetti coinvolti emerge un sostanziale mantenimento delle posizioni originarie, con un processo che termina solitamente, in fase deliberativa, con l'approvazione dell'atto originariamente proposto da parte dell'amministrazione pubblica.

5) **Ci sono due "categorie di bisogni" nell'interazione pubblico privato**.

Da parte dei soggetti pubblici, emerge prevalentemente la necessità di coinvolgere i soggetti privati, per ottenere servizi che altrimenti non potrebbero essere svolti da parte dell'ente medesimo e sfruttare le competenze in tal modo; dall'altro, come veicolo di consenso rispetto a propri provvedimenti che altrimenti potrebbero andare incontro a potenziali contestazioni e opposizioni.

Per quanto invece riguarda gli specifici bisogni dei soggetti privati, è possibile rilevare due livelli: da un lato, esiste una necessità "territoriale", che riguarda principalmente soggetti "no-profit" e rappresentanze dei cittadini, che partecipano in misura preponderante quando gli interventi pubblici riguardano la loro zona di competenza; dall'altro, una necessità di "competenza", relativa quindi a interessi specifici aziendali o di categoria.

6) Ultimo dato, e tra tutti il più importante, è che **mancano regole esplicite riservate all'accesso dei professionisti della rappresentanza al processo decisionale**.

Si può anzi affermare che da parte dei soggetti pubblici non è nemmeno espressa la necessità di introdurre nuove regole, per via di una visione fortemente ancorata alla regolamentazione tramite partecipazione. Da parte dei soggetti privati, invece, questa esigenza viene riconosciuta ma non espressa in maniera particolarmente decisa.

È infatti evidente che l'introduzione di una regolamentazione formale implicherebbe modifiche sostanziali nelle modalità di lavoro attualmente adottate e non consentirebbe più quella flessibilità nell'accesso che permette di ottenere un canale differente e meno regolato rispetto all'ambito della partecipazione.

Deve essere sottolineato peraltro come non esista regolazione o strumento *top-down* che escluda la possibilità del ricorso da parte di attori privati a strumenti informali e *bottom-up*.

I PRINCIPALI FATTORI DETERMINANTI DELLE CARATTERISTICHEDELL'ATTIVITÀ DI LOBBYING

Il secondo punto, invece, sintetizza gli elementi emersi precedentemente all'interno di una schematizzazione causale delle attività di *lobbying* (la cui sintesi grafica è riportata in appendice, FIGURA 1 "*Griglia di riferimento concettuale*") e prova a creare delle relazioni tra fattori determinanti nel processo di *lobbying*. Questi i principali esiti osservati:

a) **Riguardo al ruolo della regolamentazione relativa al *lobbying*** e i suoi impatti sull'accessibilità al processo decisionale, l'assenza di norme formalmente dedicate al *lobbying* non ha costituito un ostacolo per l'intervento di soggetti privati, mentre le norme sulla partecipazione in senso più ampio hanno

operato nel senso di selezionare i privati sulla base del loro interesse nel processo decisionale e della loro rappresentatività rispetto agli interessi in gioco, nonché di consolidarne nel tempo il ruolo di interlocutori del soggetto pubblico. I processi esaminati, infatti, si caratterizzano per un certo grado di stabilità degli attori coinvolti.

b) **Il *timing* dell'apertura ad attori non istituzionali del processo decisionale è un fattore rilevante.** Da quanto osservato, infatti, esiste una netta demarcazione negli esiti finali a seconda che i privati contribuiscano nella fase decisionale, di implementazione o di formulazione. La creazione di *partnership* tra pubblico e privato appare in grado di dare luogo a impatti più rilevanti sulle politiche nella fase della formulazione di esse, mentre interventi in fasi successive sono maggiormente suscettibili di generare un conflitto .

c) **La rilevanza della posta in gioco agisce soprattutto come fattore di mobilitazione.** Da questo punto di vista, in particolare, sembrano emergere due tipi di politiche: quelle di natura economica, che cioè riguardano interventi direttamente impattanti sulla condizione economica dei privati, e quelle di natura regolativa.

In presenza di queste due tipologie di politica, infatti, si osserva una maggiore domanda al soggetto pubblico di partecipazione al processo decisionale, in parte dovuto anche al fatto che, come visto, i soggetti maggiormente coinvolti sono soggetti di natura collettiva (come le associazioni di categoria), e che quindi rappresentano una pluralità di interessi particolari.

d) Infine, per ciò che concerne le **risorse mobilitate**, è stato possibile verificare che **la loro azione ha un effetto importante soprattutto in termini di influenza sull'innovazione nonché in termini di interazione potenziale**. Mentre non è stato possibile raccogliere informazioni relativamente al dispiego di risorse economiche e politiche, le risorse di carattere cognitivo e di capitale sociale sembrano particolarmente rilevanti per introdurre delle innovazioni nel processo decisionale. Tale ruolo è confermato dall'esplicito riconoscimento dell'importanza che ne è stato fatto da parte dei soggetti pubblici nei casi esaminati.

RAGIONANDO IN PROSPETTIVA

Le considerazioni qui riportate permettono di fornire un primo inquadramento delle modalità di coinvolgimento dei soggetti privati a livello locale, e dei fabbisogni di policy in questo campo. Un recente sondaggio svolto sul territorio nazionale relativamente alle tematiche di *lobbying*[82] che ha interessato circa 200 tra manager e dirigenti di aziende private ha fatto emergere alcune indicazioni che presentano tratti comuni con gli esiti del presente studio . Innanzitutto, viene confermato come prioritario, nei processi di *lobbying*, il ruolo delle organizzazioni di interessi privati (in primo luogo delle associazioni di categoria) come principale attore del processo di *lobbying*. In secondo luogo, si conferma la natura sostanzialmente diretta dei processi di *lobbying* esistenti sul territorio nazionale, con gli incontri con gli enti pubblici competenti e la presentazione di memorie. Due elementi che, a livello locale, sono accentuati dall'importante radicamento territoriale delle associazioni di categoria e dalla minore risonanza delle campagne indirette (es. campagne a mezzo stampa, mobilitazione della popolazione).

A conclusione di questa analisi dei processi presenti a livello locale, è utile considerare alcuni possibili sviluppi tanto in termini di ricerca, quanto in termini pratici. In particolare, come evidenziato più sopra, l'emanazione di uno strumento normativo (quale ad esempio l'iscrizione a un registro pubblico) per l'esercizio delle attività di lobbying potrebbe apportare alcuni benefici sia per gli attori pubblici che per gli attori privati. Con riferimento alle criticità emerse nel quadro delle caratteristiche dei processi di lobbying esistenti, è possibile individuare tre linee di azione che, in prospettiva, possono contribuire a dare risposta ad alcune di esse:

LINEA D'AZIONE 1

Possiamo iniziare dal rapporto **tra livello locale e livello nazionale dei processi decisionali**. La relazione esistente vede un duplice livello di interazione. Come è emerso

[82] Dati riportati all'interno di un sondaggio condotto da Public Affairs Advisors (in collaborazione con Acqua Market Research) e riprodotto nel rapporto *Lobbying: nuovi scenari* (2012), disponibile all'indirizzo www.paad.it

nelle interviste con le aziende, in particolare per quanto riguarda i progetti aventi maggiore rilevanza economica, vi è l'utilizzo della pressione sui soggetti pubblici a livello nazionale (ad esempio, iMinisteri), laddove il confronto a livello locale non riesca a produrre gli effetti desiderati.

In questo quadro, è possibile immaginare un quadro normativo che dia la possibilità agli attori privati di interloquire in forma trasparente con gli attori pubblici tanto al livello locale, quanto al livello nazionale. In particolare, si può immaginare come l'iscrizione ad un unico registro che consenta la possibilità di partecipare sia al livello locale che a quello nazionale, semplificando così gli adempimenti richiesti ai singoli privati interessati e consentendo agli stessi di potere svolgere le loro attività in maniera trasparente e dare continuità alla propria azione a tutti i livelli di governo.

LINEA D'AZIONE 2

In materia di lobbying, deve essere considerata la **specificità degli interessi economici** attivi a livello locale. In particolare, è da tenere in conto la dimensione ridotta delle aziende che compongono il tessuto economico-produttivo locale. Il fatto che, in Italia, le imprese con meno di 10 dipendenti garantiscano circa la metà degli occupati totali, con uno scostamento di circa il 20% in più rispetto alla media UE[83], comporta un'ulteriore criticità derivante dal fatto che la maggior parte delle aziende coinvolte non avrà le risorse interne per partecipare al processo decisionale in difesa di un proprio interesse.

Tale elemento, dunque, ci può aiutare a focalizzare meglio l'importanza delle associazioni di categoria nella rappresentanza degli interessi presso il soggetto pubblico locale.

LINEA D'AZIONE 3

Infine, un elemento largamente riscontrato nella rilevazione delle percezioni dei soggetti coinvolti – sia pubblici sia privati – e di percezione pubblica, è la difficoltà nell'inquadramento e nella comunicazione delle attività di *lobbying*.

Nel corso delle diverse fasi della ricerca, infatti, è stato possibile riscontrare una diffusa ritrosia ad affrontare il tema da parte degli interessati, nonché la percezione delle attività di *lobbying* come attività "a porte chiuse", e quindi potenzialmente in contrasto con i principi della democrazia partecipative e deliberativa.

Una delle ragioni peculiari di questo fenomeno pare essere il collegamento, nella percezione pubblica, tra *lobbying* e attività illecite. È tuttavia opinione consolidata nella letteratura che attività di *lobbying* e di corruzione siano fenomeni tra di loro indipendenti e in contrapposizione: laddove vi è una regolamentazione del *lobbying* e dove quindi queste pratiche siano effettivamente diffuse, si registra una minore incidenza del fenomeno corruttivo[84]. **Forme virtuose di rapporto tra attori pubblici e attori privati nei processi decisionali possono essere perseguiti attraverso attività di formazione che incrementino le competenze del personale pubblico coinvolto nelle relazioni con i privati.** In particolare, questo processo può agevolare il soggetto pubblico nel riconoscere e sfruttare a proprio vantaggio possibili innovazioni derivanti dall'apporto dei privati, anche all'interno di un rapporto bilaterale.

Muovendoci quindi in un'ottica di ampliamento degli strumenti a disposizione delle istituzioni, è opportuno attivare processi di formazione di dirigenti e dipendenti, che, in funzione complementare agli strumenti normativi disponibili, possano incrementare le competenze di nella pubblica amministrazione[85]. In questo modo, si otterrebbe il vantaggio di aggiornare il personale in maniera continuativa su aspetti rilevanti del proprio lavoro, favorendo una migliore comprensione delle necessità specifiche dei soggetti privati.

Iniziative di formazione del proprio personale, inoltre, soprattutto in temi quali

---

83 Dati prodotti da Cambridge Econometrics su proiezione di serie storica 2005 – 2009 di dati Eurostat. Informazioni all'interno del report "*SBA Fact Sheet 2012 – Italy*", a cura della Commissione Europea (disponibile all'indirizzo:URL http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/)

84 Cfr. F. Giovannoni, *Lobbying versus Corruption*, CESifo DICE Report, 1/2011, pagg. 12 - 16

85 Cfr. C. MANACORDA, New Public Management: il ruolo della formazione, in FOR, Rivista per la formazione n. 66, 2006, pp. 19 - 22

l'etica pubblica[86], potrebbero essere adottate anche da parte dei soggetti privati come ulteriore garanzia di trasparenza e favorendo forme di comunicazione rivolte all'opinione pubblica. Questo, con l'obiettivo di un superare la diffusa percezione negativa dell'attività di *lobbying* e di favorire l'attivazione di relazioni virtuose tra attori pubblici e attori privati

86 Cfr. OCSE, Lobbyists, government and public trust Vol. 2. Promoting integrity by self-regulation, OECD Publishing, 2012, pp. 89 - 107

APPENDICE

L'appendice riporta le griglie di riferimento utilizzate durante la ricerca. La prima (FIGURA 1) è la griglia di riferimento concettuale usata dal gruppo di ricerca per orientare l'analisi e, in una fase avanzata del lavoro, individuare le criticità e gli aspetti controversi. La FIGURA 2 "*Interviste*" riporta il questionario rivolto agli attori privati e a quelli pubblici. Infine, la FIGURA 3 "*Griglia di normativa*", contiene la ricognizione delle norme in tema di partecipazione democratica dei tre Comuni oggetto di analisi.

FIGURA 1: GRIGLIA DI RIFERIMENTO CONCETTUALE

Tipo variabile	Dimensione analitica	Modalità	Evidenze Empiriche
VARIABILI INDIPENDENTI	**ATTORI**	PUBBLICI	5 Interviste condotte con responsabili servizi della Pubblica Amministrazione nei Comuni di Bari, Udine e Reggio Emilia. 3 Interviste ad assessori comunali (Comune di Trento, Comune di Prato, Comune di Roma).
		PRIVATI	Sono state condotte 3 interviste a soggetti qualificati di aziende nazionali attive nel settore energetico (Terna, Enel, Eni).
	PROCESSO PARTECIPATIVO	SI	Evidenze relative all'attivazione di processo partecipativo in tutte le tre esperienze comunali considerate. Le tre aziende di riferimento hanno messo in luce analoghe esperienze di partecipazione nei territori comunali di interesse.
	RISORSE E POSTA IN GIOCO	PRESENZA DI INVESTIMENTI PUBBLICI	I processi oggetto di partecipazione nei comuni osservati hanno riguardato, in massima parte, investimenti pubblici (ad es. in campo energetico o relativi alla costruzione di infrastrutture). Anche da parte delle aziende private è stata messa in luce la presenza di interazione relativamente a progetti aventi come oggetto interventi infrastrutturali.
		ASSENZA INVESTIMENTI PUBBLICI	I documenti di pianificazione territoriale esaminati, come nel caso di Reggio Emilia, prevedono la compresenza di progetti di investimento pubblico e di specifici ambiti di sola regolamentazione da parte della Pubblica Amministrazione.
		RISORSE POLITICHE	Non è stato possibile, nel corso dell'analisi, evidenziare in maniera chiara quali siano le risorse politiche in possesso dei soggetti privati, ovvero quanto sia percepita come

			rilevante la loro influenza sul potere politico.
		RISORSE COGNITIVE	Questa categoria di risorse sembra essere, nello specifico, posseduta in particolare da parte delle aziende private in un paio di casi specifici, quelli relativi alla fornitura di servizi o alla costruzione di infrastrutture in campo energetico. Infatti, in questo caso, la partecipazione si struttura spesso con la costituzione di tavoli tecnici per la raccolta e fornitura di informazioni relative ai progetti (es. cartografie dell'area, rilievi etc.).
		RISORSE SOCIALI	In questo caso, si può affermare che in tutte le esperienze considerate i soggetti privati partecipanti al processo decisionale sono in possesso di adeguate risorse sociali, intese come capacità di creare aggregazione all'interno del territorio attorno a specifici temi.
	NORME LOCALI (SU *LOBBYING* E SUL TEMA IN OGGETTO)		Si riscontra l'assenza di norme dedicate al lobbying. La partecipazione di privati al processo decisionale è regolamentata da leggi nazionali oppure, nel caso di Reggio Emilia, da delibere comunali di riferimento. Per quanto riguarda i settori considerati, esistono specifici Piani territoriali (Piano Strutturale Comunale a Reggio Emilia, Piano Energetico a Udine, Piano per l'Energia Sostenibile a Bari).
VARIABILI DIPENDENTI	**ESITI**	INNOVAZIONI	Le principali modifiche apportate secondo la logica *bottom – up* alle modalità di funzionamento e all'organizzazione dell'amministrazione comunale hanno riguardato, come nel caso del Comune di Udine, l'applicazione a livello locale di una norma nazionale (c.d. "Legge Brunetta"). Sempre in altri casi, le sperimentazioni appaiono allo stato embrionale e non è ancora possibile esprimere un giudizio relativamente alla possibile introduzione di aspetti innovativi nelle modalità di lavoro dei soggetti pubblici.
		APPRENDIMENTO	La concentrazione delle iniziative di partecipazione nella fase istruttoria consentono di esprimere un giudizio positivo in merito alla presenza di fenomeni di apprendimento. Infatti, un'esigenza espressa da parte dei membri delle amministrazioni comunali interessate è quella di ottenere da un lato informazioni di cui non si è a disposizione, dall'altro un consenso diffuso rispetto a una determinata posizione.
		BENCHMARKING	Nei casi considerati, è stato possibile

		(TRASFERIMENTI DI BUONE PRASSI)	riscontrare l'introduzione di forme di partecipazione (es. introduzione di consulte o consorzi) a seguito delle richieste da parte di soggetti privati. Tuttavia, i fenomeni appaiono non esplicitamente collegati alla percezione dell'esistenza di esperienze similari in altre realtà comunali.
		ISTITUZIONALIZZAZIONE (NUOVE NORME LOCALI)	Le esperienze di consolidamento della partecipazione di soggetti privati ha trovato alcune forme di istituzionalizzazione nella creazione di consorzi e consulte (come avvenuto nel Comune di Bari e in quello di Udine), per la realizzazione degli obiettivi fissati dai Piani locali. Nel Comune di Reggio Emilia, invece, la presenza di un Servizio Decentramento e Partecipazione ha consentito di disciplinare in maniera rigorosa la partecipazione di terzi al processo decisionale.
	FORME DI RELAZIONE	COOPERAZIONE	Si evidenziano forme di cooperazione sia tra l'amministrazione pubblica e i soggetti privati, che tra questi sotto forma di coalizioni per la perorazione di una determinata posizione.
		CONFLITTO	Le forme di conflitto riscontrate assumono una connotazione peculiare. Infatti, esse tendono a formarsi all'interno della fase istruttoria, e, qualora non risolte, a mantenersi stabili lungo tutto il processo decisionale. Quanto messo in luce sia dalle aziende che da parte dei soggetti pubblici, infatti, è che a fronte di un contrasto di posizioni che non sia risolto nel momento dell'istruttoria, le posizioni rimangono invariate fino all'approvazione dell'atto in sede deliberativa, dove a prevalere sono invece considerazioni di tipo politico e di appartenenza alle coalizioni.

FIGURA 2: INTERVISTE

	DOMANDA 1	DOMANDA 2	DOMANDA 3	DOMANDA 4	DOMANDA 5	DOMANDA 6
(I) DOMANDE ATTORI PRIVATI	*(a)* Quali sono le modalità formali di regolamentazione prescelte dalla Vostra organizzazione per disciplinare il contributo di soggetti privati al processo decisionale? *(b)* Quali sono le motivazioni che hanno condotto a una minore/maggiore formalizzazione dello stesso?	*(a)* In base a quali esigenze la Vs. organizzazione ha deciso di aprire il processo decisionale alla partecipazione di soggetti privati? *(b)* Quali sono state le esigenze espresse da parte di questi? *(c)* In quale momento del processo decisionale (es. istruttoria, formulazione di proposte, discussione) è stato maggiormente rilevante il contributo di questi?	*(a)* Oltre alle modalità previste dalla Vs. organizzazione, vi è stata esperienza di altre forme interazione su iniziativa dei soggetti privati? *(b)* Se sì, verso quale destinatario o interlocutore sono state dirette (es. amministrazione pubblica, altri soggetti privati)?	*(a)* Qual è stata la categoria di attori maggiormente coinvolta (es. associazioni di categoria, cittadini, soggetti economici)? *(b)* Nel caso di soggetti economici / associazione di categoria, qual è il grado di rappresentatività dei loro interessi rispetto al territorio? *(c)* Si sono rivelati coincidenti o in opposizione rispetto a quelli dell'amministrazione pubblica?	*(a)* Qual è stato l'esito finale del processo? Sono state implementate modifiche documentali rispetto al piano originario? *(b)* A seguito degli esiti di questo, sono state apportate modifiche all'organizzazione comunale o alle modalità di lavoro dell'amministrazione pubblica?	*(a)* Il processo partecipativo ha condotto a un coinvolgimento strutturato e continuativo dei soggetti privati?

	DOMANDA 1	DOMANDA 2	DOMANDA 3	DOMANDA 4	DOMANDA 5	DOMANDA 6
(II) DOMANDE ATTORI PUBBLICI	In generale, quali canali seguono i rappresentanti di interessi privati per accedere ai processi decisionali dei comuni italiani? (es. rapporti diretti con singoli attori politici, audizioni nelle commissioni consiliari, attività convegnistica etc.)	Quali sono i campi di politica pubblica rispetto ai quali maggiormente i portatori di interessi privati chiedono di essere inclusi nei processi decisionali?	Quale tipo di domande vengono portate avanti dai rappresentanti di interessi privati nell'ambito dei processi decisionali?	Quali sono gli impatti dell'azione di *lobbying* sui processi decisionali dei comuni?	*(a)* I comuni adottano modelli di regolazione relativamente all'attività di *lobbying*? *(b)* In quali casi e con quali metodi?	*(a)* Ritiene che sia utile l'adozione di regolamenti da parte dei comuni in relazione all'attività di *lobbying*? *(b)* Quali sono a suo avviso i principali rischi comportati dall'attività di lobbying nell'ambito dei processi decisionali? *(c)* E le principali opportunità?

FIGURA 3: GRIGLIA NORMATIVA

	Previsioni statutarie	Delibere e ordinanze	Altre disposizioni
Comune di Bari	**L'art. 34 comma 3 dello Statuto** disciplina la partecipazione dei soggetti ai sensi della Legge 241/90, nel caso di atti che incidano sulle loro situazioni giuridiche oggettive. **L'art. 42 prevede i seguenti istituti per la partecipazione di privati:** - interrogazioni da parte di singoli al Sindaco, con risposta motivata entro 30 giorni dalla presentazione; - petizioni, sottoscritte da almeno 200 persone (se sottoscritte da almeno 1000 persone i consiglieri comunali possono richiederne la discussione all'interno della prima seduta utile del consiglio); - proposte, sottoscritte da almeno 3500 persone e aventi forma di deliberazione, con presentazione al Sindaco e discussione da parte del Consiglio entro 90 giorni; - consultazione su iniziativa del Sindaco o proposta del Consiglio Comunale.	Non è stato possibile rinvenire documenti relativi alla disciplina del processo di partecipazione di soggetti privati alle decisioni pubbliche tra le delibere degli organi comunali (Consiglio e Giunta) disponibili all'interno dell'albo pretorio online.	Sono state istituite, ai sensi dell'art. 40 dello Statuto Comunale alcune **Consulte pubbliche in aree tematiche di interesse civico**. Le Consulte, che hanno funzioni consultive e di orientamento rispetto all'attività dell'amministrazione comunale, sono costituite dagli assessori competenti, presidenti di circoscrizioni, e rappresentanti di associazioni e/o enti e/o comitati tecnico-professionali e/o comitati di cittadini. E' stata esaminata in particolare l'attività della Consulta Comunale per l'ambiente. Partecipano ad essa 65 tra associazioni, comitati e organizzazioni territoriali. Dalla sua riattivazione, decisa in data 20/1/2011 dal Consiglio Comunale, la Consulta si è riunita in 10 occasioni tra il maggio 2011 e il maggio 2012. Tra i provvedimenti di rilievo si evidenziano: - intervento del 31/5/2011 con richiesta di sottoporre a vincolo architettonico un palazzo del centro acquisito da Enel spa (non è stato tuttavia possibile riscontrare l'adozione di questo provvedimento); - interventi per ottenimento della messa in sicurezza dell'area ex-Fibronit e per l'impugnativa della sentenza del TAR Puglia che riconosceva a soggetti privati il diritto ad edificare l'area (che nel PRG del Comune era stata interamente destinata a verde pubblico). La bonifica è in fase di avvio. - parere del 19/12/2011 relativo a riqualificazione ex-Caserma Rossani, con proposta di uno studio di fattibilità che modifichi quanto previsto dalla delibera 756/2011 del Consiglio e opposizione alla costruzione di parcheggio multipiano. La delibera 756/2011 è stata revocata in data 3/4/2012.
	L'art. 61 disciplina la partecipazione al processo	**Delibera di giunta 2007/199** "Intervento Organizzativo: La	Le iniziative partecipate messe in atto hanno riguardato

Comune di Reggio Emilia	**amministrativo dei soggetti privati interessati**, secondo le modalità previste dalla legge. Queste modalità comprendono la facoltà di intervenire nel procedimento tramite comunicazione scritta al responsabile, la possibilità di avere accesso agli atti, di presentare memorie scritte entro 30 giorni dal ricevimento della notifica, di essere sentiti dal responsabile del procedimento e di vedere la propria posizione citata nel provvedimento. **L'art. 62 prevede la possibilità di istruttoria pubblica di atti del Consiglio, su proposta di almeno 500 cittadini**. L'istruttoria si tiene sotto forma di pubblico dibattito che coinvolge gli organismi di partecipazione della cittadinanza, registrati in apposito Albo comunale. **All'art. 63 infine si prevede che singoli cittadini e le associazioni possano presentare proposte di delibera** (con adesione non inferiore a 300 firme) o istanze e petizioni.	Partecipazione Dei Cittadini E Delle Imprese Ai Processi Decisionali - Provvedimenti Conseguenti." La delibera si articola lungo 3 principali orientamenti di azione: - decentramento territoriale, con attribuzione alle Circoscrizioni di un ruolo attivo nella elaborazione di proposte da presentare agli organi comunali; - Osservatorio delle politiche pubbliche e cittadinanza attiva, che svolga attività di analisi dei bisogni collettivi e misurazione dell'impatto delle politiche pubbliche (tuttavia non implementato); - Riorganizzazione della struttura interna del Comune: con questa delibera, si è inteso modificare la struttura interna, garantendo all'Unità "Decentramento, partecipazione e processi deliberativi" il compito di gestire i rapporti con il Consiglio Comunale in merito alla presentazione delle attività del territorio. **Delibera di Giunta Comunale n. 242 del 15/10/2008 "Progetto di riordino dei processi partecipativi: Presa d'atto del documento di analisi e approvazione della direttiva sull'attivazione e gestione dei nuovi processi partecipativi.** La Direttiva in questione disciplina le modalità di sviluppo di processi partecipativi strutturati su iniziativa comunale. Il Processo in questione, che si basa sulla ripartizione dei compiti strutturata nella Delibera 2007/199 e del Documento di Analisi "Dire, Fare e Partecipare" del 26/5/2008 a cura di Serv. Partecipazione, che ha preso in considerazione i principali processi svolti nel corso degli anni 2000. I principi che regolano il processo partecipativo sono: - Attivazione solo a seguito di adeguata valutazione tecnica e politica dell'opportunità di coinvolgimento; - Obbligo di massima	prevalentemente i seguenti argomenti: 1. Sistemazione del territorio e riqualificazione territoriale: la maggior parte dei processi esaminati (13 su 19 totali) ha riguardato modifiche a siti di interesse collettivo (vie, quartieri, parchi); 2. Coinvolgimento della cittadinanza in iniziative di pianificazione: in 5 casi su 19 si registra l'emanazione di atti di pianificazione (es. Piano della Mobilità) che hanno visto il coinvolgimento attivo dei cittadini; 3. Partecipazione a processi di Agenda 21 locale[87]. Appare opportuno richiamare in questa sede la Delibera del Consiglio Comunale 70/2011, per l'approvazione del Piano Strutturale Comunale (PSC), documento di pianificazione incentrato sulle modalità di sviluppo del territorio, che ha visto coinvolti numerosi esponenti della società civile, della cittadinanza e della rappresentanze imprenditoriali, dei lavoratori e dei soggetti economici. Il Piano è strutturato, secondo le indicazioni fornite, in 6 diversi ambiti, di rilevanza per lo sviluppo complessivo del territorio comunale. Di particolare rilievo è la focalizzazione specifica su 6 casi studio all'interno di altrettanti laboratori partecipativi, che ha portato a sostanziali indicazioni rispetto ai contenuti da inserire all'interno del documento.

[87] Agenda 21 locale identifica i processi partecipativi e deliberativi per la formulazione di strategie dedicate allo sviluppo sostenibile.

		condivisione politica e tecnica; - Necessità di massima inclusione, sia degli stakeholder che dei Servizi competenti. - Comunicazione e fasi di monitoraggio e controllo. La scelta dell'attivazione del processo, subordinata alla valutazione tecnica e di opportunità, è competenza di ciascun Assessorato, che sottopone la propria iniziativa alla Giunta che provvederà all'approvazione di una specifica deliberazione programmatica. L'ente può anche decidere preliminarmente di evitare coinvolgimenti "aperti", ricorrendo ad es. a tavoli negoziali o gruppi di lavoro interni.	
Comune di Udine	Il combinato degli artt. 44 e 72 prevede che tutti i cittadini, o soggetti interessati da provvedimenti abbiano facoltà di intervenire nel processo qualora ne facciano richiesta e che siano adeguatamente informati dell'avvio dell'istruttoria e della conclusione del provvedimento. L'art. 40 prevede che tutti i cittadini possano presentare istanze scritte al Sindaco o petizioni (almeno 50 firmatari.)	Non è stato possibile rinvenire documenti relativi alla disciplina del processo di partecipazione di soggetti privati alle decisioni pubbliche tra le delibere degli organi comunali (Consiglio e Giunta) disponibili.	Da segnalare l'iniziativa relativa alle Linee Guida per il Bilancio Partecipativo, approvate con Deliberazione della Giunta Comunale n. 347 del 23/9/2008. Il processo di bilancio, condotto da un apposito "Staff per la partecipazione" collocato alle dipendenze funzionali del Sindaco, prevedeva l'indizione di assemblee pubbliche zonali che, in due cicli di consultazione, avrebbero fornito proposte per inserimento nel bilancio comunale. Nello stadio finale, i tavoli tecnici costituiti da assessori, tecnici comunali e delegati delle assemblee, avrebbero valutato la fattibilità di ciascuna voce ai fini dell'inserimento nel testo definitivo. L'esperimento si è tenuto a fine 2008 e non ha avuto alla data presente un seguito.

GLOSSARIO

APPARATO SERVENTE – modello di funzionamento della pubblica amministrazione rispetto al potere politico, che esercita rispetto ad essa attività di indirizzo politico e amministrativo, secondo quanto previsto dall'art. 95 della Costituzione; costituisce, insieme al modello dell'apparato burocratico, (caratterizzato da indipendenza, imparzialità ed efficienza e previsto dall'art. 97 della Costituzione), uno dei due attributi fondamentali della pubblica amministrazione.

BILANCIO PARTECIPATIVO (O PARTECIPATO) – strumento di partecipazione che consente ai cittadini di esprimere proprie proposte e valutazioni in merito alle previsioni di spesa e agli investimenti dell'amministrazione locale.

CITTADINANZA AMMINISTRATIVA – titolarità di posizioni soggettive rispetto all'amministrazione locale.

***GOVERNANCE* –** insieme di meccanismi, processi e istituzioni attraverso cui il potere pubblico esercita la propria autorità in campo economico, politico e amministrativo e adotta decisioni.

LOBBY – gruppo che si porta all'interno dell'arena politica grazie all'applicazione di, o alla possibilità di fare valere, una delle risorse di cui è in possesso il gruppo, allo scopo di influenzare le decisioni dei *soggetti pubblici - politici o amministrativi – rispetto a interessi privati.* ***Lobbying****:* insieme delle attività volte ad influenzare, da parte della lobby, le decisioni dei soggetti pubblici a vantaggio di interessi privati.

LOBBISTI – appartenenti a una lobby; personale professionista che svolge attività di lobbying per conto di una lobby.

PARTECIPAZIONE PUBBLICA – processo strutturato che consente ai cittadini e ai portatori di interesse di confrontarsi con i decisori pubblici, e di influire nelle politiche e negli atti da questi adottati.

PRATICHE INCLUSIVE – politiche volte a incentivare la partecipazione pubblica.

PRIVATO SOCIALE – dimensione associativa privata avente finalità di carattere altruistico e sociale.

***POLICY* –** insieme di principi e posizioni che orientano le attività di un'organizzazione pubblica in un ambito di interesse collettivo.

***POLICY TRANSFER* –** il trasferimento di conoscenze, esperienze e accordi amministrativi da un settore dell'organizzazione pubblica a un altro.

***STAKEHOLDER* –** gruppi o individui (pubblici o privati) portatori di interesse rispetto alle decisioni pubbliche, i cui effetti hanno un'influenza sulle attività da questi svolte.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., La legge che disciplina le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, in Rivista italiana di comunicazione pubblica, n. 5, 2000

ALLEGRETTI G., SINTOMERY., I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove Pratiche Democratiche nel Vecchio Continente, Roma, 2009

ALLEGRETTI U., Democrazia partecipativa e processi di partecipazione – Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Quaderni Astrid, 2008

AMANTE E., Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge regionale, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2004

AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE DELLA TOSCANA, Relazione annuale, Firenze, 2008

AZZARITI G., Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali Intervento svolto alla tavola rotonda "Quali regole per la partecipazione?", in Costituzionalismo.it, 2009, III

BAUMGARTENER F., LEECH B., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton; Princeton University Press, 1998

BAUMGARTNER F.R., BERRY J.M., HOJNACKI M., KIMBALL D.C., LEECH B.L., *Lobbying and Policy change. Who wins, who loses and why*, Chicago, Chicago University Press 1999

BECKER G., *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, The Quarterly Journal of Economics, 1998, 98

BENTLEY A.F., Il processo di governo. Uno studio delle pressioni sociali, Milano, 1983

BERRY J.M., PORTNEY K.E., LISS R., SIMONCELLI J., BERGER R., *Power and Interest Groups in City Politics*, *Kennedy School of Government at Harvard University Paper*, 2006

BINDERKRANTZ A.S.; HELBOE PEDERSEN H., MUNK CHRISTIANSEN P. (2012). *Accessing Political Arenas. Interest Group Access to the Administration, Parliament and Media*

BOBBIO L.,I processi decisionali nei comuni italiani, in Stato e Mercato, 1997, 49

BOUWEN P., *Exchanging Access Goods for Access: A comparative study of Business Lobbying in the European Union institutions*,*European Journal of Political Research*, 2009, 43(3)

BRANCOLI R., In nome della lobby, Torino, 1999

BUCCOLIERI I.,Una nuova legge per la piccola grande Italia, in Comuni d'Italia, 2, 2003

CALIGIURI M., Le lobbies queste sconosciute,Soneria Mannelli, 2001

CARDINI F., Astrea e i titani: le lobbies americane alla conquista del mondo,Roma-Bari, 2003

CARROZZA C., Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2012, 2

CASSESE S., Lo Stato introvabile, Roma, 1998

CASSESE S., Le reti come figura organizzativa della collaborazione, in Lo spazio giuridico globale, Roma - Bari, 2003

CEDRONI L., Processi sociali e nuove forme di partecipazione politica, Roma, 2005

CELOTTOA., è ancora legittima la sostituzione preventiva dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?, in Giurisprudenza costituzionale, 2001

CENSIS, Dal gruppo di pressione alla lobby, 1989

CLAEYS P.H. (a cura di), *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, 1998

COCCO G., Federalismo municipale partecipato, in Costituzionalismo.it, 12/05/2010

COEN D.,*EU lobbying: empirical and theoretical studies*, London-New York, 2007

CUOCOLO F., Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda, Cost., in Quaderni regionali, I, 2003

DALLA TORRE G., MIANO F., TRUFFELLI M., Cittadinanza e partecipazione, Roma, 2003

DELLA CANANEA G., Autonomieregionali e vincoli comunitari, in Federalismi.it, 2006, XXV

DELLA PORTA D., DIANI M., *Social Movements: an Introduction*, Cambridge, 2009

DI LORENZO A., FUCCILLO G., Lezioni di lobby, Roma, 2002

DI MARCO C., Democrazia,autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali, Padova 2009

DOLCETTA M.,Politica occulta. Logge, lobby, sette e politiche trasversali nel mondo, Roma, 1999

DONATI P., Pubblico e privato: fine di un'alternativa*?*, Cappelli, Bologna, 1978

DONATI P., Teoria relazionale della società, Milano, 1991

DÜR A., *Interest groups in the European Union: How powerful are they?*,West European Politics, 1998, 31(6)

ELDER S., ORNSTEIN N.J.,*Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, 1978

FACCHETTI B., Lobby, una riforma istituzionale, in Biblioteca della libertà, 1990, n. 110

FEIOCK R., PORTNEY K., BAE J., *City administrators as Political animals: Business Group access and Local political market*s,*Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*, Seattle 1-5/9/2011

FIORENTINO L., K. il lobbista. Introduzione al principio di democrazia partecipativa, Napoli, 2007

FISICHELLA D., Lineamenti di scienza politica, Roma, 1998

FISICHELLA D. (a cura di), Partiti e gruppi di pressione, Bologna, 1972

FLORIDIA A., La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, in Le istituzioni del federalismo, 2007, 5

FRANCO M., Lobby. Il Parlamento invisibile. Candidati, gruppi di pressione e finanziamenti elettorali nell'America degli anni 80, Roma, 1988

GALLO C.E., La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa, in Diritto amministrativo, 2002, 3

GARRONE P.,GROPPI A., *Siting of Locally-Unwanted Energy Facilities: What Can Be Learnt from the Location of Italian Power Plants,Energy Policy*, 2012, 45

GIAVAZZI F., Lobby d'Italia, Milano , 2005

GIOVANNONI F., Lobbying versus Corruption, CESifo DICE Report, 1/2011, pagg. 12 – 16

GRAZIANO L., Le lobbies, Roma-Bari, 2002

GRAZIANO L., *Lobbying: pluralism and democracy*, London, 2001

GRAZIANO L., Da club a lobby. L'Associazione delle università americane (1900–1995), in Quaderni di Scienza politica, 2, 1998

HEANEY, M.T. *Reputation and Leadership Inside Interest Group Coalitions*, Paper presented at the 100 th Annual Meeting of the American Political Science Association Chicago, Illinois September 2-5, 2004

HOLYOKE T.T, BROWN H., HENIG J.R., *Shopping in the political arena: Strategic state and local venues selection by advocates*, State and Local Government Review, 2011, 44

KALDOR M., *The Idea of Global Civil Society*, *International Affairs*, 2003, 68

KARR K., *Democracy and lobbying in the EU*, Bruxelles, 2007

KLÜWER H., *Lobbying and the issue context: A quantitative analysis of interest groups influence in the European Union*, *Paper presented at the Conference on "Quantifying Europe: Pitfalls and Challenges of Data Generation Processes*", Mannheim, 13-14 December 2010

KOLLMAN K., *Outside lobbying: public opinion and interest group strategies*, Princeton 1998

LA MARCA L., Piccoli comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc*,* in Comuni d'Italia*,* 10, 2003

LIPSCHUTZ R.D., *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*, *Millennium: Journal of International Studies*, 1992, 21

LIU X., LINDQUIST E., VEDLITZ A., VINCENT K., *Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection,* The Policy Studies Journal, 2001, 38(1)

LOMBARDI R.,Contro la giustizia: illegalità, lobby e miliardi nel Ministero di grazia e giustizia, Napoli, 1993

LO RE C., Il governo del mondo. Istituzioni, strutture e lobby della globalizzazione (The Cooper files), Roma, 2003

LOWERY D., *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*. Polity, Vol. 39, No. 1, January 2007

LOWERY D., GRAY V., *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, Political Research Quarterly, Vol. 57 No.1 (2004)

LOWI T., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, *Public Administration Review*, 1972, 32/4

MACARTHURJ.R., La casta americana (la democrazia americana, le elezioni, le lobby e il sistema potere raccontato da un insider), Roma, 2010

MADESANI C., L'organizzazione delle lobby nel sistema democratico, Milano, 1992

MAGNAGHI A., Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale, in Democrazia e diritto, 2006, III

MAHONEY C., *Brussels vs. the beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Washington DC, 2008

MANACORDA C., New Public Management: il ruolo della formazion, in FOR, Rivista per la formazione n. 66, 2006, pp. 19 - 22

MANGANARO F., ROMANO TASSONE A., Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale, Milano, 2005

MARSHALL T.H., Cittadinanza e classe sociale, Roma-Bari, 2002

MASTROBERARDINO P., Lobbying: agire tra i vincoli, Napoli, 2006

MASTROBERARDINO P., CAROLILLO G., Una disamina concettuale del termine lobby, in Quaderno del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali, Giuridiche, Merceologiche e Grafiche dell'Università di Foggia, 2006, 9

MAYER L. H., *What is this 'lobbying' that we are so worried about?,Yale Law&Policy Review*, 2008, 36

MAZEY S., RICHARDSON J. (a cura di), *Lobbying in the European Community*,Oxford–New York, 1993

MCFARLAND A.S., *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*,Washington, 1976

MCFARLAND A.S., *Neopluralism*, Annual Review of Political Science, Vol. 10 (2007)

MUZI FALCONI T.,La lobby come rappresentanza di interessi legittimi, relazione al Seminario "Immagine, influenzamento e comunicazione istituzionale", Assolombarda, Milano, 3 ottobre 2000

NAURIN D., *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the EU*, ECPR 2007

NICOLINI M.,Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo, Napoli 2009

NOWNESA. S., *Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it)*,Cambridge, 2006

NUCCI G., Lobbying, la comunicazione imperfetta, in Rivista italiana di comunicazione pubblica, n. 7, 2001

OCSE*, Des citoyens partenaires: information, consultation et participation a la formulation des politiques publiques*, Parigi, 2001

OCSE, *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Parigi, 2008

OCSE, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, Report GOV/PGC(2009)9, 2009

OCSE, *Lobbyists, government and public trust Vol. 2. Promoting integrity by self-regulation*, OECD Publishing, 2012

OLSON M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised edition ed.). Harvard, 1971

PANEBIANCO S., Il lobbying europeo, Milano, 2000

PASQUINO G., Nuovo corso di scienza politica, Bologna, 1997

PASQUINOG., Istituzioni, partiti, lobbies, Roma-Bari, 1988

PEDLER R. H., VAN SCHENDELEN M.P.C.M. (a cura di), *Lobbying the European Union. Companies, Trade Associations and Issue Groups*, Dartmouth, 1994

PETRILLO P.L., Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato, Milano, 2011

PIRZIO AMMASSARI G., L'Europa degli interessi: rappresentanza e lobbying nella EU, Roma 2004

PIZZETTI F., L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in Le Regioni, 2002, IV

POPPELAARS C., *Steering a Course between Friends and Foes. Why bureaucrats interact with interest groups*, dissertation, Leiden University, department of public administration, 2009

POPPER K., Come controllare chi comanda, Roma, 1996

PRISCO S., Il nuovo statuto della Regione Campania: gli istituti della partecipazione, in Federalismi.it, VII, 2009

RIGHETTINIM.S., Elementi di scienza dell'amministrazione, Roma, 2005

RIVAL M., *Are firms lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms*, *Paper presented at the "Workshop en l'honneur de Arndt Sorge"*, Groningen, 19/11/2010

RUGGERI A., Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità, in Quaderni regionali, 2007, I-II

SAVINI G., La nuova normative sulle lobbies negli USA, in Rassegna Parlamentare, 1997, 4

SAVINO M., Regionie Unione europea: il mancato "aggiramento dello Stato", in Le Regioni, 2007

SCOTT J.C., *All politics is not local: Networks and influence in North Carolina from 1993 to 2008*, *Paper presented at the 2010 Conference on Empirical and Legal studies*, New Haven, 2010

SGUEO G., Lobbying&Lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale, Milano, 2012

SOLÉ-OLLÉ A., VILADECANS-MARSAL E., *Lobbying, political competition, and local land supply: recent evidence from Spain*, *Working Paper* 2010/45, *Institutd'Economia de Barcelona (IEB)*, 2010

SPINOSO S., La lobby delle donne: Legge Merlin e C.I.D.D. Un modo diverso di fare politica, Soneria Mannelli, 2005

STIGLER G., *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago, 1975

STONE C. N., *Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach*, Journal of Urban Affairs, 1978, 15

TAPPARO G., La subfornitura: una legge tra lobbies e peones, Milano, 2000

TRAVI A., Gli elementi caratterizzanti della legge regionale lombarda 11 marzo 2005, n. 12, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2006, 5

TRUMAN D., *The governmental process*, New York, 1962

TRUPIA P.,La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva, Milano, 1989

VECCHIATO G.,Relazioni pubbliche: l'etica e le nuove aree professionali,Roma, 2006

VESPERINI G., I poteri locali, Roma, 2001

VISENTINI G., Assonime: una lobby isituzionale,Roma-Bari, 2011

ZORACK J.L., *The Lobbying Handbook*, Washington, 1990