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

AUTORI DELLA RICERCA:

Introduzione - Stefano da Empoli, Paolo Testa

Capitolo 1- Lorenzo Romani, Gianluca Sgueo

Capitolo 2- Ludovico Ferraguto

Capitolo 3- Massimo Allulli, Raffaella Iacovino

SI RINGRAZIANO PER LE INTERVISTE CONCESSE:

Andrea Ballarè, Sindaco di Novara; Massimo Federici, Sindaco di La Spezia; Claudio Lubatti, Assessore con delega alle politiche per l'Area Metropolitana Comune di Torino; Valeria Mancinelli, Sindaco di Ancona; Fabrizio Matteucci, Sindaco di Ravenna; Roberta Meo, Sindaco di Moncalieri; Esterino Montino, Sindaco di Fiumicino; Enrico Panini, Assessore al Lavoro e alle Attività Produttive Comune di Napoli; Rosario Leonardo Pantaleo, Presidente Commissione Consiliare Area Metropolitana Decentramento e Municipalità, Servizi Civici Comune di Milano; Enrico Piergallini, Sindaco di Grottammare; Pietro Romano, Sindaco di Rho; Maria Carmela Rozza, Assessore ai Lavori pubblici e Arredo Urbano Comune di Milano; Giuseppe Pezzoni, Sindaco di Treviglio; Gianluca Vincenzi, Sindaco di Gatteo.

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

Il governo degli interessi nelle amministrazioni comunali

1.1 La rappresentanza di interessi a livello locale.....	13
1.1.1 Pubbliche amministrazioni locali e portatori di interesse. Un rapporto in evoluzione.....	13
1.1.2 Il quadro normativo su trasparenza e partecipazione.....	14
1.1.3 La struttura e gli strumenti della ricerca.....	14
1.2 La disciplina della trasparenza. Il tasso di compliance delle amministrazioni territoriali.....	15
1.3 Le ipotesi di inadempienza.....	16
1.4 La disponibilità delle informazioni e il diritto all'oblio.....	18
1.5 Il formato e la qualità dei dati.....	20
1.6 Il Responsabile della Trasparenza (RdT).....	21
1.6.1 Il RdT e la gestione del “ciclo della trasparenza”.....	21
1.6.2 Il modello accentrato: le strutture di supporto al RdT.....	22
1.6.3 Il modello decentrato nella gestione della trasparenza.....	23
1.6.4 Strutture verticali e orizzontali nella gestione della trasparenza.....	24
1.6.5 L'impianto sanzionatorio a carico del RdT.....	24
1.6.6 La discrezionalità nella nomina del RdT.....	25
1.7 Comunicare la trasparenza.....	26
1.8 Gli Organismi di valutazione e il ciclo della performance.....	27
1.9 La partecipazione alle decisioni.....	28
1.9.1 La partecipazione dei portatori di interesse al policy-making – le imprese.....	28
1.9.2 La partecipazione della società civile.....	29
1.10 Le buone prassi nella consultazione dei portatori di interesse. I tratti comuni.....	31
1.11 L'esperienza dei bilanci partecipativi.....	32
1.12 La trasparenza partecipata.....	33
1.13 I lavori pubblici.....	33

1.14 Il percorso partecipativo di Ravenna: “La darsena che vorrei”	34
1.15 Il caso di Pisa: “Pisa partecipa”	35
1.16 Incubatori d’impresa e agenda digitale	36
1.17 Il marketing territoriale	37

CAPITOLO 2

Gli strumenti per la pianificazione e lo sviluppo del territorio

2.1 Introduzione	43
2.2 Individuazione del contesto di riferimento	44
2.2.1 Il concetto di esternalità e le motivazioni per l’intervento pubblico	44
2.2.2 La governance ambientale	44
2.2.3 La governance multilivello nella pratica	45
2.2.4 Gli assetti di governance osservati attraverso i casi studio	46
2.2.5 L’opposizione delle comunità locali: il NIMBY	47
2.2.6 Alcuni esempi relativi alla risoluzione delle problematiche del NIMBY	48
2.2.7 Il fenomeno NIMBY nell’esperienza dei casi studio esaminati	49
2.3 La definizione degli strumenti di policy	50
2.3.1 I permessi ambientali: nuova forma, nuova efficacia?	52
2.3.2 L’adozione di nuovi strumenti regolamentari come stimolo per l’innovazione e la competitività aziendale	52
2.3.3 La concessione di permessi sulla base della valutazione delle performance: quali ricadute sociali?	53
2.3.4 Strumenti di tipo attivo: le valutazioni ambientali e la pianificazione degli enti locali	54
2.3.5 Evidenze dai casi studio: tipologie e strumenti innovativi	57
2.4 Gli strumenti economici per la gestione delle problematiche ambientali	58
2.4.1 Come funzionano le compensazioni	59
2.4.3 Le compensazioni e la pianificazione degli enti locali	61
2.4.4 Modalità di definizione delle compensazioni	62
2.4.5 Un caso pratico di applicazione delle compensazioni: l’Autostrada Pedemontana	63
2.4.6 Le compensazioni attraverso i casi studio	64
Bibliografia	64

CAPITOLO 3

Verso le città metropolitane: un nuovo assetto istituzionale per lo sviluppo del territorio

3.1 Città metropolitane, un volano per lo sviluppo economico	73
3.2. Città metropolitane e imprese in Europa: strumenti e pratiche di governo.....	78
3.2.1 Il caso francese: i conseil de développement.....	78
3.2.2 Il caso tedesco: le regioni metropolitane.....	80
3.2.3 Il caso inglese: le partnership per lo sviluppo economico.....	81
3.3 Città metropolitane e imprese in Italia: strumenti e pratiche esistenti.....	82
Milano.....	82
Euroimpresa.....	82
Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo.....	83
Patto per il Nord Ovest Milano.....	83
Torino.....	84
Associazione Torino Internazionale.....	84
Bologna.....	85
Il Piano strategico metropolitano di Bologna.....	85
Bari.....	85
Piano strategico metropolitano "Terra di Bari"	85
3.4 Indagine sulle città metropolitane: principali risultanze e spunti di riflessione.....	86
3.4.1 La percezione degli attori: la città metropolitana come «opportunità».....	86
3.4.2 Gli interlocutori per le politiche di sviluppo economico.....	87
3.4.3 Verso nuovi strumenti di programmazione: una valutazione degli attori.....	88
Bibliografia.....	89

CONCLUSIONI

Principali risultati.....	91
1) Trasparenza istituzionale e partecipazione alle decisioni delle amministrazioni locali.....	91
2) Strumenti per la pianificazione e lo sviluppo del territorio.....	93
3) Città metropolitane e sviluppo territoriale.....	94

INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

Un'opportunità da non perdere sulla strada di un'interazione positiva tra amministrazioni locali e imprese è il decollo delle città metropolitane, che si sta finalmente concretizzando al termine di un travaglio pluridecennale, che ha preso avvio con la legge 142/90. Entro la fine dell'anno dovranno essere redatti gli statuti delle otto città metropolitane delle regioni a statuto ordinario (alle quali si aggiungeranno presto Venezia e Reggio Calabria attualmente commissariate), che da sole producono oltre un terzo del

PIL del Paese (34,7% secondo i dati del 2012).

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

CAPITOLO 1

Il governo degli interessi nelle amministrazioni comunali¹

1.1 La rappresentanza di interessi a livello locale

1.1.1 Pubbliche amministrazioni locali e portatori di interesse. Un rapporto in evoluzione

Nel corso degli ultimi due decenni il quadro normativo di riferimento dei rapporti tra pubbliche amministrazioni territoriali e i portatori di interesse, in particolare il tessuto imprenditoriale, ha subito importanti trasformazioni. Ce ne sono tre che rivestono particolare importanza e di cui è utile dare rapidamente cenno.

(1) Il primo profilo da considerare riguarda il nuovo assetto normativo in tema di trasparenza disegnato dal decreto legislativo n. 33 del 2013². Questo stabilisce (articolo 1, comma 1) che la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni è intesa come *“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* e declina di conseguenza tutti gli obblighi cui sono tenute le amministrazioni, centrali e territoriali, per garantire la trasparenza della propria attività. Di questi obblighi si dirà a breve. Per il momento è utile concentrarsi sugli elementi di cambiamento che hanno segnato il

rapporto tra amministrazioni territoriali e portatori di interessi. Le finalità che il Legislatore del 2013 ha legato all'adempimento delle norme in tema di trasparenza sono molteplici. Tra queste, c'è il tentativo di contribuire a migliorare la qualità dell'azione amministrativa.

(2) È appunto questo il secondo elemento di trasformazione del rapporto tra amministratori locali e imprese. Non è un caso se l'adozione di misure di semplificazione amministrativa rappresenta una costante in tutti i governi che si sono succeduti alla guida del Paese negli ultimi anni. La percezione diffusa delle pubbliche amministrazioni è, infatti, segnata dalle critiche sia in merito al numero eccessivo di procedure – che allunga i tempi delle decisioni e moltiplica gli adempimenti burocratici per imprese e cittadini – sia alla parcellizzazione dei centri decisionali, che impedisce una chiara suddivisione delle responsabilità e una efficiente allocazione delle risorse. Tra i settori maggiormente interessati dalle richieste di semplificazione ci sono quello degli adempimenti fiscali, dell'edilizia, dell'avvio di impresa e degli appalti pubblici³.

(3) Il terzo elemento di trasformazione, anch'esso cruciale nel contesto di questa ricerca, riguarda la partecipazione dei portatori di interesse alle procedure decisionali. Se, infatti, nel corso degli anni si è registrato un progressivo ampliamento delle ipotesi in cui gli interessi privati hanno visto riconosciuta la garanzia di accesso alla formazione delle decisioni pubbliche, al tempo stesso si è assistito all'aumento della conflittualità, in particolare nel settore delle opere infrastrutturali. L'aumento del contenzioso ha esercitato a sua volta ulteriori – talora pesanti – ricadute sui tempi di realizzazione delle opere. Gli ultimi dati diffusi dall'Osservatorio Permanente Nimby Forum⁴ registrano un totale di 213 opere pubbliche contestate, ovvero il 63,4% del totale (a fronte dell'11,6% del 2004). Dei casi di contestazione registrati dal NIMBY Forum, 108 sono emersi per la prima volta nel 2013, mentre i restanti 228 sono presenti nel database Nimby a partire dall'edizione 2004. In termini assoluti, quelle di matrice popolare sono la prima causa di contestazione (32,2%), cui si sommano quelle avanzate dalle associazioni ambientaliste, con

.....

1 - Il presente Capitolo è il frutto della ricerca ideata e coordinata da Gianluca Sgueo e svolta con la collaborazione di Lorenzo Romani. In particolare Lorenzo Romani si è occupato della ricognizione dei siti istituzionali, della raccolta dei dati rilevanti, incluse le interviste rilasciate al gruppo di ricerca I-Com. Lorenzo Romani ha inoltre redatto i paragrafi centrali della ricerca e realizzato le tabelle e i grafici presenti nel Capitolo. Alla ricerca, in fase preliminare, ha contribuito Fulvio Lorefice, occupandosi del censimento della documentazione e della raccolta delle informazioni di parte del campione scrutinato.
2 - Il testo integrale del decreto è disponibile a questo indirizzo <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33>.

.....

3 - Si veda il sondaggio/ricerca promosso dal Dipartimento della funzione pubblica: “100 procedure da semplificare”. La sintesi dello studio è disponibile a questo indirizzo http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1166142/risultati_100procedure_apr2014.pdf.

4 - Si veda per approfondimenti <http://www.nimbyforum.it/home>.

il 13,9% – in crescita rispetto al 9,8% del 2012.

1.1.2 Il quadro normativo su trasparenza e partecipazione

In che modo la riforma del 2013 incide sull'attività delle pubbliche amministrazioni territoriali? Sono due, in sintesi, i settori toccati dalla riforma: il primo riguarda la struttura organizzativa, il secondo gli ambiti procedurali.

(1) Quanto alle novità in tema di organizzazione, vale la pena ricordare la figura del Responsabile della Trasparenza (d'ora in avanti, RdT) e l'Organismo Interno di Valutazione (d'ora in avanti, OIV). Il RdT è una figura interna all'amministrazione, ma di nomina politica. L'articolo 43 del D.LgVo n. 33 del 2013 attribuisce ad esso funzioni di controllo e verifica di completezza, chiarezza e tempestivo aggiornamento delle informazioni relative all'attività istituzionale. Spetta dunque al RdT segnalare tempestivamente alle strutture competenti (a seconda dei casi, gli OIV, l'Autorità anticorruzione e l'ufficio di disciplina) eventuali inadempienze. Sempre a tale fine il RdT aggiorna ogni anno il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (d'ora in avanti, PTTI) e garantisce l'effettiva attuazione dell'accesso civico. A proposito di PTTI: questi, in realtà, sono parte integrante del Piano per la prevenzione della corruzione, il quale si inserisce a sua volta nel quadro della programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, delineata nel Piano per la *performance*. La Relazione sulla *Performance*, invece, è il documento nel quale si procede alla verifica degli obiettivi raggiunti rispetto a quelli programmati. Anche gli OIV rivestono grande importanza nel quadro della riforma. Nascono nel solco dell'esperienza tracciata dai Nuclei Interni di Valutazione; ma nella riforma vengono adibiti in particolare alla valutazione della *performance* delle amministrazioni e alla certificazione di conformità dei dati pubblicati con quanto prescritto dalla legge. La normativa nazionale (in particolare il D.LgVo n. 150 del 2009)⁵ precisa che la nomina dei tre componenti degli OIV avviene per decreto del vertice politico, e non deve comportare alcun aggravio per le casse dell'amministrazione. Pertanto, il compenso da accordare ai membri non può eccedere quanto già liquidato al Nucleo di Valutazione dell'ente.

(2) Invece dal punto di vista procedurale i profili più interessanti riguardano gli obblighi di diffusione delle informazioni relative all'attività amministrativa e l'accesso civico. I primi creano una serie di obblighi di pubblicazione delle informazioni sul funzionamento dell'amministrazione. Il secondo svolge una funzione complementare rispetto a questi. L'articolo 5 del decreto definisce l'accesso civico come "*il diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*". In sostanza, l'accesso civico rappresenta un rimedio alla mancata pubblicazione di documenti, informazioni o dati sul sito istituzionale. Altre disposizioni inerenti l'assolvimento degli obblighi di trasparenza in materie particolari (ad esempio gli appalti) e la partecipazione dei soggetti interessati alla formazione delle decisioni le dettano, a seconda dei casi, la normativa europea, la legislazione nazionale, gli statuti e la normazione di secondo grado (regolamenti, delibere) delle amministrazioni locali. Ragioni di spazio impediscono di tracciare un quadro esaustivo delle norme a presidio della trasparenza istituzionale e della partecipazione dei portatori di interesse. Nel proseguio della ricerca, quando rilevanti, le norme di settore sono indicate direttamente.

1.1.3 La struttura e gli strumenti della ricerca

Prima di entrare nel merito dell'analisi svolta dal gruppo di ricerca è bene dare rapidamente conto della metodologia seguita e dei principali nodi problematici che il gruppo ha dovuto affrontare e risolvere.

(1) La metodologia, anzitutto. Il gruppo di ricerca ha combinato un'analisi empirica delle informazioni rese disponibili attraverso i siti web delle pubbliche amministrazioni oggetto dello studio, attraverso una serie di approfondimenti mirati. Questi ultimi si sono resi necessari in particolare in quelle circostanze in cui è stata rilevata l'assenza di dati sui siti delle amministrazioni. Gli approfondimenti hanno preso in considerazione fonti diverse. Quando disponibili, il gruppo si è avvalso delle interviste rilasciate dagli amministratori locali coinvolti nella ricerca. In altri casi è stata esaminata la letteratura grigia (rapporti, approfondimenti, dossier di studio) oppure, più raramente, la letteratura scientifica sul tema. In altri casi ancora, infine, il gruppo ha operato una serie di deduzioni basandosi sulle informazioni a disposizio-

.....

5 - Si veda il testo del decreto al seguente indirizzo: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/09150dl.htm>.

ne. Il testo che segue precisa, volta per volta, quali e quante sono le fonti utilizzate dal gruppo di ricerca.

(2) Quanto alla struttura del capitolo, questo è idealmente diviso in tre parti. Nella prima di discutono i profili relativi all'assolvimento degli obblighi di trasparenza richiesti dal Legislatore nazionale. Oltre ad analizzare la risposta delle amministrazioni-campione rispetto agli obblighi imposti dalla legge, il testo esamina il formato, la qualità e la reperibilità dei dati messi a disposizione dalle amministrazioni; inoltre, si analizzano in modo approfondito le competenze (e le criticità) legate alla figura del RdT. La seconda parte del capitolo, invece, è dedicata alle modalità di partecipazione che le amministrazioni comunali riconoscono, rispettivamente, ai portatori di interessi diffusi (cittadini e associazioni) e alle imprese operanti sul territorio. Si censiscono a tal fine una serie di esperienze, o "buone prassi", che segnano differenze importanti, spesso migliorative, rispetto alle disposizioni di legge. Nonostante il gruppo di ricerca abbia riscontrato una forte eterogeneità negli approcci seguiti dalle amministrazioni, si è cercato sempre di comporre a sistema le informazioni raccolte, ipotizzando modelli generali di riferimento. Chiudono il capitolo alcune riflessioni conclusive. Queste svolgono una duplice funzione. Da un lato, riassumono sinteticamente gli elementi di maggiore importanza che sono emersi nel corso della ricerca. Dall'altro lato, offrono spunti di natura programmatica e operativa per intervenire sulle criticità riscontrate e contribuire così alla migliore composizione del rapporto tra le amministrazioni territoriali e i portatori di interesse. A supporto dell'analisi sono presenti una serie di tabelle e grafici che riassumono le informazioni esposte nel testo.

1.2 La disciplina della trasparenza. Il tasso di compliance delle amministrazioni territoriali

Il primo profilo da considerare nello studio del rapporto tra amministrazioni locali e portatori di interesse riguarda la trasparenza dell'attività amministrativa. Da un punto di vista meramente formale, il dato è positivo. Dall'analisi del campione esaminato dal gruppo di ricerca emerge, complessivamente, un sufficiente tasso di *compliance* delle pubbliche amministrazioni rispetto agli adempimenti richiesti dal D.LgVo n. 33 del 2013. Per misurare la *compliance*

delle amministrazioni sono stati usati due metodi di misurazione: la Bussola della Trasparenza e l'analisi delle griglie di rilevazione che gli OIV, in ottemperanza alla delibera ANAC n.77/2013⁶, devono rilasciare entro il 31 gennaio di ogni anno. La BdT è invece lo strumento adibito dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (di seguito, Ministero PA) all'analisi dei siti delle amministrazioni locali e alla rilevazione dell'adempimento delle disposizioni del D.LgVo n. 33 del 2013.

In realtà, il *rating* della BdT è fuorviante. Per stessa ammissione del Ministero PA, infatti, la BdT offre un giudizio parziale, dal momento che non rileva il contenuto, ma si limita a considerare la struttura dei siti istituzionali. Non è in grado, ad esempio, di rilevare la presenza di un file assente o rovinato⁷. Come precisa il sito della BdT, infatti, l'unico strumento idoneo a valutare la corretta pubblicazione dei dati è l'attestazione da parte degli OIV.

Per avere un quadro più completo del tasso di *compliance*, quindi, il gruppo di ricerca ha svolto un esame manuale delle informazioni pubblicate nelle diverse griglie di rilevazione. Queste ultime sono file in formato tabellare (a volte pubblicate in formato excel, altre in .pdf) nei quali gli OIV verificano, per ciascun settore della sezione "Amministrazione trasparente", che le informazioni siano effettivamente pubblicate nelle sotto-sezioni previste dalla normativa. Gli OIV inoltre conferiscono, a ciascuna tipologia di informazione, un punteggio che qualifica la qualità dell'informazione stessa, relativamente ai seguenti aspetti: a) completezza delle informazioni rispetto alla normativa, b) estendibilità del dato a tutti gli uffici dell'ente, c) effettivo aggiornamento della pagina, d) elaborabilità ed apertura del formato. I punteggi possono variare all'interno di un intervallo che va da 0 a 2 (a seconda che i dati siano pubblicati o meno in "Amministrazione trasparente"), o da 0 a 3 (per i quattro attributi sopra elencati).

La tabella che segue (Tabella 1.1) riporta l'intero campione esaminato dal gruppo di ricerca. In tabel-

.....

6 - Si veda la delibera al seguente link: <http://www.anticorruzione.it/?p=10477>

7 - Si veda la home page della Bussola della Trasparenza, <http://www.magellanopa.it/bussola/>, in particolare dove si cita il livello di adempimento di alcuni siti. Un esempio è quello del sito del Parco dell'Etna (www.parcoetna.it). Il sito riceve un rating pari al 100% (corrispondente a 67 indicatori rispettati su 67). Una verifica manuale conduce invece al risultato opposto: l'amministrazione è inadempiente poiché all'interno delle sezioni i contenuti sono assenti o lacunosi.

la si pongono a confronto i numeri di inadempienze rilevati dagli OIV nel gennaio 2014 con il numero di inadempienze rilevate manualmente dal gruppo di ricerca. La metodologia è stata la seguente: il gruppo ha verificato qualora le informazioni risultate mancanti nel gennaio 2014 fossero state integrate nel cor-

so dei primi 9 mesi del 2014.

Si noti che il controllo manuale effettuato ha un valore indicativo in quanto solo l'attestazione degli OIV ha valore ufficiale.

<i>Comune</i>	<i>Rilevazione OIV 01/2014 numero di inadempienze</i>	<i>Rilevazione gruppo di ricerca 09/2014, numero di inadempienze</i>	<i>Variazione 01/2014 - 09/2014 (% inadempienze risolte)</i>	<i>Numero di inadempienze secondo la Bussola della Trasparenza (al 19/09/2014)</i>
<i>Pisa</i>	15	4	73%	0
<i>Ravenna</i>	2	2	0%	5
<i>Novara</i>	6	4	33%	0
<i>Grottammare</i>	3	3	0%	0
<i>La Spezia</i>	3	3	0%	0
<i>Porto Viro</i>	13	12	8%	0
<i>Ancona</i>	18	7	61%	65
<i>Gatteo</i>	0	-	-	1
<i>San Donà di Piave</i>	3	2	33%	0
<i>Salerno</i>	18	4	77%	0

Tabella 1.1 – Rilevazioni OIV comparate con le rilevazioni del gruppo di ricerca

Dalla lettura della tabella risulta evidente che nessun comune ha risolto completamente i casi di inadempienza rilevati dagli OIV nel gennaio 2014. Infine - e si tratta di un dato particolarmente significativo - una parte rilevante delle inadempienze riscontrate nel gennaio 2014 si concentra nei settori “Consulenti e collaboratori” e “Contributi, sussidi, vantaggi economici”. In questi due settori si contano infatti 41 inadempienze sulle 81 totali rilevate. In particolare, il settore “Consulenti e collaboratori” contiene il 23% delle inadempienze totali, mentre il settore “Contributi, sussidi, vantaggi economici”, ne contiene il 27% (si parla sempre di dati aggregati facenti riferimento all'intero campione). Infine, gli OIV hanno rilevato, mediamente, 8 inadempimenti per ogni comune (sempre con data di riferimento il 31 gennaio 2014).

1.3 Le ipotesi di inadempienza

Come si vede, in alcuni casi il numero di inadempienze è anche piuttosto rilevante. Cosa motiva l'inadempimento di una pubblica amministrazione locale? Le spiegazioni sono diverse. Di seguito se ne discutono alcune. Si tratta, nell'ordine, di: problemi di carenza di personale o di mancato adeguamento alla normativa e di problemi legati alla manutenzione e all'adeguamento tecnologico (oltre, naturalmente, alla combinazione di questi problemi).

(1) Il primo problema che può motivare l'inadempimento da parte delle amministrazioni territoriali riguarda la carenza di personale da dedicare al processo di reperimento, redazione e verifica dei dati. Talora non è tanto la mancanza di personale, quanto il ritardo nell'adeguamento alle norme del D.Lg-Vo n. 33 del 2013 (che, è utile ricordare, è entrato in

vigore il 20 aprile 2013)⁸. L'esempio più significativo, in questo senso, è quello del Comune di Ancona. Nel PTI 2014 – 2016 l'amministrazione dichiara di non avere la possibilità di assegnare un'unica struttura all'adempimento degli obblighi di trasparenza. Si incaricano quindi i dirigenti d'area di supervisionare – sotto la supervisione del RdT – il processo di pubblicazione. Particolarmente significativo è quanto riferisce l'OIV del Comune di Ancona nella scheda di sintesi relativa alla rilevazione degli adempimenti. Questa precisa che: “sussiste una difficoltà oggettiva, date le rilevanti dimensioni dell'Ente, per quelle situazioni in cui la molteplicità degli atti prodotti da più dirigenti non risulta riconducibile ad una ben definita banca dati”.⁹ È un dato significativo. Ci si potrebbe aspettare infatti che le amministrazioni comunali di dimensione intermedia (intorno ai 10.000 abitanti e comunque sotto i 50.000)¹⁰, quali ad esempio il Comune di Gatteo o di Porto Viro, riscontrino maggiori difficoltà nell'adempiere agli obblighi normativi a causa di una pianta organica ridotta. Il caso di Ancona (che somma 101.258 abitanti, secondo le ultime rilevazioni dell'Istat) testimonia il contrario. In altre parole, non sempre le ridotte dimensioni dell'ente pubblico territoriale sono una variabile significativa nella valutazione dell'impatto esercitato sul rispetto delle norme sulla trasparenza delle amministrazioni.

(2) Passiamo alla seconda ipotesi di inadempienza degli obblighi di trasparenza. Questa è causata dai processi di manutenzione e ristrutturazione dei siti web istituzionali che si protraggono nel tempo. È il caso, tra gli altri, del Comune di Gatteo. Il sito del Comune, si riporta nel PTI 2014-2016, è in fase di “totale rinnovamento”¹¹. Nel PTI appena menzionato si legge inoltre che nel 2013 l'ente non disponeva ancora di un “*software applicativo abbinato a protocollo ed atti*” che permettesse di creare delle schede *ad hoc* per ogni tipo di pubblicazione prevista dalla normativa, associare ad esse allegati provenienti dalla rete, aggiornare/eliminare/integrare tali pubblicazioni nel tempo, tracciare gli eventi di pubblicazione

e, infine, distribuire tra i dipendenti le mansioni relative alla pubblicazione dei dati.

La tabella che segue (Tabella 1.2) indica il numero e la tipologia di inadempimenti che il gruppo di ricerca ha riscontrato esaminando manualmente, nel settembre 2014, i siti web istituzionali delle amministrazioni-campione. Oltre ai dati già riportati nella Tabella 1.1 si precisa anche la tipologia di inadempimento riscontrato. Si noti che anche in questo caso il controllo manuale effettuato ha un valore indicativo.

In media, il controllo manuale eseguito dal gruppo di ricerca ha rilevato 8 inadempimenti per ogni comune. Si tratta dello stesso risultato riscontrato (sempre in media) tramite l'analisi delle griglie di rilevazione rilasciate dagli OIV nel gennaio 2014.

•••••

8 - Cfr. Gazzetta Ufficiale n. 80, del 5 aprile 2013.

9 - La relazione è disponibile a pagina 7 del PTI del Comune di Ancona, consultabile qui: http://www.comune.ancona.it/binaries/repository/amministrazione_trasparente/1-1/pti-2014_2016-comune-di-ancona.pdf.

10 - Per una stima precisa del numero di abitanti che determina la qualifica di piccolo comune si veda: <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=590>

11 - Il PTI del Comune di Gatteo è consultabile qui: <http://www.comunegatteo.it/Comune/Trasparenza0/disposizioni/programma/contentParagraph/00/documentPdf/piano%20triennale%20della%20trasparenza%20gatteo.pdf>.

<i>Amministrazione</i>	<i>n° sezioni</i>	<i>Tipologia inadempimento</i>
<i>Pisa</i>	6	Servizi erogati, opere pubbliche, contratti pubblici, benessere organizzativo, sanzioni per mancata comunicazione dati, oneri informativi
<i>Salerno</i>	6	Personale, Relazione sulla performance, controlli sulle imprese, contratti pubblici, bilancio
<i>Ravenna</i>	5	Oneri informativi, attività e procedimenti, controlli sulle imprese, opere pubbliche
<i>Novara</i>	1	Controlli sulle imprese
<i>Grottammare</i>	12	Interventi straordinari, opere pubbliche, servizi erogati, controlli sull'amministrazione, Enti controllati, Personale (codice comportamento)
<i>La Spezia</i>	3	Consulenti e collaboratori
<i>Porto Viro</i>	22	Interventi straordinari, tempi medi di erogazione dei servizi, costi contabilizzati, carta dei servizi, controlli sull'amministrazione, canoni di locazione, patrimonio immobiliare, piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, controlli sulle imprese, dichiarazioni sostitutive, monitoraggio tempi procedimentali, dati aggregati attività amministrativa, rappresentazione grafica, benessere organizzativo, dati relativi ai premi, ammontare dei premi, OIV, incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti, incarichi amministrativi di vertice, sanzioni per mancata comunicazione dati, oneri informativi, atti generali
<i>Ancona</i>	18	Informazioni ambientali, opere pubbliche, indicatore di tempestività dei pagamenti, carta dei servizi, class action, costi contabilizzati, tempi medi di erogazione dei servizi, piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, controlli sulle imprese, monitoraggio tempi procedimentali, dichiarazioni sostitutive, benessere organizzativo, incarichi amministrativi di vertice, dotazione organica, personale non a tempo determinato, rendiconto gruppi consiliari, sanzioni per mancata comunicazione dati, oneri informativi per cittadini e imprese
<i>Gatteo</i>	5	Oneri informativi, scadenziario nuovi obblighi amministrativi, enti pubblici vigilati, enti di diritto privato controllati
<i>San Donà di Piave</i>	4	Controlli e rilievi sull'amministrazione, controlli sulle imprese, dati aggregati attività amministrativa, livelli di benessere organizzativo

Tabella 1.2 – Numero delle sezioni o sottosezioni interessate da inadempimenti e loro tipologia, sui siti istituzionali delle amministrazioni locali¹²

•••••

12 - Dato che la colonna di sinistra si riferisce, a seconda dei casi, al numero di sezioni o sottosezioni, e dato che queste ultime possono contenere anche più di una tipologia di dati soggetti a obbligo di pubblicazione, il numero di inadempimenti rilevati nella colonna di destra può non coincidere con il numero di sezioni o sottosezioni conteggiate nella colonna sinistra.

1.4 La disponibilità delle informazioni e il diritto all'oblio

La disomogeneità riscontrata dal gruppo di ricerca nella valutazione del tasso di *compliance* delle amministrazioni-campione interessa anche la disponibilità dei dati. In questo caso è possibile trovare almeno due spiegazioni al fenomeno.

(1) Una prima spiegazione è legata al dato cronologico. Accade cioè che l'amministrazione già pubblicasse, prima dell'entrata in vigore della riforma, le informazioni richieste dalla legislazione in vigore al tempo¹³, talora anche per un lasso di tempo superiore ai 2 o 3 anni. È il caso, ad esempio, del comune di Ravenna, che pubblica il bilancio ambientale dal 2011,

•••••

13 - Cfr. D.LgVo n. 150 del 2009.

o la Relazione sulla *Performance* a partire dal 2010; del Comune di Gatteo, che pubblica i tassi di assenza del personale a partire dal 2009 (e il conto del personale dal 2008); di La Spezia, che comunica i tassi di assenza del personale a partire dal 2010 e aggiorna in “tempo reale” quelli relativi al 2014. In tutti questi casi il gruppo di ricerca non ha riscontrato problemi con l’extrapolazione dei dati e la costruzione di serie storiche complete.

(2) La seconda ipotesi, più frequente rispetto alla prima, è quella in cui il dato è disponibile solamente per gli ultimi 2 anni, talora anche solo per l’ultimo anno. Circostanza che, al contrario della precedente, ha impedito al gruppo di ricerca di operare un raffronto su base pluriennale. Appartengono a questa seconda categoria i comuni di Gatteo, che pubblica la Relazione sulla Performance relativa al solo 2012 (ma non rende disponibile alcuna attestazione vali-

dante da parte dell’OIV); di La Spezia, che comunica i premi collegati alla performance individuale per il solo anno 2011 (liquidati nel 2013). Come si può notare alcune amministrazioni ricorrono in entrambe le fattispecie. La spiegazione è semplice: le stesse amministrazioni comunali che pubblicano, per alcuni tipi di informazioni, dati risalenti anche a diversi anni addietro, risultano meno costanti e tempestive nella pubblicazione di altre tipologie di informazioni.

La tabella che segue (Tabella 1.3) suddivide il campione esaminato dal gruppo di ricerca in base all’estensione temporale dei dati a disposizione. Sono state scelte tre voci di riferimento: i bilanci, i tassi di assenza del personale e le informazioni su consulenti e collaboratori. Dalla tabella risulta immediatamente evidente l’estrema diversificazione tra le informazioni, a conferma dell’eterogeneità del dato.

Estensione temporale dei dati			
<i>Comune</i>	<i>Bilanci</i>	<i>Tassi assenza personale</i>	<i>Consulenti e collaboratori</i>
<i>Pisa</i>	2011-2012-2013	Dal 2009 al 2014	2013-2014
<i>Salerno</i>	2012-2013	Dal 2009 al 2014	Dal 2007 al 2013
<i>Ravenna</i>	2012-2013-2014	Dal 2009 al 2014	Dal 2008 al 2014
<i>Novara</i>	2012-2013-2014	Dal 2009 al 2014	Dal 2007 al 2014
<i>Grottammare</i>	Dal 2011 al 2014	2014	2001, 2012, 2013
<i>La Spezia</i>	2013-2014	Dal 2010 al 2014	Dal 2007 al 2014
<i>Porto Viro</i>	2012-2013	2011-2012-2013-2014	Dal 2008 al 2014
<i>Ancona</i>	Dal 2009 al 2014	Dal 2009 al 2014	Non disponibile
<i>Gatteo</i>	2012-2013-2014	Dal 2009 al 2014	2008, 2009
<i>San Donà di Piave</i>	2008-2012	Dal 2009 al 2014	2004-2014

Tabella 1.3 – Estensione temporale dei dati pubblicati sui siti web istituzionali delle amministrazioni territoriali

Un ultimo cenno, sempre in merito alla disponibilità dei dati, lo merita il tema dell’estensione temporale durante la quale le informazioni devono essere a disposizione degli utenti attraverso i siti istituzionali. Questa finestra temporale, in base alla riforma, si chiude al decorrere del quinto anno dalla pubblicazione dei dati. In realtà, il D.LgVo n. 33 del 2013 (articolo 9, secondo comma) prevede che, trascorso il periodo indicato, i dati vengano comunque conservati e resi disponibili “*all’interno di distinte sezioni del sito di archivio, collocate e debitamente segnalate nell’ambito della sezione Amministrazione trasparente*”. Tali sezioni di archivio, però, nel campione esaminato dal gruppo di ricerca non risultano pre-

senti. La spiegazione più logica a questa lacuna è che, essendo la riforma entrata in vigore nell’aprile 2013, non sono ancora trascorsi i cinque anni necessari a far sì che le amministrazioni creino tali sezioni di archivio.

1.5 Il formato e la qualità dei dati

Passiamo ora a esaminare un ulteriore aspetto della trasparenza dei siti istituzionali delle amministrazioni territoriali: quello del formato dei dati. Non è raro il caso in cui le amministrazioni territoriali pubblicano dati e statistiche (assolvendo dunque formalmente gli obblighi imposti dalla legge), ma lo fanno spesso in formati che ne ostacolano l'estrazione automatizzata. È il caso, in particolare, dei file con estensione in formato "pdf". In realtà, i file di ultima generazione che hanno questa estensione permettono l'estrapolazione (manuale) delle informazioni per la compilazione di fogli di calcolo. In molti casi, tuttavia, i siti web istituzionali delle amministrazioni riportano documenti in formato .pdf da cui è di fatto impossibile acquisire automaticamente le informazioni, dal momento che la struttura tabellare è sempre diversa da Comune a Comune. Si vedano, a titolo meramente esemplificativo, il caso dei Comuni di Gatteo, Salerno e Pisa, che pubblicano tabelle, in formato .pdf, molto diverse tra di loro. Il fatto che le tabelle siano in formato .pdf, come detto, rappresenta di per sé un ostacolo alla estrazione automatica dei dati (cd. *data capture*). Se a ciò si aggiunge il fatto che non esiste uno standard omogeneo per la redazione delle tabelle, emerge con evidenza il peso che la disomogeneità delle pubblicazioni esercita sulla raccolta e l'analisi dei dati.

La controprova del fatto che la qualità dei dati costituisce un punto critico si ottiene leggendo le griglie di valutazione degli OIV. L'analisi del campione rivela come, nelle griglie di valutazione, i punteggi più bassi si concentrano infatti nella colonna denominata "Apertura formato". In questa colonna, infatti, si trova il 57% dei voti che si attestano al di sotto dei livelli massimi consentiti dalla già citata delibera ANAC. La questione del formato è dunque di sostanziale importanza ai fini del giudizio sulla trasparenza dell'azione amministrativa. Programmare sistemi automatici di rilevazione dei dati sulle piattaforme web delle singole amministrazioni è molto più difficile in assenza di uno standard omogeneo sul territorio nazionale. Se, per un verso, sarebbe stato auspicabile da parte del Legislatore nazionale identificare uno standard omogeneo, per altro verso questa lacuna sembra motivata dalla consapevolezza del fatto che gran parte delle amministrazioni comunali di dimensioni medio-piccole non dispone ancora di sistemi editoriali

avanzati, oppure non ha la capacità finanziaria per implementarli. Si può allora supporre che la mancata prescrizione di uno standard minimo per la presentazione dei dati sia frutto di un "realismo normativo" che privilegia il conseguimento di un primo risultato, per quanto imperfetto, rispetto alla possibilità che non si raggiunga alcun esito. L'articolo 6, comma 2, del D.Lgs n. 33 del 2013, infatti, precisa che *"L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti"*.

Un ultimo riferimento alla qualità dei dati pubblicati. I siti istituzionali delle amministrazioni monitorate da questa ricerca non si limitano a pubblicare dati numerico-quantitativi. Il D.Lgs n. 33 del 2013 prevede infatti obblighi aggiuntivi relativamente alla pubblicità degli indirizzi strategici che l'amministrazione intende perseguire per migliorare la cultura della trasparenza nella vita istituzionale dell'ente, anche in relazione ai portatori di interesse esterni. L'articolo 10 del decreto legislativo stabilisce che *"Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da aggiornare annualmente (...)"*. In realtà il coinvolgimento delle associazioni citate dal Legislatore nazionale, relativamente alla fase di redazione del PTTI, non sempre risulta effettuato nei casi di studio esaminati dal gruppo di ricerca. Più esattamente: l'unico modo per avere certezza del fatto che l'amministrazione abbia coinvolto le associazioni è quando tale prassi viene citata esplicitamente nel PTTI. Per cui quando questa indicazione è assente non si può escludere a priori che le associazioni rappresentate nel Consiglio non siano state consultate. Ciò premesso, nel Campione esaminato sono sette le amministrazioni territoriali che non citano il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti tra gli *stakeholders* coinvolti nel processo di redazione e pubblicazione del PTTI. Si tratta dei Comuni di Gatteo, Grottammare, Novara, Porto Viro, Ravenna, Salerno, San Donà di Piave.

1.6 Il Responsabile della Trasparenza (RdT)

1.6.1 Il RdT e la gestione del “ciclo della trasparenza”

Conclusa l'analisi relativa alla pubblicazione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni, è possibile esaminare la figura centrale intorno a cui ruota l'assolvimento degli obblighi di trasparenza imposti alle amministrazioni territoriali: il RdT. Il primo dato che emerge dallo studio delle amministrazioni-campione è che i PTTI contengono sempre una descrizione generale delle funzioni del RdT. La descrizione è mutuata dalla legislazione nazionale, sia per quanto riguarda i contenuti che la forma espositiva. Si può dunque affermare che i diversi PTTI non conferiscono al RdT compiti diversi e ulteriori rispetto a quelli loro attribuiti dalla normativa nazionale. Al contrario, ci sono alcuni aspetti interessanti che emergono nelle prassi adottate dalle amministrazioni-campione nella gestione del “ciclo della trasparenza”¹⁴, di cui come si è detto il RdT è il principale referente. La legge nazionale non disciplina per intero la gestione del ciclo. Si limita a indicare gli obiettivi finali, lasciando agli enti pubblici l'onere di strutturare modalità operative in autonomia. Nella quasi totalità del campione la gestione del ciclo presenta accentuati caratteri di accentramento. Impernia cioè la gestione dello stesso sugli organi municipali, declinando le varie responsabilità che, internamente all'amministrazione, concorrono all'assolvimento degli obblighi di legge. In questo caso (si vedano ad esempio i comuni di Novara, Ravenna, Ancona) generalmente il RdT fa affidamento sui singoli dirigenti di settore. Costoro nominano (con decreto dirigenziale), scegliendo all'interno della pianta organica cui sono preposti, le figure deputate a raccogliere, controllare, pubblicare e aggiornare i dati. In alcuni casi (ad esempio Ravenna, Novara), apposite strutture vengono messe a disposizione del RdT per facilitarne le comunicazioni con i singoli uffici. C'è però un caso particolare, La Spezia, che fa eccezione rispetto al modello generale. Qui si è proceduto alla creazione di strutture operanti su base territoriale. Si tratta più esattamente di strut-

ture operanti a livello di quartiere/circoscrizione, cui è affidato il compito di curare il reperimento, la lavorazione e la pubblicazione dei dati. In questo caso, dunque, l'approccio organizzativo è quasi interamente decentrato (e si rivela peraltro particolarmente utile ai fini della rilevazione di altri dati territoriali che concorrono, tra le altre cose, alla formazione dei data-set aperti utili a programmare strategie di marketing territoriale).

La tabella che segue (Tabella 1.4) identifica gli elementi essenziali relativi alle due modalità di gestione del ciclo della trasparenza. Per ciascuna delle amministrazioni-campione esaminate da questa ricerca la tabella indica quale dei due modelli appena descritti è stato adottato e quali sono le peculiarità che li contraddistinguono.

.....

14 - Per “ciclo della trasparenza” in questo studio si intende tutto l'insieme di prassi gestionali, strategie e provvedimenti adottati dagli enti per garantire gli adempimenti normativi. Non esiste una definizione specifica di “ciclo della trasparenza”. L'espressione è però utilizzata in diversi documenti istituzionali. Si veda, ad esempio: <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Allegato-4-monitoraggio-OIV-avvio-ciclo1.pdf>.

Gestione del ciclo della trasparenza		
<i>Modello accentrato</i>	All'interno della struttura comunale vengono individuate le figure responsabili a gestire i dati dalla fase di reperimento a quella di pubblicazione e successivo controllo-aggiornamento. Il processo è gestito verticalmente: i responsabili di settore individuano, in ciascun settore, i responsabili dei processi editoriali. I responsabili di settore sono a loro volta subordinati al RdT.	Ancona, Salerno, Ravenna, Novara, Porto Viro, Pisa, Gatteo, Grottammare, San Donà di Piave
<i>Modello decentrato</i>	Vi sono redazioni territoriali decentrate che hanno il compito di rilevare i dati direttamente sul territorio di loro competenza e di curarne la fase di preparazione e pubblicazione. Sono soggetti anch'essi al RdT per quanto riguarda gli obblighi normativi introdotti dalla riforma, ma hanno un ruolo aggiuntivo giacchè contribuiscono a creare una più vasta ed esaustiva rete di dati aperti, utili ad esempio ai fini di marketing territoriale e all'apertura di data-set sul sito dell'ente.	La Spezia

Tabella 1.4 – Modalità di gestione del ciclo della trasparenza

Nei paragrafi che seguono si continuerà a fare riferimento a entrambi i modelli, e in particolare alle implicazioni che ne discendono dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa. Come si vedrà, tanto nel primo quanto nel secondo caso, le amministrazioni territoriali hanno creato strutture tecniche per supportare il lavoro del RdT e garantire così il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legislazione nazionale.

1.6.2 Il modello accentrato: le strutture di supporto al RdT

Iniziamo il discorso sulle strutture amministrative create a sostegno del RdT dal primo dei due modelli, quello che propone una gestione centralizzata della trasparenza istituzionale. Si segnalano, al riguardo, quattro casi.

(1) Il primo è quello del Comune di Novara. Non solo l'amministrazione novarese ha ritenuto opportuno distinguere il ruolo di responsabile anti-corruzione da quello di RdT, ma ha anche scelto di mettere a disposizione del secondo una struttura di supporto: l'Unità organizzativa "Progetti speciali-attuazione

del programma di governo"¹⁵ (di seguito: Unità organizzativa). L'Unità organizzativa ha, tra gli altri, il compito di presidiare, dal punto di vista organizzativo, il sistema degli obblighi di pubblicazione, in particolare definendo e mantenendo aggiornata la corrispondenza tra singola informazione richiesta e unità organizzativa di livello dirigenziale tenuta a garantire la tempestiva e regolare disponibilità dei dati. A completare la struttura capillare sui cui fa affidamento il RdT c'è la rete dei referenti. Quest'ultima è una rete composta da un rappresentante per ogni servizio. I rappresentanti vengono individuati dai dirigenti dei diversi servizi per lo svolgimento degli adempimenti previsti in materia di reperimento e pubblicazione dei dati. I referenti individuati, pur dipendendo funzionalmente e gerarchicamente dai rispettivi dirigenti, sono coordinati, per le attività in tema di trasparenza, dal RdT, e sono oggetto di specifici percorsi di formazione e addestramento.

(2) Novara non è la sola amministrazione ad aver istituito una struttura di supporto al RdT. Interes-

•••••

15 - Si veda il PTTI del Comune di Novara, al seguente indirizzo: http://www.comune.novara.it/comune/trasparenza/amministrazioneTrasparente/pdf/PTTI_2014_2016.pdf.

sante da questo punto di vista è anche il caso dell'amministrazione ravennate, che ha ritenuto necessario istituire un tavolo tecnico di lavoro individuato dal Segretario generale che, nella fase di transizione verso l'implementazione della riforma iniziata nel dicembre 2013, si è riunito con cadenza mensile. Il tavolo tecnico ha coinvolto le principali competenze dell'ente interessate ad adempiere agli obblighi normativi. A Ravenna, peraltro, è a disposizione del RdT anche il Servizio *ICT Information and Communication Technology* (d'ora in avanti Servizio ICT) diretto tra l'altro dallo stesso soggetto. A questo servizio spetta la progettazione e il funzionamento dei sistemi informativi necessari a rendere disponibili le informazioni soggette ad obblighi di pubblicazione. Il servizio ICT assicura che le sezioni del sito web e le modalità di pubblicazione siano conformi alle prescrizioni tecniche previste dalla normativa.

(3) Terzo, in ordine, è il caso di Pisa. Il PTTI dell'amministrazione pisana¹⁶ prevede che il responsabile della Rete Civica coadiuvi il RdT nello svolgimento dei suoi compiti e delle sue attività. Il responsabile della Rete Civica ha responsabilità molto simili a quelle che la normativa nazionale definisce in capo al RdT, dal momento che ha il compito di monitorare e controllare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione; assicurare completezza, chiarezza e aggiornamento dei dati e dei documenti; monitorare l'applicazione delle direttive del RdT; infine, ricevere segnalazioni relative ad eventuali contenuti non aggiornati, non pertinenti o che non corrispondono alla documentazione ufficiale. Spetta sempre al responsabile della Rete Civica segnalare al RdT il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicità. Da notare che lo stretto affiancamento del responsabile della Rete Civica (o di figure a questo assimilabili), con competenze quasi sovrapponibili a quelle del RdT, rappresenta un'eccezione tra le amministrazioni-campione esaminate in questa ricerca.

Più generica, ma ugualmente degna di nota, è la strategia adottata dall'amministrazione di San Donà di Piave. Il PTTI del Comune¹⁷ stabilisce che il RdT può individuare uno o più soggetti cui conferire la carica di referenti o collaboratori per l'attuazione del

PTTI. È prevista inoltre la possibilità di individuare una figura incaricata di verificare l'accessibilità informatica del sito web, di predisporre strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti, di controllare la regolarità dei flussi informativi e la qualità dei dati oggetto di pubblicazione, segnalando eventuali problematiche al RdT. Queste cariche, a settembre 2014, non risultano ancora attribuite.

1.6.3 Il modello decentrato nella gestione della trasparenza

Nel modello accentrato il tentativo da parte delle amministrazioni territoriali di adempiere agli obblighi di legge sulla trasparenza può portare alla creazione di strutture amministrative di supporto al RdT. La stessa esigenza sussiste in capo alla sola amministrazione locale che ha optato per un processo decisionale diverso, decentrato sul territorio. Si tratta, come anticipato, del Comune di La Spezia. Anche in questa seconda ipotesi si è proceduto con la creazione di apposite strutture, operanti però su base circoscrizionale, che svolgono la funzione di reperimento e trasmissione dei dati. Nel 2013 La Spezia ha avviato un programma (tutt'ora in fase di attuazione) che prevede, previa individuazione dei referenti nei vari servizi e un adeguato supporto formativo, la creazione di "redazioni" per supportare lo sviluppo di data set. Tutta la filiera dei dati (dal reperimento al caricamento sul sito web istituzionale) viene dunque gestita secondo una logica di sussidiarietà. Le singole redazioni presidiano il territorio di competenza, mentre la supervisione finale dei contenuti è affidata al servizio Comunicazione e al RdT. C'è inoltre una struttura esterna che fa riferimento alla Regione Liguria e che funge da consulente tecnico per i servizi informatici e di back-office. A livello centrale, similmente al caso novarese, è stata definita una "rete dei Referenti", che opera in stretta connessione con l'Ufficio relazioni con il pubblico (URP). Ciascuno dei referenti, ognuno per il proprio servizio di appartenenza, è abilitato a caricare e aggiornare le informazioni pubblicate sul sito. I referenti e responsabili URP sono inoltre garanti dell'accessibilità delle informazioni presenti sul sito.

.....
16 - Il PTTI di Pisa è consultabile al seguente link: <http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/8870/Programma-per-la-Trasparenza-e-l-integrit-.html>.

17 - Il PTTI di San Donà di Piave è consultabile al seguente link: <http://sandonadipiave.gov.it/wp-content/uploads/2013/09/Programma-Triennale-per-la-Trasparenza-e-lIntegrit%C3%A0.pdf>.

1.6.4 Strutture verticali e orizzontali nella gestione della trasparenza

Per completare l'analisi dei due modelli di gestione della trasparenza da parte delle amministrazioni-campione di questa ricerca è utile considerare la struttura – verticale oppure orizzontale – dei processi decisionali. Le amministrazioni di Novara, Ravenna e La Spezia, ma anche Pisa e Salerno, al di là delle differenze tra i due modelli, hanno optato per un processo decisionale di stampo “verticale”. Modello nel quale il RdT esercita poteri di controllo sui dirigenti dei vari servizi, che a loro volta affidano al personale di propria competenza le responsabilità di gestione dei processi editoriali.

Questa opzione, tuttavia, non è l'unica sperimentata. In alcuni casi, infatti, le amministrazioni territoriali scelgono di affidarsi a un processo decisionale orizzontale. È il caso dei Comuni di Ancona e San Donà di Piave. Il primo ha optato, anche in ragione della carenza di personale, per un processo decisionale più snello. Qui la filiera dei dati è gestita da tre figure distinte: *editor*, *creator*, *controller*. Il primo è incaricato delle sole attività editoriali all'interno della sezione “Amministrazione trasparente”; il secondo è responsabile della elaborazione di tabelle recanti il contenuto sintetico dei dati (che verranno successivamente inviate all'*editor* per la pubblicazione). Al *controller*, infine, spetta il compito di verificare a campione la correttezza del processo editoriale automatizzato, laddove si utilizzano “*software editoriali sostitutivi delle manuali funzioni di editor e/o di creator, eventualmente in uso presso una Direzione/Ufficio*”¹⁸. La strategia adottata ad Ancona è rilevante non tanto per i ruoli accordati alle tre figure di cui si è appena detto, ma per la motivazione di tale scelta, che pare evidenziare un problema di fondo: e cioè la difficoltà che gli enti territoriali possono avere nell'adattamento alla nuova normativa. L'*editor*, il *creator* e il *controller* sono, infatti, figure individuate da ciascun dirigente all'interno della propria area di competenza. In sostanza ogni ufficio si dota di una propria “squadra” che, parallelamente ai compiti ordinari, assolve anche agli obblighi di trasparenza. Nel loro complesso, ovviamente, le squadre sono subordinate alle richieste evase dal RdT, cui fanno capo in ultima istanza. Il modello orizzontale di gestione del-

le decisioni viene adottato anche a San Donà di Piave. Il PTTI precisa che la pubblicazione on line dei dati e il loro costante aggiornamento nella sezione “Amministrazione trasparente”, “*viene effettuata autonomamente da ciascun servizio, cui sono attribuite apposite credenziali di accesso, sotto la direzione e la responsabilità di ciascun dirigente*”.

1.6.5 L'impianto sanzionatorio a carico del RdT

Conclusa la rassegna dei profili organizzativi, rimangono alcune riflessioni sull'impianto sanzionatorio a carico del RdT e sulla discrezionalità della nomina. Il regime di sanzioni previsto a carico del RdT conferma indirettamente la centralità del ruolo che la legge affida a costui. Si segnala in particolare la norma (art.46, comma 2, D.Lgs 33/2013) che prevede l'inversione dell'onere della prova nei confronti del RdT. Quest'ultimo è infatti tenuto a dimostrare che l'inadempienza è dipesa da fattori a lui non imputabili. Non solo: la legge (art.46, comma 1, D.Lgs 33/2013) prevede anche che l'inadempimento degli obblighi di trasparenza rilevi ai fini della corresponsione del premio di risultato e della retribuzione accessoria. Si vuole così responsabilizzare non solo il RdT, ma tutto il personale dirigenziale e non dirigenziale coinvolto nel processo.

Il quadro sanzionatorio, tuttavia, non è esente da critiche. Innanzitutto, nel campione analizzato dal gruppo di ricerca non risulta sia stata comminata alcuna sanzione. Tre sono le possibili spiegazioni al fenomeno. (1) Anzitutto, si può dedurre che non esiste ancora una reale percezione del rischio sanzionatorio da parte delle amministrazioni territoriali; (2) oppure si può ritenere il sistema di controlli non adeguato; (3) una ulteriore spiegazione è che gli OIV non sono sufficientemente responsabilizzati nella segnalazione dei casi di inadempienza. È rilevante in tal senso quanto si legge nel PTTI del Comune di La Spezia, ove il Comune osserva che il D.LgVo n. 33 del 2013 non identifica “*adeguatamente i soggetti cui spetta, rispettivamente, l'avvio del procedimento sanzionatorio e l'irrogazione della sanzione, così come non risultano ben definiti i confini dei poteri riservati all'Autorità*”¹⁹.

.....

18 - Cfr. PTTI del Comune di Ancona, disponibile all'indirizzo: http://www.comune.ancona.it/binaries/repository/amministrazione_trasparente/1-1/ptti-2014_2016-comune-di-ancona.pdf

.....

19 - Il PTTI del Comune è disponibile qui: http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIAnet/ilcomune/trasparenza/documenti/Programma_trasparenza_e_integritx_-_aggiornamento_periodo_2014-2016.pdf.

1.6.6 La discrezionalità nella nomina del RdT

Un ultimo dato interessante emerso dall'analisi delle amministrazioni-campione riguarda i margini di discrezionalità di cui godono gli enti territoriali nell'individuazione del professionista cui affidare l'incarico di RdT. Ci sono almeno quattro diverse modalità operative al riguardo. (1) In numerosi casi – tra questi i Comuni di Ancona, Ravenna, Porto Viro, Pisa, Grottammare e San Donà di Piave – il RdT è individuato nella figura del Segretario generale. (2) In altri casi, come il Comune di Gatteo, il RdT è anche responsabile di settori nevralgici dell'amministrazione territoriale che richiedono competenze analoghe a quelle necessarie per svolgere il ruolo di RdT. A Gatteo il RdT è anche responsabile del settore socio-culturale. (3) In altri casi ancora, come a Novara e Salerno, la delega alla trasparenza è affidata al Responsabile del servizio ICT. (4) Ultima ipotesi è quella di La Spezia. Qui il RdT è individuato nella figura del Direttore operativo (responsabile della Direzione Operativa).

La tabella che segue (Tabella 1.5) sintetizza le quattro diverse tipologie di RdT indicando, per ciascuna di esse, le amministrazioni comunali di riferimento.

Provenienza professionale del RdT	
Segretario generale 6 casi	<i>Pisa, Grottammare, Ravenna, Porto Viro, San Donà di Piave, Acona</i>
Direttore operativo 1 caso	<i>La Spezia</i>
Responsabile ICT 2 casi	<i>Novara, Salerno</i>
Responsabile settore socio culturale 1 caso	<i>Gatteo</i>

Tabella 1.5 – Provenienza professionale dei RDT

L'individuazione del professionista cui affidare l'incarico rappresenta, sotto molti punti di vista, una scelta strategica. La legge, da un lato, favorisce la coincidenza tra responsabile anticorruzione e RdT; dall'altro invece permette, come già evidenzia-

to, scelte differenti²⁰. Anche qui, come nel caso degli standard di pubblicazione dei dati, la flessibilità della norma può essere determinata da realismo normativo. È interessante al riguardo quanto riportato all'interno del PTTI del Comune di Novara per il triennio 2014-2016. Il documento precisa che il Responsabile per la prevenzione della corruzione, individuato nella figura del Segretario generale, difficilmente potrebbe svolgere un secondo incarico²¹. Pertanto, spiega il PTTI, l'individuazione del responsabile ICT è una scelta obbligata. Scelta obbligata che, nel caso ravennate, ha comunque garantito un buon risultato. Nell'ottica della gestione della filiera dei dati (reperimento-organizzazione-pubblicazione-controllo), il responsabile ICT è certamente la figura professionale più adatta allo svolgimento delle relative mansioni. C'è anche da tenere conto dei limiti dimensionali dei Comuni. Difficilmente, infatti, i piccoli enti dispongono di un professionista a tempo pieno per il settore ICT. Dunque, è inevitabile che la figura del RdT venga spesso affidata a professionalità non del tutto adeguate alla necessità, individuata dal Legislatore, di favorire il “controllo diffuso”.

.....

20 - Qualunque sia la figura che assume l'incarico di RdT, quest'ultimo e il Responsabile anticorruzione sono comunque destinati a relazionarsi continuamente. Il Comune di Novara, ad esempio, precisa nel già citato PTTI che si deve “assicurare un collegamento costante e una continua interazione tra le due figure”, interpretando in maniera estensiva il testo di legge, che invece non prevede espressamente tale relazione continuativa.

21 - Il PTTI del Comune di Novara è disponibile qui: http://www.comune.novara.it/comune/trasparenza/amministrazioneTrasparente/pdf/PTTI_2014_2016.pdf

1.7 Comunicare la trasparenza

All'interno del campione esaminato, la maggior parte dei Comuni ha intrapreso – o dichiara che intraprenderà nel futuro prossimo – azioni volte a rendere la cittadinanza e i portatori di interesse consapevoli degli obiettivi della riforma, ovvero della necessità di rendere l'amministrazione una “casa di vetro”²². Da questo punto di vista, le cd. “Giornate della Trasparenza” (di seguito, le Giornate) sono lo strumento più comune per dare notizia delle nuove funzioni dei siti web istituzionali, in particolare della nuova sezione “Amministrazione trasparente”.

Di seguito alcune considerazioni in merito alle Giornate. (1) Anzitutto, nessuna delle amministrazioni-campione si premura di rendicontare il feedback degli eventi (ragione che ha impedito al gruppo di ricerca di disporre di dati approfonditi).

(2) Alcuni Comuni hanno programmato, all'interno dei PTTI, almeno una Giornata nel 2014 (come nel caso di Novara, La Spezia, Gatteo), oppure hanno manifestato l'intenzione di programmarne una, senza però specificare esattamente l'anno in cui l'evento verrà organizzato (è il caso di San Donà di Piave e di Salerno). Nei casi di Pisa, Grottammare e Porto Viro, non si fa invece menzione alcuna delle Giornate.

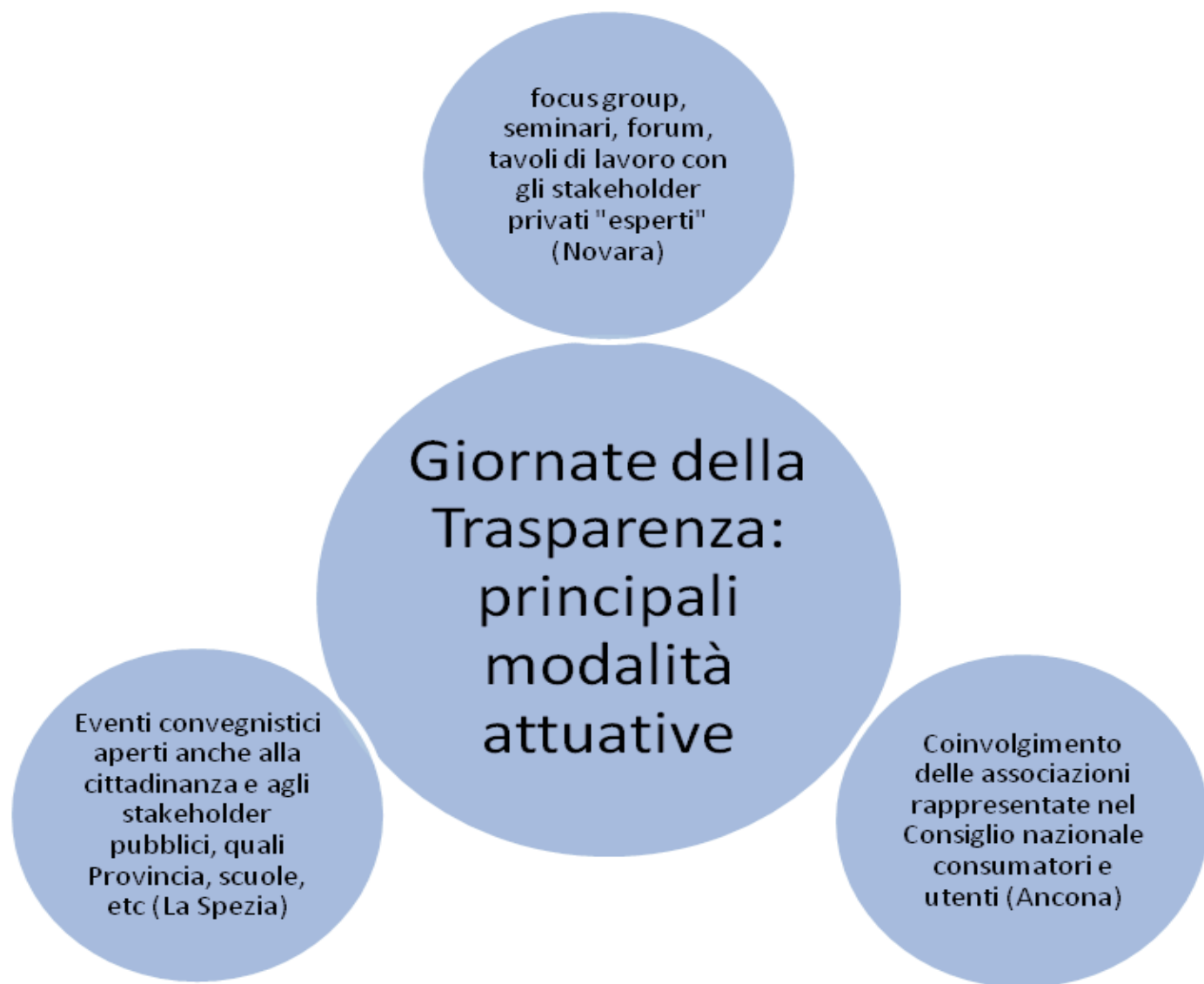
(3) Si registrano inoltre alcune interessanti differenze nelle modalità con cui sono stati gestiti gli eventi. In taluni casi le Giornate sono state supportate dalla raccolta dell'opinione della cittadinanza e di altri portatori di interesse (associazioni, rappresentanze di categoria, imprese) circa l'utilizzabilità del sito, il miglioramento delle informazioni esposte, o anche solamente allo scopo di ricevere suggerimenti su documenti, informazioni e altro materiale che, pur non rientrando nelle tipologie soggette a pubblicazione obbligatoria, avrebbero potuto essere utili ai fini informativi. Il Comune di La Spezia, ad esempio, ha interpretato in materia estensiva lo scopo delle Giornate prevedendo l'organizzazione, entro la fine del 2014, di una Giornata aperta a tutti i portatori di interesse pubblici (in particolare la Provincia, le istituzioni scolastiche e le imprese operanti sul territorio). A

settembre 2014, tuttavia, l'evento non risulta ancora in programma. L'amministrazione comunale ha previsto anche occasioni di condivisione e collaborazione con altri enti attraverso tavoli di lavoro, incontri seminariali o convegnistici aperti alla cittadinanza o ad altri stakeholder.²³ Altro caso interessante è quello di Novara. Il PTTI prevede Focus group, forum, tavoli di discussione e seminari da realizzarsi all'interno delle Giornate programmate per il prossimo triennio. Chiude la rassegna l'amministrazione di Ancona, che prevede di coinvolgere nelle Giornate le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

Il grafico che segue (Figura 1.1) illustra in modo schematico le modalità secondo cui le amministrazioni-campione hanno organizzato e gestito le Giornate. Nel grafico si distinguono tre principali modalità operative e se ne indica, per ciascuna, una amministrazione territoriale di esempio.

.....
22 - Per “Casa di vetro”, nella letteratura relativa alla trasparenza si intende, come è facilmente immaginabile, la necessità, rivendicata dalla società civile, di rendere le amministrazioni realmente trasparenti in tutti i loro aspetti attraverso strumenti legislativi idonei, simili al “Freedom of Information Act (FOIA)” statunitense.

.....
23 - Per maggiori approfondimenti su questi eventi consultare il PTTI di La Spezia: http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIAnet/ilcomune/trasparenza/documenti/Programma_trasparenza_e_integritx_-_aggiornamento_periodo_2014-2016.pdf



1.8 Gli Organismi di valutazione e il ciclo della performance

L'ultimo aspetto da considerare in tema di adempimento degli obblighi di trasparenza, prima di passare all'esame delle norme sulla partecipazione, riguarda gli OIV. Come si è anticipato parlando di impianto sanzionatorio, nel campione esaminato le attestazioni degli OIV non rilevano particolari punti critici. Al contrario, le griglie di valutazione attribuiscono quasi sempre punteggi massimi. In media, nel campione esaminato, solo 14,1 campi su 199,5²⁴ presentano punteggi al di sotto del valore massimo con-

.....

24 - In realtà, la griglia di rilevazione (predisposta dall'ANAC, Direttiva 77/2013), presenta 60 adempimenti da verificare e 5 attributi (o campi) per ciascun adempimento. Dunque i campi totali in cui inserire i punteggi sono 300. Fatto sta che non tutti gli adempimenti sono applicabili a tutti gli enti locali. Per ciascuna griglia quindi si è provveduto a sottrarre il numero di campi e adempimenti contrassegnati dalla dicitura N/A (non applicabile), e si è poi calcolata la media, su 10 comuni, dei campi che effettivamente presentano un punteggio. Tale media è, appunto, pari a 199,5.

Figura 1.1 – Modelli di gestione delle Giornate della trasparenza sentito dal regolamento ANAC. Tradotto in termini percentuali, ciò significa che il 93% delle informazioni pubblicate sono per gli OIV qualitativamente perfette. Quella dei punteggi elevati è un'anomalia che può trovare una spiegazione nella ritrosia da parte degli OIV a valutare negativamente la qualità dei dati pubblicati dalle amministrazioni. Del resto, la possibilità, prevista dalla legge, di rinnovare l'incarico ai membri dell'OIV²⁵, non offre un incentivo alla valutazione realmente indipendente del lavoro svolto dalle amministrazioni.

C'è un altro caso interessante, quello del Comune di Gatteo. Quest'ultimo fa parte dell'Unione dei Comuni del Rubicone²⁶ e, in quanto parte membro

.....

25 - Ai sensi dell'art. 14, D.Lgs 150/2009, l'incarico ai membri dell'OIV può essere rinnovato per una sola volta.

26 - L'Unione dei Comuni del Rubicone è stata creata nel 2013 e si inserisce in un percorso di riordino istituzionale organizzato a livello regionale. I nove Comuni facenti parte l'Unione gestiscono in forma associata diversi servizi al fine di risparmiare risorse finanziarie.

dell'Unione, condivide l'OIV con gli altri comuni che fanno parte di questa. L'utilizzo dello stesso OIV da parte di più comuni è previsto dal D.LgVo n. 150 del 2009 (attuativo della legge n. 15 del 2009), laddove (art. 14, comma 1) si specifica che *“Ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance”*. La legge quindi prevede l'utilizzo di un singolo OIV su più comuni, ma nel campione esaminato ogni amministrazione non facente parte di unioni di comuni ha scelto di disporre di un OIV proprio.

1.9 La partecipazione alle decisioni

1.9.1 La partecipazione dei portatori di interesse al policy-making – le imprese

Conclusa l'analisi sulla trasparenza è possibile passare alla descrizione delle modalità attraverso cui i portatori di interesse partecipano alla formazione delle decisioni delle amministrazioni locali. Al riguardo si rende necessario un distinguo tra le imprese e i cittadini. Le pagine che seguono considerano in prima battuta i canali di partecipazione delle imprese e in subordine, e in modo più sintetico, quelli riservati ai cittadini.

La partecipazione delle imprese, per cominciare. Dalle informazioni raccolte dal gruppo di ricerca, congiuntamente ai risultati delle interviste emerge che, in linea generale, le amministrazioni territoriali mettono a disposizione un ampio ventaglio di strumenti di concertazione tra interessi pubblici e privati. Si possono identificare quattro ipotesi principali.

(1) La prima è quella in cui le amministrazioni predispongono apposite occasioni di confronto finalizzate a raccogliere le opinioni delle imprese operanti sul territorio, per poi inserirne il contenuto all'interno del processo decisionale. La frequenza con cui si tengono questi eventi è estremamente variabile. In alcuni casi, il fatto che la medesima occasione di confronto sia stata ripetuta nel corso degli anni ha contribuito a farne un canale stabile di confronto per le imprese che desiderano entrare in contatto con l'am-

ministrazione territoriale. Il caso più interessante da questo punto di vista è quello del Comune di Novara. In questo caso l'amministrazione, attraverso il percorso *“Insieme per decidere”*, ha perseguito l'obiettivo di attivare uno strumento partecipativo finalizzato alla scelta di interventi da pianificare nell'ambito del bilancio triennale. Tavoli tematici con i rappresentanti di categoria, associazioni, fondazioni, aziende hanno facilitato il dibattito, facendo anche uso di figure professionali esperte nella mediazione.

(2) La seconda ipotesi è quella in cui il vertice politico dell'amministrazione territoriale intrattiene direttamente i rapporti con le imprese operanti sul territorio. Tra le amministrazioni-campione si segnalano in particolare due casi: quelli dei Comuni di Gatteo e di Grottammare. Nelle interviste rilasciate al gruppo di ricerca i Sindaci delle due amministrazioni riferiscono esplicitamente di non avere a disposizione strumenti particolari di concertazione e di attivarsi prevalentemente attraverso contatti diretti con le imprese. È significativo il fatto che, contrariamente ai casi appena citati, quasi tutti i Sindaci dei Comuni di dimensioni maggiori hanno riferito, nelle interviste, di aver adottato diversi progetti nel corso degli anni con l'obiettivo di sistematizzare e indirizzare strategicamente i rapporti con i portatori d'interesse. Sembrerebbe dunque che la tendenza a intrattenere rapporti informali e diretti con i portatori di interessi imprenditoriali operanti sul territorio sia inversamente proporzionale alle dimensioni del Comune. Maggiore è il numero di abitanti, minore la propensione al ricorso a strumenti di confronto informali.

(3) Terza ipotesi è quella propria delle amministrazioni che operano su territori complessi, soprattutto dal punto di vista geografico. Circostanza questa che richiede la messa a punto di strumenti più sofisticati per la pianificazione e il governo del territorio. Esempolari, da questo punto di vista, sono i casi di La Spezia e Salerno. A La Spezia, infatti, la complessità geomorfologica, la presenza di un distretto industriale marittimo, oltre all'importante Polo Universitario, hanno spinto l'amministrazione a cercare soluzioni per mediare tra queste tre dimensioni, al fine di facilitare la nascita di nuove imprese, nonché l'aggregazione del *know-how* espresso dal territorio. Il risultato di questo sforzo è rappresentato dal Distretto Ligure delle Tecnologie Marine. Il Distretto, in realtà, è una realtà già affermata, ma in questo settore l'amministrazione ritiene di poter svolgere un importante ruolo di catalizzatore, promuovendo

lo sviluppo dell'industria navale a La Spezia, connettendo le realtà industriali alle competenze espresse dalla formazione universitaria. L'amministrazione ritiene però di doversi attivare anche per riqualificare il territorio e garantire un'offerta territoriale adeguata ai potenziali investitori, bonificando aree dismesse o abbandonate e razionalizzando l'uso del suolo. Un caso simile a quello spezzino si trova a Salerno. Qui l'amministrazione ritiene di poter generare sviluppo virtuoso sfruttando le sinergie con l'area metropolitana di Napoli, ma soprattutto attivando percorsi di partnership pubblico-privato che poggino su un sistema formativo in grado di trattenere sul territorio i talenti e il know-how espresso, razionalizzando l'uso del territorio all'insegna della sostenibilità, facendo di Salerno un vero e proprio hub logistico del Meridione.

(4) La quarta, e ultima, ipotesi è quella in cui le amministrazioni territoriali fanno un uso creativo di strutture amministrative già esistenti e non adibite, in origine, alla gestione dei rapporti con le imprese. Si parla di due strutture in particolare: lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP). In effetti, tanto il SUAP quanto l'URP sono pensati più per facilitare i rapporti tra amministrazione e interessi privati, attraverso l'offerta di servizi specifici (assistenza e pratiche documentali, ad esempio) che allo scopo di costruire canali di comunicazione con le imprese per ridurre la conflittualità territoriale e l'opposizione alle opere. Tra quelle che hanno cercato di ampliare il mandato di questi organi, c'è l'amministrazione di Novara. Il Piano anticorruzione del Comune²⁷ prevede, infatti, che entro la fine del 2014 l'URP attivi canali di comunicazione a favore di cittadini e imprese, finalizzati a recepire eventuali segnalazioni di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione. Non solo, l'amministrazione novarese è intervenuta anche con un rafforzamento del SUAP. Essa infatti ha ritenuto, in sede di Relazione previsionale e programmatica²⁸, di dover giungere ad un sistema condiviso per l'inoltro telematico di tutte le pratiche edilizie, rendendo concreti i procedimenti di semplificazione amministrativa e la relativa de-materializzazione dei documenti. In quest'ultimo caso, la re-ingegnerizzazione degli sportelli ha anche un fine comunicativo

e partecipativo, giacché uno degli obiettivi dichiarati dall'amministrazione è quello di *"promuovere modalità di progettazione ed erogazione di servizi che prevedano la partecipazione e il coinvolgimento attivo degli stakeholder e del mondo dell'associazionismo (co-design e co-erogazione dei servizi)"*²⁹. A settembre 2014 il rafforzamento dell'URP e del SUAP di Novara, tuttavia, risultano ancora inattuati. Sempre in materia di potenziamento delle strutture esistenti, un esempio interessante è offerto dal Piano Generale di Sviluppo (PGS) di La Spezia³⁰, laddove si riferisce che è intenzione dell'amministrazione realizzare uno "Sportello Polivalente al cittadino e alle imprese", definito significativamente sportello di "terza generazione". Il nuovo Sportello è finalizzato a fornire un servizio sempre più orientato al cittadino e al mondo delle attività economiche, razionalizzando l'utilizzo delle risorse umane e strumentali a disposizione dell'ente. Tuttavia è presto per dare qualsivoglia giudizio perché a settembre 2014 lo stato di avanzamento dello Sportello di terza generazione risulta ancora in fase progettuale.

1.9.2 La partecipazione della società civile

Diverso è lo stato dell'arte dei rapporti che le amministrazioni-campione intrattengono con i privati cittadini portatori di interessi rilevanti all'interno dei processi decisionali. Gli strumenti partecipativi, infatti, sono molto più sviluppati rispetto a quelli pensati per le imprese. Oltre alle Giornate della Trasparenza, descritte in precedenza, tutti gli Statuti comunali prevedono forme di partecipazione della cittadinanza alle politiche decisionali dell'ente. Le modalità di partecipazione sono molteplici. Ce ne sono tre particolarmente importanti.

(1) La prima modalità di partecipazione dei cittadini è rappresentata dallo strumento referendario che può a sua volta essere di diverso tipo³¹. Gli esempi più interessanti al riguardo sono quelli dei Comuni di Pisa, Salerno, La Spezia. A Pisa sono ammesse richieste di referendum consultivi, propositivi e abrogativi di atti amministrativi già approvati dagli organi com-

.....

29 - Si veda il Piano esecutivo di gestione relativo all'anno 2012, consultabile al seguente link: <http://www.comune.novara.it/comune/bilanci/bilanci.php>

30 - Il Piano Generale di Sviluppo di La Spezia è disponibile al link: http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIAnet/ilcomune/bilancio/documenti/Piano_Generale_di_Sviluppo_2013_2016.pdf

31 - Si noti che sui siti web istituzionali delle amministrazioni-campione non si dà conto dettagliatamente dei referendum svolti, dei relativi risultati e dell'eventuale recepimento o rigetto delle istanze referendarie da parte delle amministrazioni.

.....

27 - Il Piano è consultabile al seguente indirizzo: http://www.comune.novara.it/comune/alboPretorio/ap20140206_122540_8678.pdf

28 - La Relazione previsionale è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.comune.novara.it/comune/bilanci/2014/bilancio/13relazione.pdf>

petenti del Comune, fatti salvi gli atti che vengono emanati in ottemperanza alla normativa nazionale o regionale. Sono esclusi, per ovvie ragioni, gli atti di carattere tributario. Lo stesso accade a Salerno. Nella provincia campana, il referendum consultivo può essere richiesto da 1/3 dei Consiglieri comunali oppure da 1/10 degli elettori, o da 1/3 delle circoscrizioni che ne facciano richiesta con delibere approvate da almeno 2/3 dei Consiglieri assegnati. Anche in questo caso, il referendum può riguardare solo la normativa locale e sono esclusi referendum di carattere tributario. A La Spezia sono ammessi al voto anche i minori di 18 anni, purché abbiano compiuto il 16esimo anno d'età. Lo Statuto comunale precisa che i referendum possono avere ad oggetto solamente materie di competenza locale esclusiva, ma non si escludono esplicitamente quelli di carattere tributario. La Spezia mette a disposizione dei cittadini anche uno strumento di consultazione preventiva, finalizzato a verificare l'orientamento della cittadinanza prima di assumere decisioni che toccano aspetti particolarmente sensibili. Lo strumento in questione è denominato "Consultazione della popolazione". Quest'ultima può aver luogo quando l'Amministrazione si appresta ad assumere decisioni che toccano in modo specifico una parte definita della popolazione, allo scopo di conoscere gli orientamenti. La Consultazione può essere promossa attraverso incontri, assemblee, consulte o organi similari a cui partecipano i rappresentanti dell'Amministrazione ed i cittadini interessati a tutelare gli interessi toccati dall'attività e dalle decisioni del Comune.

(2) In taluni casi le amministrazioni-campione hanno predisposto strumenti peculiari destinati alla consultazione dei portatori di interesse in specifici ambiti di governo del territorio. Il caso più comune – e noto – è quello dei bilanci partecipativi, di cui si darà conto in modo dettagliato più avanti.

(3) Terza ipotesi di coinvolgimento dei privati cittadini nei processi decisionali delle amministrazioni territoriali è quella delle rappresentanze territoriali dei cittadini. Queste ultime vedono riconosciute, a livello statutario, alcune importanti prerogative. Per esempio i consigli circoscrizionali o di quartiere possono inoltrare richieste, essere auditi o consultati dall'organo politico per la risoluzione di problemi contingenti e strettamente localizzati, spesso inerenti la gestione del verde pubblico, della mobilità o del benessere abitativo. Gli esempi più interessanti

sono quelli dei Comuni di Ravenna, Gatteo e Pisa. A Ravenna vige un "Regolamento per l'istituzione e il funzionamento dei Consigli territoriali"³². Il territorio della città è suddiviso in dieci zone, ciascuna delle quali può, su base volontaria, formare consigli territoriali composti da venti componenti ciascuno. I consigli operano, con funzioni consultive e propositive, relativamente a servizi e problemi del territorio, anche evidenziati da cittadini, associazioni, imprese, organizzazioni di categoria o enti pubblici. I consigli sono inoltre referenti dei problemi relativi al territorio di competenza, e collaborano come interlocutori privilegiati con l'Amministrazione comunale. Tali consigli possono formulare pareri e proposte, garantendo tempestiva informazione alla cittadinanza.

A Gatteo invece sono presenti le "Consulte di frazione" e, soprattutto, le "Consulte delle associazioni". Queste ultime sono state introdotte nel 2002. Con l'istituzione della Consulta comunale delle associazioni, l'amministrazione comunale persegue lo scopo di favorire l'incontro e il libero confronto fra l'ente locale e le forme associative presenti nel territorio, allo scopo di promuovere l'autonomo sviluppo delle associazioni e favorirne l'apporto a iniziative nel campo sociale, sanitario, ambientale, sportivo, culturale e della solidarietà civile. Tutte le Associazioni che hanno sede ed operano stabilmente nel territorio comunale, se iscritte all'Albo Comunale delle Libere forme associative, possono partecipare all'attività della Consulta. Si tratta, tuttavia, di un'iniziativa rivolta maggiormente al sociale più che alla programmazione territoriale e all'imprenditoria. Anche nei due casi di Gatteo e Ravenna, qui esaminati, manca purtroppo una reportistica dettagliata dell'attività di Consulte e Consigli territoriali.

Anche a Pisa sono stati istituiti (nel 2009) sei "consigli territoriali di partecipazione" (CTP). Di questi si dirà più approfonditamente nel paragrafo 15 di questo capitolo. Qui si può anticipare il fatto che i CTP in realtà rappresentano la risposta dell'amministrazione all'abolizione, operata dalla legge Finanziaria 2008, delle circoscrizioni di decentramento per i comuni al di sotto dei 100.000 abitanti³³. A ciascun CTP sono affidate attività di partecipazione e consul-

.....

32 - Il regolamento è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.comune.ra.it/content/download/402474/4726909/file/REGOLAMENTO-Consigli-territoriali.pdf>.

33 - Per maggiori dettagli, si veda la pagina web di riferimento per i CTP: <http://www.comune.pisa.it/it/default/76/Consigli-Territoriali-CTP.html>

tazione popolare. Ciascun consiglio è composto da venti consiglieri ed è nominato con deliberazione del Consiglio Comunale. I CTP dispongono di una propria pagina internet nella quale archiviano dettagliatamente l'attività svolta (assemblee pubbliche, seminari, congressi).

1.10 Le buone prassi nella consultazione dei portatori di interesse. I tratti comuni

Fin qui si è dato conto, in senso generale, del quadro normativo sulla partecipazione dei portatori di interesse e delle modalità sviluppate dalle amministrazioni locali per garantire l'inclusività. L'aspetto di maggiore interesse rimane però quello delle singole esperienze e buone prassi che nascono sul territorio. Le amministrazioni cercano, spesso attraverso soluzioni inedite e originali, di favorire la partecipazione di imprese e cittadini e, al tempo stesso, preservare il buon andamento dell'azione amministrativa. In particolare, le esperienze di partecipazione sviluppate dal campione oggetto di questa ricerca hanno l'obiettivo di: (1) prevenire, o almeno contenere, il livello di conflittualità tra interessi privati e realizzazione di opere pubbliche; (2) capitalizzare il *know-how* dei portatori di interesse; (3) programmare l'attivazione di forme di collaborazione pubblico-privato, talora pianificando la connessione dei centri formativi universitari ubicati sul territorio con le realtà produttive; (4) rendere il territorio competitivo al fine di attrarre risorse comunitarie, (anche) utilizzando in maniera più efficiente quelle già a disposizione³⁴.

A fronte dell'estrema eterogeneità delle soluzioni sperimentate, il gruppo di ricerca ha cercato di mettere in luce i tratti comuni tra queste, individuandone quattro. (1) Innanzitutto, le iniziative adottate sono spesso contingenti e, in alcuni casi, non vengono replicate nel tempo, come nel caso dell'Urbanistica Partecipata di Ancona. Invece in altri casi (quali, ad esempio, il Bilancio ambientale CLEAR di Ravenna e l'iniziativa "Insieme per decidere" di Novara) le esperienze vengono stabilizzate sul territorio e diventano parte integrante dell'agenda istituzionale delle amministrazioni. (2) Un secondo elemento comune verte sul coinvolgimento delle imprese nella definizione

dei metodi di concertazione. Sono cioè le amministrazioni territoriali a decidere in che modo strutturare il processo di interazione, senza coinvolgere gli attori privati nella definizione delle prassi concertative. (3) Inoltre, ed è il terzo punto comune, spesso si dà impulso ai contatti non attraverso interazioni dirette fra rappresentanti dell'impresa e l'amministrazione, bensì tramite l'intermediazione delle associazioni di categoria. Ciò è particolarmente vero nell'ambito dei tavoli di discussione adottati a Novara, Ravenna e La Spezia. (4) Infine, può succedere che le iniziative siano di ampio respiro nell'intenzione di coinvolgere la cittadinanza in originali processi partecipativi, potenzialmente utili anche alle imprese, che però non vengono considerate nel ventaglio dei possibili partecipanti. Quest'ultimo è il caso di Pisa, con l'iniziativa "Pisa partecipa", varata nel 2009/2010.

Il grafico che segue (Figura 1.2) illustra le caratteristiche centrali che connotano le esperienze di coinvolgimento dei portatori di interesse messe in atto dalle amministrazioni oggetto della presente ricerca. Per ciascuna di queste si identifica un'amministrazione che offre un esempio concreto del funzionamento di quelle esperienze. Il grafico prende in considerazione sia le modalità di coinvolgimento dei cittadini, sia quelle relative alle imprese.

•••••

34 - Tale finalità è indicata nel Piano generale di sviluppo 2013-2016, consultabile al link: http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIA/Anet/ilcomune/bilancio/documenti/Piano_Generale_di_Sviluppo_2013_2016.pdf



1.11 L'esperienza dei bilanci partecipativi

Le pagine che seguono descrivono alcune forme di coinvolgimento dei portatori di interessi sperimentate dalle amministrazioni-campione. Il primo caso da considerare è quello dei bilanci partecipativi. Si tratta di uno strumento messo a disposizione da alcune amministrazioni con la finalità di coinvolgere la cittadinanza nella programmazione delle spese. All'interno del campione esaminato dal gruppo di ricerca, fanno ricorso ai bilanci partecipativi (o lo hanno fatto in passato) i Comuni di Ancona e Novara.

(1) Nel caso di Ancona, vengono organizzate assemblee circoscrizionali durante le quali si presentano progetti elaborati nel corso di incontri partecipativi organizzati in precedenza. I progetti vengono analizzati dal personale tecnico, che ne valuta la fat-

tibilità sul piano ingegneristico e finanziario. In una terza fase i cittadini individuano, attraverso il voto, i progetti prioritari, tra quelli di cui l'organo tecnico ha giudicato positivamente la sostenibilità economica e la possibilità di realizzazione. I progetti che superano la selezione vengono inseriti nel bilancio comunale. Quelli esclusi vanno a comporre un catalogo di ipotesi potenzialmente riattivabili in futuro. Si noti però che l'esperienza dei bilanci partecipati, stando alle informazioni disponibili sul sito web del Comune di Ancona, non sembra essere proseguita dopo il 2011.

(2) Anche a Novara, nel 2012, è stata avviata un'esperienza di bilancio partecipato che è culminata nell'evento "Insieme per decidere". L'evento ha avuto lo scopo di coinvolgere la cittadinanza nella programmazione del bilancio triennale. Per facilitare la discussione sono stati organizzati tavoli tematici con i rappresentanti di categoria, associazioni, fondazioni,

aziende e mondo del volontariato. Un tavolo tematico organizzato durante l'evento ha esaminato gli aspetti centrali per lo sviluppo del territorio, delineando tre temi: formazione e università; aree territoriali e imprese; qualità della vita e del lavoro. Relativamente alla formazione, è emersa la necessità di costituire nuove relazioni tra sistema universitario, enti locali e imprese³⁵. Per quanto riguarda il secondo ambito tematico, è emersa la necessità di migliorare la qualità del territorio, in particolare attraverso la riqualificazione e orientamento di alcune zone. Il terzo ambito, concernente la qualità della vita e del lavoro, rivela l'importanza che riveste, per la cittadinanza, un ambiente pulito e una città sostenibile, soprattutto dal punto di vista energetico. È infatti particolarmente viva a Novara la richiesta di energia derivante da fonti rinnovabili.

1.12 La trasparenza partecipata

Un secondo ordine di esperienze coinvolge trasparenza e partecipazione. Queste possono, in alcuni casi, sviluppare percorsi convergenti, soprattutto nel caso in cui le amministrazioni si impegnano al fine di recepire suggerimenti e contributi in merito all'attuazione delle norme sulla trasparenza istituzionale.

Gli esempi da considerare sono quattro. (1) Il primo è quello del Comune di La Spezia. L'amministrazione spezzina ha previsto, all'interno degli obiettivi strategici da perseguire con il PTTI 2014-2016, la possibilità di mettere a disposizione della cittadinanza strumenti aperti per censire la qualità dei servizi offerti. In una sezione dedicata del sito web istituzionale è stato reso disponibile un modulo online per l'inoltro dei reclami, affiancato da un database dei reclami inviati negli anni 2011-2012-2013. Non è tuttavia disponibile alcun documento che attesti in che modo tali rilievi sono stati recepiti dall'amministrazione.

(2) Il secondo esempio è quello di Ancona. L'amministrazione ha previsto che, nell'ambito della Giornata della Trasparenza, si organizzi un evento pubblico in favore delle associazioni rappresentate dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, oltre che degli studenti delle scuole superiori e dell'università. Anche in questo caso non sono disponibili report o documenti utili a valutare gli esiti dell'evento.

(3) A San Donà di Piave e Gatteo le amministrazioni mostrano l'intenzione di coinvolgere la cittadinanza al fine di ricevere suggerimenti, elementi di valutazione, indicazioni per migliorare le pubblicazioni delle informazioni sui siti istituzionali. Si tratta di contributi che non vertono sulla gestione del ciclo della trasparenza, bensì sulla qualità delle informazioni messe a disposizione del pubblico. Più specificamente, il Comune di Gatteo ha disposto che, negli anni 2015 e 2016, vengano organizzate iniziative simili alla Giornata della Trasparenza (almeno due iniziative ogni anno) con la finalità di: *a)* acquisire elementi di valutazione sul grado di consultabilità e comprensibilità della sezione "Amministrazione trasparente"; *b)* acquisire elementi per il miglioramento espositivo dei documenti, dei dati delle informazioni; *c)* acquisire – e si tratta del dato più importante – indicazioni per fornire al pubblico contenuti ulteriori che non sono strettamente previsti dalla normativa, così da ampliare la portata della riforma oltre gli obblighi disposti dal D.LgVo n. 33 del 2013. San Donà di Piave adotta una strategia simile ma focalizzata sulla fase preliminare della stesura del PTTI. I portatori di interesse vengono coinvolti contestualmente alla redazione dello stesso. Il Comune accoglie le proposte di coloro, cittadini o imprese, che ritengono di poter contribuire inoltrando, per via telematica, idee per migliorare l'output in materia di dati e pubblicazioni.

1.13 I lavori pubblici

Il problema della gestione dei territori è oggi centrale per le amministrazioni. L'analisi del campione analizzato in questa ricerca ha messo in luce la volontà di alcuni centri urbani di attivare prassi che mirano a generare partecipazione nella programmazione urbanistica e promuovere sviluppo sul territorio, sfruttando le economie di scala, il *know-how* e le competenze disponibili.

.....

35 - La città, si chiarisce nel progetto, deve formulare una domanda precisa al sistema universitario che, a sua volta, dovrebbe organizzare efficacemente un'offerta formativa mirata anche al contesto locale. Quando, nel 2012, nasceva Insieme per decidere, l'amministrazione notava che la mancanza di un dialogo costante tra enti formativi, pubblica amministrazione e mondo economico riduceva il valore delle risorse e rendeva difficoltoso l'incontro tra domanda e offerta di competenze. Secondo l'amministrazione, spazi di co-working, reti digitali in banda larga, percorsi formativi professionalizzanti e indirizzati con precisione sono strumenti importanti per valorizzare il capitale umano inespresso.

I casi più interessanti sono tre: Ancona, Novara e La Spezia. (1) Ad Ancona la partecipazione di cittadinanza e imprese ai processi urbanistici vuole essere uno dei punti cardine dell'operato dell'amministrazione territoriale. L'ascolto delle istituzioni, dei portatori d'interesse, delle associazioni e dei singoli cittadini riveste, secondo l'amministrazione, importanza primaria, giacché agevola l'individuazione delle linee guida strategiche per il governo del territorio³⁶. Lo strumento per favorire la partecipazione è quello dei *focus group*. Nel 2007 ne sono stati organizzati dieci, a cui hanno partecipato, dopo una fase di ascolto di personale non specializzato, anche figure esperte, ovvero associazioni di rappresentanza dell'imprenditoria, del *management* e della finanza, oltre ad associazioni ambientaliste (Legambiente), ENEA, e istituzioni, imprese e associazioni operanti nel settore dei trasporti (tra queste l'Autorità portuale di Ancona, Amsea, Assindustria, Trenitalia, Trenitalia-Cargo, Rete Ferroviaria Italiana, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa - CNA, Confartigianato trasporti). La direzione dell'Area Urbanistica e Ambiente ha pubblicato un documento di "sintesi decisionale"³⁷ in cui si descrivono le linee guida strategiche derivate dal processo partecipativo. Il documento riassume i problemi emersi nella prospettiva di redigere un vero e proprio documento programmatico, che come si dirà tra poco è stato pubblicato nel 2010³⁸. La sintesi decisionale si articola in quattro macro settori: politiche infrastrutturali, energetiche, culturali, abitative³⁹. Nel documento sono riscontrabili i contenuti, riassunti, delle interviste, a cui fanno seguito le sintesi e i punti chiave relativi ai quattro macrosettori, contestualizzati rispetto allo scenario internazionale, nazionale e locale. Vengono infine delineate le linee strategiche di intervento desunte dal processo partecipativo. Il processo partecipativo sino a qui esposto rappresenta una tappa intermedia, confluita successivamente in due rapporti (pubblicati negli anni

2008 e 2009) che compongono a loro volta un documento programmatico: il Nuovo Piano Urbanistico. Benché la metodologia adottata dall'amministrazione di Ancona sia metodologicamente rigorosa, non è stata riproposta dopo il biennio 2009-2010.

(2) Approccio simile (ma anche in questo caso non continuativo nel tempo, probabilmente a causa di una partecipazione dei portatori di interessi inferiore rispetto alle aspettative) è stato adottato a Novara, dove si è strutturato un "Tavolo permanente per l'edilizia". Ai quattro incontri del Tavolo hanno partecipato l'Ordine degli Architetti, degli Ingegneri, il Collegio dei Geometri, l'Associazione Piccole Imprese e una rappresentanza dei costruttori edili. Dell'iniziativa non sono tuttavia disponibili resoconti dettagliati sul sito web dell'ente.

(3) Infine con i "Contratti di quartiere" (introdotti dalla legge nazionale n. 21 del febbraio 2001⁴⁰), utilizzati dall'amministrazione territoriale di La Spezia, si è tentato di coinvolgere gli investimenti privati nella riqualificazione del quartiere Umbertino. La legge ha l'obiettivo di incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di Comuni e città a forte disagio abitativo e occupazionale, anche al fine di incrementare l'occupazione, favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa. Relativamente al rinnovamento del quartiere Umbertino non è però rinvenibile una documentazione dettagliata che documenti l'esito del processo, le imprese che hanno preso parte e l'ammontare degli investimenti mobilitati.

1.14 Il percorso partecipativo di Ravenna: "La darsena che vorrei"

Diversamente dal caso "Insieme per decidere", analizzato in precedenza, il caso di Ravenna è esemplificativo di un'esperienza di partecipazione concentrata su un progetto specifico. "La Darsena che vorrei" è, infatti, lo strumento partecipativo attivato dal Comune per recepire le istanze della cittadinanza in merito al Piano Operativo Comunale "Darsena di Città"⁴¹. Per coinvolgere tutti i soggetti, singoli o

.....

36 - Consultare il portale per l'urbanistica partecipata all'indirizzo: <http://ww1.comune.ancona.it/comune/urbanistica/PRG2007/home.htm>

37 - Il documento è disponibile al seguente indirizzo: <http://ww1.comune.ancona.it/comune/urbanistica/PRG2007/download/3a.pdf>.

38 - Documento programmatico: <http://ww1.comune.ancona.it/comune/urbanistica/PRG2007/docprogram.htm>

39 - Nella sintesi si mette in luce un punto critico: si nota cioè come lo strumento della pianificazione urbanistica sia poco conosciuto, talora confuso con strumenti di altro genere inerenti lo sviluppo del territorio, facenti capo in realtà ad aspetti più tradizionali, di tipo "vincolistico e prescrittivo". Si veda Pag. 5, Documento di sintesi decisionale: <http://ww1.comune.ancona.it/comune/urbanistica/PRG2007/download/3a.pdf>. Si nota inoltre la difficoltà nel coinvolgere i portatori di interesse nella pianificazione della città, rilevando al contempo la disponibilità del pubblico alla partecipazione, quando l'amministrazione si attiva per raccogliere i contributi della collettività.

.....

40 - Il testo della legge è disponibile a questo indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2001:21>

41 - Il Piano è disponibile al seguente link: <http://www.comune.ra.it/Aree-Tematiche/Ambiente-Territorio-e-Mobilita/Urbanistica/>

associati, interessati alla trasformazione della Darsena, il documento di avvio del processo partecipativo⁴² ha costituito il “Gruppo di Referenti” di cui fanno parte i Responsabili individuati all’interno dei Servizi comunali coinvolti, e che funge da interlocutore primario con i cittadini su tutti gli interventi relativi alla Darsena. L’amministrazione si è avvalsa sia di professionalità esterne per l’organizzazione del processo partecipativo (tra costoro un docente di etnografia urbana esperto in gestione creativa dei conflitti presso il Politecnico di Milano) sia di una struttura di mediazione sociale e di una cooperativa sociale. Anche in questo caso sono stati organizzati focus-group, workshop, passeggiate di quartiere⁴³. È stata creata anche una newsletter dedicata, che informa periodicamente sulle attività e incontri del progetto, ed è stata aperta una pagina Facebook ufficiale, gestita dall’amministrazione⁴⁴. I tre facilitatori (soggetti esterni che hanno contribuito alla sistematizzazione dei problemi e al raggruppamento dei temi-proposte emersi durante i tavoli di lavoro) possono essere contattati tramite gli indirizzi email, che sono disponibili sul sito dedicato all’iniziativa. Ciascun cittadino può anche inviare proposte relative al piano Darsena. Le proposte vengono archiviate in un apposito “Archivio proposte”, con nominativo del proponente e data di indicazione⁴⁵.

1.15 Il caso di Pisa: “Pisa partecipa”

Nel paragrafo 9 di questo capitolo si è parlato dei sei CTP di Pisa che, si ricorda, sono stati creati in risposta all’abolizione, intervenuta con la finanziaria 2008, delle circoscrizioni di decentramento per i comuni al di sotto dei 100.000 abitanti. In questo paragrafo si illustra invece il percorso “Pisa partecipa”, avviato nel 2009 e giunto a compimento nel 2010. Paradossalmente, benché la documentazione relativa

al percorso di partecipazione testimoni una partecipazione massiccia da parte della cittadinanza, non viene mai citata la sfera imprenditoriale tra quelle legittimate a proporre le proprie istanze⁴⁶. Il progetto è stato avviato con un avviso di selezione, nel 2009, per scegliere sette nuovi professionisti, denominati “Responsabili Territoriali della Partecipazione” (di seguito Responsabili). Attraverso il bando, l’amministrazione ha individuato le figure capaci di svolgere ruolo di mediazione con il fine di costituire processi decisionali che riuscissero a coinvolgere nei processi decisionali il sapere diffuso nella società. Ai Responsabili è stato affidato il compito di incoraggiare e catalizzare la partecipazione, soprattutto sfruttando le necessarie abilità di mediazione dei conflitti. L’attività di mediazione, in particolare, viene descritta nel bando come skill necessario a mediare tra i vari interessati.

Poiché al momento della pubblicazione del bando i CTP erano già attivi, questi hanno svolto un ruolo importante nella gestione del progetto, costituendo la base d’appoggio dell’intero percorso. A una “Fase A”, di mera organizzazione, hanno fatto seguito due fasi, B e C, di vera e propria implementazione. Nella fase B si è varato un percorso pubblico per la generazione del logo “Pisa Partecipa” e per la comunicazione del progetto; mentre nella fase C, dopo la convocazione dei partecipanti (a cura dei Responsabili), si sono svolti sette processi partecipativi in ciascuna sede dei sei CTP, gestiti da facilitatori del Dipartimento di Scienze Sociali e dai Responsabili. Il processo è culminato in un workshop conclusivo nel quale 84 partecipanti, scelti dai facilitatori e convocati dai Responsabili, hanno discusso le proposte emerse durante il percorso, per giungere infine alla elaborazione condivisa da presentare al Consiglio comunale.

Il documento conclusivo titola “Il futuro delle circoscrizioni: la parola dei cittadini”⁴⁷, ed è stato sottoscritto all’unanimità il 24 gennaio 2010. Nel documento, in sintesi, si chiede all’amministrazione di attivarsi per migliorare l’iter burocratico di determinati strumenti partecipativi (referendum, petizioni, istanze, consultazioni popolari), e di attivarsi per adottare strumenti di codecisione quali un bilancio partecipativo e uno strumento di progettazione par-

Progettazione-Urbanistica/Darsena-di-Città/POC-Tematico-Darsena-di-Città

42 - Il Documento è consultabile al link: http://www.ladarsenachevorrei.comune.ra.it/content/download/321270/3701972/file/Doc_partecipazione_15luglio2011.pdf.

43 - Si tratta di vere e proprie passeggiate, aperte ai cittadini, durante le quali vengono illustrati, inaugurati e spiegati alcuni progetti e iniziative relative alla Darsena e al retroterra storico-sociale del territorio su cui la stessa insiste.

44 - La pagina ha un basso livello di coinvolgimento del pubblico (270 soggetti iscritti) ma viene aggiornata frequentemente con post che pubblicizzano eventi dedicati alla Darsena. Si veda: <https://www.facebook.com/pages/La-Darsena-che-Vorrei/468866433124857?ref=ts&fref=ts>

45 - Le proposte vengono archiviate in categorie (Mobilità, Relazioni Darsena di Città e territorio, La Darsena e l’acqua, etc) e sono consultabili al seguente indirizzo: <http://www.ladarsenachevorrei.comune.ra.it/Archivio-proposte>.

46 - La documentazione è disponibile al seguente link: <http://www.comune.pisa.it/it/progetto/149/Pisa-Partecipa.html>.

47 - è possibile consultare il documento condiviso al seguente link: <http://www.comune.pisa.it/pisapartecipa/doc/Proposta-cittadini.pdf>.

tecipata. In tali istanze risulta centrale il ruolo, auspicato, del Responsabile Territoriale della Partecipazione, che si suppone possa avere un ruolo di facilitatore e intermediario nei rapporti tra cittadinanza e amministrazione. Il percorso seguito a Pisa sembra dunque rilevante come strategia finalizzata a sondare e sistematizzare determinate richieste, inesprese o latenti, della cittadinanza. Non è disponibile però una documentazione che permetta di capire in che modo tali richieste sono state recepite. È solo facendo ricorso a

fonti esterne⁴⁸ che il gruppo di ricerca ha desunto che il Bilancio partecipato non è rientrato tra i progetti ammessi dall'amministrazione in carica.

Nella tabella che segue (Tabella 1.6) si elencano sinteticamente le cinque esperienze riportate nelle pagine precedenti, precisando per ciascuna di queste gli elementi di maggiore interesse.

.....

48 - Si veda, a proposito, il seguente link: <http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2010/10/08/news/bilancio-partecipato-un-offesa-1.2103625>.

Principali strumenti di partecipazione	
<i>Ancona</i>	(1) Urbanistica partecipata: coinvolgimento del sapere “non esperto” ed esperto all’interno di focus group finalizzati alla stesura di rapporti settoriali. Hanno partecipato anche imprese rilevanti come Trenitalia, Trenitalia-Cargo, RFI e rappresentanze imprenditoriali (Assindustria) nazionali.
<i>Novara</i>	(1) “Tavolo permanente per l’edilizia” (2) Insieme per decidere
<i>La Spezia</i>	(1) Contratti di quartiere, tramite i quali l’amministrazione ha stipulato contratti in materia di edilizia residenziale pubblica in alcune zone cittadine.
<i>Pisa</i>	“Pisa partecipa”, iniziativa attraverso la quale la cittadinanza è stata coinvolta in un processo partecipativo culminato in una proposta, successivamente sottoposta al Consiglio comunale, vertente sul potenziamento di alcune strutture di partecipazione (consultazioni, referendum) e sulla richiesta di strutturare un bilancio partecipativo.
<i>Ravenna</i>	(1) La Darsena che vorrei, percorso partecipativo attraverso il quale l’amministrazione ha recepito le richieste ed espressioni della cittadinanza relativamente alla ristrutturazione della darsena.

Tabella 1.6 – Le esperienze partecipative di Ancona, Novara, La Spezia, Pisa, Ravenna

1.16 Incubatori d’impresa e agenda digitale

Nel campione esaminato si riscontrano tre soli casi di incubatori di impresa, gestiti o partecipati direttamente dai Comuni, a Ravenna, Novara e Salerno (a La Spezia c’è un incubatore ma non è gestito dal Comune, bensì dalla Camera di commercio e dalla CNA), mentre per quanto riguarda l’agenda digitale e le politiche per la riduzione del digital divide, sono solo due (Novara e Ravenna) i comuni con una strategia definita. Ravenna ha varato anche un progetto di Agenda digitale partecipata, che ha come fine quello di ridurre il digital divide infrastrutturale (è in cor-

so un progetto in collaborazione con Telecom), anche in ottica di servizi alle imprese, che ha portato all’informatizzazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive. Il processo partecipativo per la realizzazione dell’Agenda digitale ha visto l’organizzazione di workshop, focus group, sondaggi rivolti ai cittadini e aziende. Spiccano, all’interno del Piano, le iniziative “Creative Lab 1 e Creative Lab 2”, piani di sviluppo imprenditoriale rivolto ai giovani che vogliono sviluppare start-up. Si tratta di una sorta di incubatore comunale per un numero limitato di iniziative che rientrino nelle categorie indicate dal Comune (turismo, cultura, eventi, marketing, stampa, pubbliche relazioni).

A Novara invece, opera l'incubatore Enne3, società partecipata dal Comune con il 10% del capitale, oltre che dall'Università del Piemonte Orientale, dalla Provincia di Novara, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, dall'Associazione Industriali di Novara e da Finpiemonte Spa. L'incubatore è stato istituito per offrire la possibilità di trasferire competenze sviluppate in ambito universitario nel mondo dell'impresa, coinvolgendo giovani imprese (massimo 18 mesi di età) che hanno già formalizzato collaborazioni con l'Università. L'amministrazione comunale, che già riveste un ruolo rilevante nell'incubatore attraverso la sua partecipazione, mira così a rafforzare i legami con l'Università del Piemonte Orientale e con il sistema di ricerca presente nella città.

Anche a Salerno, a partire dal 2011, opera un incubatore d'impresa, gestito da Invitalia attraverso la controllata Sviluppo Italia Campania. Si tratta di una struttura pari a 15.000 metri quadri che occupa tre edifici, ed è il terzo incubatore della Campania dopo quelli di Napoli e Caserta. L'incubatore di Salerno non dispone però di una pagina web specifica che permetta di identificare puntualmente le imprese generate dal progetto, quelle attualmente in incubazione, i capitali stanziati per ogni singola iniziativa imprenditoriale.

1.17 Il marketing territoriale

Wikipedia definisce il marketing territoriale come “complesso di attività che hanno quale specifica finalità la definizione di progetti, programmi e strategie volte a garantire lo sviluppo di un comprensorio territoriale nel lungo periodo”⁴⁹. In questo senso, il marketing territoriale (come del resto il marketing nel suo complesso), non ha nulla a che vedere con la promozione del territorio, bensì riveste un ruolo di pianificazione strategica, effettuabile sulla base di determinate scelte e di una ben precisa visione del territorio, delle risorse disponibili e degli obiettivi da perseguire nel lungo periodo.

Un esempio di strategia di marketing territoriale è riscontrabile nel caso di La Spezia (si veda a proposito il Piano Generale di Sviluppo⁵⁰). Il Comune è situa-

to in un territorio complesso, ove la conformazione geomorfologica e la presenza di un importante snodo marittimo impongono di mettere a sistema tutte le risorse disponibili, al fine di coordinare la crescita organicamente, in ottica distrettuale, che sfrutti le economie di scala e le sinergie attualmente inesprese. L'architettura della visione strategica è composta da tre elementi: il Polo Universitario, l'indotto dell'industria marittima e la Marina Militare. Come già rilevato nel caso di Novara, la distanza tra sistema formativo e mondo imprenditoriale, rappresentato nel caso specifico dall'importante industria del mare che fa perno intorno al Distretto Ligure Tecnologie Marittime (DLTM), rappresenta un vulnus territoriale non indifferente. A tal fine, è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra Regione Liguria, Polo Universitario, DLTM, Ministero della Difesa, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Università degli Studi di Genova e Comune di La Spezia per la realizzazione di un “Polo Marittimo Spezzino” che potenzi le capacità del DLTM. Quest'ultimo, in prospettiva, ha rinunciato ad avere una propria sede in favore di una unificazione con la sede del nuovo Polo Universitario. Si associa a ciò la volontà di rafforzare la filiera formativa del navale – nautico – marino, poiché l'amministrazione ritiene che in tale ambito vi siano possibilità concrete per fare di La Spezia un polo di formazione di livello nazionale, anche attraverso lo sviluppo di attività formative della Marina Militare, di qualificazione e aggiornamento del proprio personale.

Nel 2013 sono state poste le basi per la sottoscrizione del Protocollo di intesa per lo sviluppo del Polo marittimo spezzino. Il Protocollo è stato sottoscritto da Promostudi, Regione Liguria, Distretto delle tecnologie marine, Università di Genova, Ministero della Difesa e MIUR, oltre naturalmente allo stesso Comune di La Spezia. L'amministrazione ritiene che tale Protocollo possa rafforzare ulteriormente la filiera formativa nel settore nautico-navale, oltre ad avviare la realizzazione dei Laboratori di ricerca all'interno dell'Arsenale Militare. Centrale è anche il progetto di collaborazione, da avviare tra Polo Universitario, DLTM e CSSNN (Centro Supporto e Sperimentazioni Navali). Il Piano Generale di Sviluppo prevede altresì che si creino reti di scambio tra centri di ricerca, università e imprese, realizzando un importante evento di settore in sinergia con la Festa della Marineria. La pianificazione del territorio in una prospettiva distrettuale sarà inoltre supportata da innovazioni nel

49 - Cfr. http://it.wikipedia.org/wiki/Marketing_territoriale

50 - Il Piano Generale di Sviluppo è consultabile al seguente link: http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIAnet/ilcomune/bilancio/documenti/Piano_Generale_di_Sviluppo_2013_2016.pdf

funzionamento dell'ente comunale, ove si miglioreranno i servizi alle imprese e se ne creeranno di nuovi a supporto delle imprese innovative, avviando al contempo progetti di semplificazione procedurale tramite accordi con associazioni datoriali di categoria (CNA - Confartigianato – Confindustria).

Data la scarsità relativa del territorio disponibile e la necessità di aprire nuovi siti produttivi, per il Comune sarà necessario adottare un piano atto a individuare le aree disponibili, dismesse e da bonificare. In generale, la comunicazione del territorio riveste un ruolo centrale nelle strategie di sviluppo economico. In molti casi le amministrazioni hanno implementato servizi deputati a censire le caratteristiche dei territori. Servizi, questi ultimi, orientati alle imprese che necessitano di dati aggiornati che descrivano accuratamente le peculiarità del contesto locale.

L'attività di marketing territoriale in senso stretto si è rivolta anche all'estero tramite il progetto di cooperazione transfrontaliera "PORTI", finalizzato alla comunicazione internazionale del territorio del Comune di La Spezia. Le attività di marketing sono consistite nella sistematizzazione di un'offerta relativa alle aree produttive dismesse da attività portuali, o legate alla logistica portuale e in corso di trasformazione, in grado di ospitare nuovi insediamenti. Il progetto prevede un costo totale di circa 5,4 milioni di euro, finanziato nell'ambito del Programma Transfrontaliero Marittimo Italia – Francia, utilizzando per il 75% fondi FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e per il 25% il Fondo di Rotazione Nazionale. Al progetto partecipano 23 enti pubblici (tra cui ANCI) provenienti dalla regione Toscana, Sardegna, Liguria e Corsica (il referente è la Collettività Territoriale della Corsica).

Un altro caso di marketing territoriale è quello del MIRA (Marketing Integrato Ravenna). Si tratta di un data-base sperimentale che, attraverso la connessione al SIT (Sistema Informativo Territoriale) delle diverse banche dati esistenti (a partire da quella del Registro Imprese), sistematizza in un unico strumento telematico la cartografia, le norme relative agli strumenti urbanistici vigenti e le informazioni inerenti le aree e le attività produttive del territorio. I dati possono così essere agevolmente consultati da imprenditori, potenziali investitori, associazioni di categoria e cittadini e, al contempo, supportano la stessa amministrazione nell'individuazione dei dati

e delle informazioni utili sul contesto produttivo del Comune. Il database MIRA si configura quindi come uno strumento di marketing territoriale che intende coniugare la capacità di dare risposte il più possibile complete ai potenziali investitori con le esigenze di facilità e celerità nel reperimento delle informazioni di interesse. La progettazione di questo strumento è stata inoltre partecipata da diversi attori, tra cui anche le rappresentanze imprenditoriali. Il sito del MIRA tuttavia non contiene materiale atto a valutare gli esiti del progetto, la partecipazione degli stakeholder, le criticità emerse e lo stato di avanzamento.

Volendo allargare la definizione di marketing territoriale anche ad altri elementi che concorrono a rendere intelligibili e disponibili in rete le caratteristiche di un territorio, si può fare menzione del progetto CLEAR di contabilità ambientale e coinvolgimento degli stakeholder (sperimentato a Ravenna). La filosofia su cui si fonda il progetto verte sulla presa d'atto che, mentre i Comuni, nei confini della normale vita istituzionale, redigono i bilanci su base annuale, così non accade, solitamente, per l'ambiente, il cui impatto da un punto di vista contabile è di più difficile valutazione. Risulta cioè meno sviluppata la metodologia in grado di fotografare il capitale ambientale e le risorse da amministrare. Il Comune di Ravenna ha quindi partecipato nel 2001 al progetto europeo triennale Life-Ambiente CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting⁵¹) che ha portato tra il 2001 e il 2003 i diciotto enti locali italiani partner, aderenti all'iniziativa, a costruire un proprio sistema di contabilità ambientale, redigendo un bilancio complementare al bilancio economico-finanziario, inerente le tematiche ambientali di competenza diretta e indiretta degli enti. Questi sono stati chiamati bilanci ambientali. I bilanci ambientali mirano a essere uno strumento di valutazione degli effetti ambientali di tutte le politiche attuate dall'ente, da affiancare ai tradizionali strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. La contabilità ambientale secondo il metodo CLEAR è quindi un processo attraverso il quale l'amministrazione territoriale dà conto degli esiti delle sue politiche ambientali all'insegna della trasparenza, supportando gli amministratori locali nell'ambito della complessità del processo decisionale. Da notare che, dopo la fase di lancio del pro-

•••••

51 - Consultare il sito dedicato al bilancio ambientale al seguente link:
http://www.agenda21.ra.it/?Contabilit%20ambientale:Contabilit%20ambientale%26nbsp%3Bintegrata_a_Ravenna

getto, come detto di durata triennale, il Comune di Ravenna ha portato avanti l'esperienza in autonomia. Il sito mette a disposizione tutta la serie documentale dei bilanci ambientali. L'ultimo disponibile è relativo al conto consuntivo 2012⁵², e contiene anche le linee previsionali per il 2013. Il bilancio è suddiviso in dieci competenze, tra le quali, ai fini della ricerca, le più rilevanti sono la n.3 (Sviluppo urbano) e la n.7 (informazione e partecipazione).

Anche a Pisa e Salerno sono attivi due progetti di Marketing territoriale, ma si tratta di esperienze meno elaborate rispetto a Ravenna e La Spezia. A Pisa è presente una sezione del sito, titolata "marketing territoriale", nella quale si riportano solo tre bandi, del tutto fuori contesto, in materia di agevolazioni fiscali da concedersi a imprese locali attive nel settore del commercio.

A Salerno è invece a disposizione un software informativo geografico (GIS), attraverso il quale è possibile identificare e geolocalizzare le imprese sul territorio, utilizzando determinate chiavi di ricerca (ragione sociale, settore merceologico, partita iva, etc). Il vero percorso di marketing territoriale di Salerno si rileva dunque nel mix di politiche infrastrutturali implementate dall'amministrazione per far fronte, similmente al caso spezzino, alla complessità di un centro di rilevanti dimensioni, affacciato sul mare e dotato di un importante scalo marittimo. Sul sito del Comune si può quindi consultare una sezione dedicata alle principali opere di riqualificazione urbana occorse negli ultimi anni⁵³. Si evince la volontà da parte dell'amministrazione di fare di Salerno un esempio di rinascita dell'economia e dell'urbanistica del Meridione, anche all'insegna di opere realizzate da illustri architetti, con molta attenzione dedicata all'impatto estetico. E' disponibile una vasta documentazione tecnica nella pagina dedicata al Piano Urbanistico Comunale. Viene inoltre riportata una lunga e variegata serie di documenti relativa agli interventi infrastrutturali occorsi a partire dal 2009 (si pubblicano presentazioni da parte del Sindaco, bandi, varianti, report su inaugurazioni, comunicati dell'ente, etc).

Il documento centrale è però il "Piano Strategico città di Salerno e area vasta"⁵⁴, risalente al giugno 2008. Dalla lettura di questo documento si evince come il caso di Salerno sia simile a quello di La Spezia. Ciò non deve sorprendere: le due città hanno molto in comune. Non solo le caratteristiche generali del territorio, poc'anzi sommariamente descritte, ma soprattutto la strategia utilizzata dalle amministrazioni nella definizione delle linee strategiche di sviluppo del territorio.

A Salerno infatti il Comune ha identificato 9 direttrici strategiche, per ciascuna delle quali vengono sommariamente illustrati, nel Piano Strategico, gli obiettivi dell'amministrazione. In particolare, la direttrice numero 1 (Università, ricerca, innovazione tecnologica, poli di ricerca, formazione di capitale umano), risulta di fatto sovrapponibile a quanto si rimarca nella documentazione spezzina. Si nota come la ricerca scientifica e la formazione di livello superiore giocano un ruolo di prim'ordine nel garantire lo sviluppo economico della città. L'Università cittadina ha sviluppato negli ultimi anni un Campus, all'interno del quale si integrano sia attività formative che processi di ricerca, unitamente a complesse attività di ricerca applicata ed innovazione tecnologica, spesso condotte in regime di partnership pubblico-privato. Si auspicano inoltre joint venture con primari gruppi industriali per dare vita, similmente a quanto previsto a La Spezia, a una vera e propria filiera della produzione. La finalità è radicare e mantenere sul territorio il know-how già espresso e generato dalla città, evitandone la dispersione.

Nel documento si allarga inoltre il discorso al contesto globale e si nota come i processi di globalizzazione devono promuovere un ripensamento del ruolo delle città, dal momento che è nei centri urbani di maggiori dimensioni che si genera la quota più ampia di Prodotto Interno Lordo. Urge quindi un nuovo approccio metodologico strategico finalizzato allo sviluppo delle aree vaste, approccio che deve intersecare diversi ambiti disciplinari, da un lato legati alla dimensione urbanistica, dall'altro a quella economica, dell'informazione, della finanza. Le città diventano quindi "unità di regolazione", che necessitano, si riferisce, di una cabina di regia sopraelevata, possibilmente di dimensione provinciale, in grado di

52 - Per maggiori dettagli si veda: http://issuu.com/comra/docs/cons2012_prev2013

53 - Si veda la pagina dedicata: <http://www.comune.salerno.it/client/menu.aspx?menu=4256&stile=2&ti=20>

54 - Si veda: <http://www.comune.salerno.it/client/scheda.aspx?scheda=4930&stile=2>

coordinare le scelte del Piano Strategico con la programmazione territoriale che, necessariamente, trascende la dimensione localistica del Comune. Dalla lettura del documento si nota un deciso cambio di passo, nel senso che la dimensione giuridica viene messa in secondo piano in favore di una prospettiva che si potrebbe definire “manageriale”, orientata al risultato. In questo senso si nota un’ analogia con quanto rimarcato nel già citato documento di Sintesi decisionale adottato ad Ancona (paragrafo 13), laddove si rimarcava proprio la difficoltà di far comprendere ai vari portatori d’interesse quanto lo strumento della programmazione urbanistica trascenda la mera dimensione vincolistica e prescrittiva.

Sotto il profilo gestionale, nel Piano Strategico si fa riferimento a una “Segreteria del piano” quale organismo interno all’amministrazione deputato a supportare l’intero processo, mentre la realizzazione del Piano va sostenuta condividendo, tra le organizzazioni riconosciute degli interessi sociali, gli obiettivi e i mezzi per raggiungerli, anche mediante una “Banca delle Idee e dei Progetti” che dovrebbe rappresentare un serbatoio di ipotesi ma anche un’ officina per creare strutture leggere, nate ad-hoc, incaricate della gestione di singoli progetti. Non risulta purtroppo disponibile una serie di dati digitali finalizzata alla consultazione della Banca e nemmeno una documentazione sulla Segreteria del piano.

Nel documento si considera centrale l’aspetto finanziario delle opere. Queste ultime devono svilupparsi quindi in una prospettiva sostenibile in termini di Valore Attuale Netto Esteso. Si tratta non solo di un auspicio, mosso dalla consapevolezza che le opere non possono più limitarsi ad assorbire risorse pubbliche (devono piuttosto essere generatrici di sviluppo). Ciò è necessario affinché i progetti siano attrattivi anche per i privati, nell’ottica di coinvolgere questi ultimi in percorsi di partnership con le amministrazioni pubbliche.

Il quarto punto suggerisce inoltre alcune possibili direttrici (si ricorda che il documento risale al 2008) che la Città di Salerno dovrebbe percorrere per diventare, sfruttando la vicinanza con l’area metropolitana di Napoli, una “porta del mezzogiorno continentale”, capace di connettere le economie presenti al suo interno con il nuovo flusso di traffici che attraversa il Mediterraneo, collegando le regioni del Nordeuropa con gli sviluppi potenziali dell’area balcanica e del

Nord Africa. Si nota in questo caso l’esplicita volontà di fare dell’area cittadina salernitana un vero e proprio hub, similmente a quanto auspicato dall’amministrazione di Novara.

Altre direttrici strategiche individuate nel Piano sono quelle relative a (1) rete dei trasporti nel contesto dell’Area Vasta di Salerno; (2) nuovo porto commerciale con annessa riconversione del vecchio porto commerciale verso altre dimensioni operative; (3) creazione di una piattaforma logistica integrata nella zona di Mercato San Severino – Battipaglia; (4) politiche per l’ambiente che coniughino lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani alla produzione di energia; (5) riqualificazione edilizia dell’area urbana esistente.

E’ invece interessante la direttrice strategica numero 7 (politiche industriali e modernizzazione delle filiere esistenti), laddove si citano alcune linee di sviluppo attivabili nell’ambito della pianificazione strategica. Queste linee devono, secondo l’amministrazione, accompagnare le imprese che operano nel settore dei servizi definiti “avanzati”, con preciso riferimento a quelle operanti nell’ambito della salvaguardia ambientale. Altri obiettivi sono: sviscerare ulteriormente lo Sportello Unico per le Attività Produttive in connessione con la Confindustria di Salerno, creare reti associate o consortili per lo sviluppo di attività e progetti condivisi, generare percorsi virtuosi per riqualificare il tessuto industriale e sviluppare il tessuto produttivo nel settore agroalimentare. Il Piano rimarca inoltre la necessità di razionalizzare l’ubicazione delle attività produttive, delocalizzando quelle non compatibili con il tessuto urbano. Per fare ciò, si dovrebbe in una fase preliminare verificare la capacità delle aree industriali dell’Area Vasta di accogliere ulteriori insediamenti. Ultimo, ma non meno importante, risulta l’obiettivo di informatizzare il territorio, cablando l’Area Vasta e fornendo connessioni wireless.

A partire dal 2008, data di approvazione del Piano, il Comune di Salerno ha varato numerosi interventi di riqualificazione territoriale, che vengono dettagliatamente illustrati nella già citata sezione del portale comunale, anche se mancano riferimenti espliciti al Piano Strategico tali da collocare i singoli progetti all’interno una fase specifica della pianificazione territoriale.

CAPITOLO 2

Gli strumenti per la pianificazione e lo sviluppo del territorio

2.1 Introduzione

All'interno del presente capitolo saranno esaminate le modalità attraverso cui si sviluppa e si struttura il rapporto tra soggetti coinvolti nelle attività economiche, industriali e infrastrutturali che possono impattare sul benessere delle comunità locali. Sono identificate tre categorie di soggetti interessati alla realizzazione delle opere:

L'approccio prescelto per l'analisi è costituito da una *review* della letteratura, dei documenti di policy e delle esperienze nazionali e internazionali, con lo scopo di identificare le determinanti di carattere politico ed economico che motivano il comportamento degli attori identificati e le relative posizioni. Le considerazioni emerse dai documenti di riferimento sono poi soggette a verifica e confronto rispetto alle indicazioni fornite da parte degli amministratori locali nel corso delle interviste telefoniche rilasciate al gruppo di ricerca, e basate su un questionario di approfondimento delle attività svolte negli ambiti sottoelencati.

- **Enti locali:** all'interno di tale categoria rientrano le entità territoriali di governo (es. Comuni, Città metropolitane). Tali enti territoriali dispongono di poteri di carattere normativo, di indirizzo e in alcuni casi di veto, rispetto alla localizzazione di infrastrutture e in generale alle attività industriali;
- **Imprese:** le aziende costruttrici e/o preposte alla gestione delle attività sul territorio agiscono come destinatarie di normative e regolamentazioni e come soggetti che godono di un servizio ambientale costituito dalle risorse dell'area o dalla sola possibilità di localizzazione dell'infrastruttura nel territorio;

- **Comunità locali:** il terzo soggetto identificato come portatore di interesse nei confronti dell'opera sono le Comunità locali, costituite dalla cittadinanza e dalle sue organizzazioni (comitati, rappresentanze di quartiere, organizzazioni non governative). Le Comunità locali sono da un lato un soggetto "passivo", destinatario della ripartizione di costi e benefici all'interno dell'area; dall'altro, un soggetto "attivo" in quanto possono esercitare il proprio potere attraverso forme di contestazione e di opposizione rispetto alle attività delle imprese.

Costituiranno oggetto dell'indagine:

- l'identificazione delle problematiche di carattere economico connesse all'utilizzo di beni e servizi ambientali, quali la presenza di esternalità e le distorsioni che queste comportano rispetto alla ripartizione dei costi e benefici di un'opera/attività economica;
- la ripartizione dei poteri relativi alla gestione ambientale. Le tematiche ambientali presentano caratteristiche peculiari, quali la trasversalità rispetto a giurisdizioni territoriali, e la presenza di impatti che possono protrarsi nel tempo, tali da rendere necessario il coinvolgimento di diversi livelli di governo, con conseguente ripartizione di competenze;
- la partecipazione dei cittadini al processo decisionale e i conflitti tra comunità locali, aziende e autorità politiche. La realizzazione e l'esercizio di opere ad alto impatto potenziale sull'ambiente sono infatti spesso oggetto di contestazione da parte di coloro i quali ne subiscono le conseguenze. La contestazione e le conseguenti problematiche nella realizzazione ed esercizio dell'opera costituiscono un fenomeno sempre più diffuso, e per il quale vanno definite apposite modalità di gestione e di coinvolgimento dei cittadini;
- l'adozione di strumenti di governo delle tematiche ambientali e dei rapporti tra imprese, enti pubblici e comunità, che includono sia strumenti di policy che di tipo economico.

2.2 Individuazione del contesto di riferimento

All'interno del presente paragrafo saranno esaminati i riferimenti teorici correlati alla creazione di infrastrutture e fornita indicazione delle modalità attraverso cui gli stessi sono suscettibili di verificarsi, rispetto ai casi in esame.

2.2.1 Il concetto di esternalità e le motivazioni per l'intervento pubblico

Il concetto di “costo esterno” o “esternalità” rappresenta il principio centrale dell'economia ambientale. Le esternalità, così come identificate da diversi teorici (Pigou, 1932; Buchanan e Stubblebine, 1962; Baumol e Oates, 1988), si rilevano quando l'utilità di alcuni individui (cioè la preferenza per determinati beni e servizi e il beneficio che se ne ricava) viene influenzata da fattori che non sono sotto il loro diretto controllo, ma derivano direttamente dalle attività di altri soggetti (aziende, governi, altri privati cittadini). Queste attività sono svolte tipicamente senza considerare gli effetti sul benessere di individui terzi, e sono tali per cui ad esse non è associato né un costo (e allora siamo in presenza di esternalità negative) né viene valorizzato l'eventuale beneficio che esse apportano (quando l'effetto esterno è positivo).

Le esternalità sono dunque ascrivibili a un “fallimento del mercato”, che si manifesta perché la presenza di un sistema informativo e di scambio perfetto non è di per sé sufficiente a garantire una situazione efficiente, ovvero che massimizzi il benessere individuale dei cittadini. Tale soluzione è messa in discussione proprio dall'esistenza di costi esterni che non sono adeguatamente presi in conto dal sistema dei prezzi. La conseguenza è che elementi quali l'inquinamento, l'impatto visivo, l'occupazione di suolo, cui non è attribuibile un prezzo, necessitano di una regolamentazione specifica o di una tassazione relativa al loro uso o alla loro produzione, con lo scopo di disincentivarli (vedi § 2.3 e 2.4).

Una soluzione alternativa è quella costituita da una definizione dei diritti di proprietà su un bene ambientale, accompagnata dalla possibilità di scambio tra i soggetti e all'assenza di costi di transazione, che porti alla negoziazione tra le parti interessate di una soluzione ottimale (Coase 1960). In questo caso, va sottolineato come i diritti di proprietà non siano da

intendersi semplicemente come diritti di possesso di un determinato bene o luogo, ma anche come diritti di usufrutto di alcuni servizi, e che quindi siano da attribuirsi sia ad individui che ad aziende.

Questo meccanismo, tuttavia, si presta ad alcune critiche. In primo luogo, esiste un problema di informazione: il reale valore del bene ambientale è spesso di difficile comprensione. I beni ambientali, infatti, si caratterizzano per un complesso di fattori biologici, fisici e ed ecologici che possono mutare nel tempo e che pertanto non sono facilmente individuabili (es. capacità da parte di corsi d'acqua di garantire un adeguato assorbimento degli inquinanti). Inoltre, esistono dei problemi correlati alla necessità di garantire l'equità degli interventi, e non solamente l'efficienza e la massimizzazione del benessere individuale. Questo significa, ad es., considerare che la percezione da parte dei destinatari del provvedimento di iniquità nella ripartizione iniziale dei diritti di proprietà può determinare o meno il successo delle transazioni, indipendentemente dall'efficienza del sistema implementato (Muradian et al., 2010). Infine, la presenza di più soggetti coinvolti dai fenomeni di inquinamento rende potenzialmente molto alti i costi di transazione (Perman et al., 2011).

Per tali motivi, la presenza di un sistema di mercato per i beni e servizi ambientali può essere visto solamente come un meccanismo per favorire decisioni collettive riguardo alla gestione del territorio, attraverso un processo mediato dalle istituzioni pubbliche, che include la definizione dei diritti di proprietà, ma che sia anche basata sui valori sociali di riferimento (Vatn, 2010). Il ruolo delle istituzioni risulta pertanto fondamentale laddove le esternalità producono interdipendenze tra i soggetti coinvolti. Esse presiedono alla risoluzione dei potenziali conflitti che insorgono tra questi soggetti (Adger et al., 2003), identificando soluzioni basate sui valori considerati come fondamentali dagli attori coinvolti e agendo in un'ottica di giustizia sociale (Paavola, 2006).

2.2.2 La governance ambientale

La gestione degli aspetti ambientali comporta il necessario coinvolgimento di un insieme di attori istituzionali e l'imposizione di limitazioni correlate alla necessità di contemperare interessi diversi a livello locale e aggregato. Ci si riferisce spesso alla gestione degli aspetti ambientali in termini di *gover-*

nance, termine attraverso cui definiamo l'utilizzo di diversi poteri e mezzi per prevenire, ridurre e mitigare i possibili aspetti dannosi nei confronti dell'ambiente (Lafferty, 2004). In particolare, caratterizzano il concetto di *governance*:

- la coesistenza di strumenti di tipo formale (es. normative, regolamenti) e informale (es. assemblee, consultazioni pubbliche) per la gestione delle problematiche ambientali;
- l'importanza accresciuta riconosciuta alla partecipazione di soggetti diversi da quelli pubblici, quali ad es. aziende, comitati civici, privati cittadini, all'interno del processo decisionale;
- il coinvolgimento di un livello almeno triplice di poteri pubblici. In particolare, sono solitamente coinvolti nella gestione delle tematiche di carattere ambientale sia i livelli di governo centrali, che quelli territoriali, e infine gli enti indipendenti (agenzie, enti di ricerca).

La natura ripartita della *governance* ambientale, e l'influenza che essa riveste rispetto alle decisioni finali può essere spiegata con la presenza di due fenomeni contestuali: da un lato, la mancanza di efficacia e di legittimità delle politiche ambientali imposte dall'alto (Jordan, 2002); dall'altro la presenza di effetti spaziali differenziati a seconda dei territori, che fa in modo che il livello locale sia spesso da considerarsi come il più appropriato per la gestione degli stessi (Benz, 2006). Riguardo a quest'ultimo punto, infatti, la stessa natura delle problematiche ambientali (si pensi a fenomeni di inquinamento, oppure alla costruzione di infrastrutture che attraversano diversi territori), comporta la presenza di un "dislivello" tra il luogo in cui vengono prese le decisioni e quello in cui gli effetti hanno luogo. Il problema della "scala" della *governance*, peraltro, non va visto solamente in termini di effetti fisici: altrettanto importante è considerare come la presenza di diversi livelli di *governance* possa venire meglio incontro alla diversità percezioni e strutture sociali locali, che possono cambiare nel tempo ed essere distribuite in maniera incerta (Meadowcraft, 2002).

In sostanza, i vantaggi potenzialmente correlati alla *governance* decentralizzata possono riassunti in 3 elementi: una migliore efficienza nella gestione del-

le questioni ambientali, favorendo la competizione tra gli enti locali; la maggiore equità, correlata alla prossimità tra il livello di governo e i destinatari delle decisioni, che consente migliori livelli di partecipazione e controllo; e infine, la possibilità di ottenere informazioni più dettagliate relativamente alla situazione ambientale esistente (Lemos e Agrawal, 2006). Inoltre, la presenza di un assetto multilivello viene incontro alla natura complessa dei problemi che riguardano l'ambiente, con il potere centrale che può legittimamente sovrintendere a quei processi che necessitano di elevate risorse (es. coordinamento nella costruzione di grandi infrastrutture), mentre i livelli inferiori possono prendere in considerazione aspetti correlati, ma che portano all'attenzione la differenza sia nelle condizioni fisiche del luogo, sia delle preferenze dei cittadini (Hooghe e Marks, 2003).

2.2.3 La *governance* multilivello nella pratica

L'organizzazione multilivello è stata implementata secondo diverse modalità nel corso degli anni, ed ha dimostrato alcuni risultati nel favorire l'implementazione di comportamenti maggiormente virtuosi e di politiche efficaci. Un'analisi condotta su 47 casi studio di *governance* decentralizzata in Europa, Stati Uniti e Canada (Newig e Fritsch, 2009) ha messo in rilievo come la partecipazione di diversi centri decisionali possa comportare un miglioramento nell'efficacia delle decisioni intraprese e quindi processi decisionali migliori, pure in assenza di evidenza significativa rispetto a un miglioramento delle prestazioni ambientali complessive.

L'assetto multilivello non è peraltro esente da potenziali difficoltà di applicazione, derivanti in massima parte dalle modalità di ripartizione di poteri elencata al precedente paragrafo. Nello specifico, è possibile riscontrare a livello empirico un fenomeno contraddittorio nei rapporti tra governo centrale e locale, per cui l'assenza di coordinamento formale, o la presenza di legami flessibili possono comportare una migliore gestione della risorsa ambientale da parte dell'ente di governo locale. Laddove, invece, le regole che disciplinano il controllo del livello sovraordinato rispetto agli altri sono più rigide, allora si nota che la catena di comando non porta ad esiti efficienti, anche a causa della limitata capacità tecnica degli enti locali (Papageorgiou et al, 2012).

Alla ripartizione verticale di poteri si affianca inoltre il fenomeno dell'integrazione orizzontale, tra diverse entità poste allo stesso livello di governo, ma in settori differenti, e preposte alla gestione di problematiche ambientali comuni. In questo caso, i dati provenienti dalla letteratura specifica dimostrano che, soprattutto a un livello nazionale, la gestione unitaria delle problematiche ambientali sia difficile da ottenere, a causa della presenza di interessi precostituiti e di modi di lavorare a compartimenti stagni, mentre si riscontrano cooperazioni maggiormente efficaci a un livello regionale o locale (Högl et al., 2012).

Un ultimo punto riguarda l'eventualità di una ripartizione sub-ottimale dei poteri (che si presenta laddove le competenze dei diversi soggetti decisionali non siano chiaramente definite e pertanto concorrenti). In questo caso, la presenza di una governance multilivello che fornisce poteri decisionali e non semplicemente la ratifica delle decisioni esistenti e il moltiplicarsi dei centri di potere, determinano un incentivo a mettere in atto pratiche di tipo ostruzionistico da parte dei singoli soggetti coinvolti, che si trasformano in "punti di veto" (Tsebelis, 1995). Questo fenomeno può essere inoltre aggravato qualora il processo decisionale esistente fosse percepito da almeno uno dei soggetti coinvolti come iniquo. Tali pratiche ostruzionistiche costituiscono peraltro la motivazione di fondo per l'adesione da parte dei livelli di potere locali ad attività di opposizione alla costruzione di opere o alla localizzazione di attività nel proprio territorio, secondo il fenomeno noto come "NIMBY", che verrà analizzato al §2.2.5.

2.2.4 Gli assetti di governance osservati attraverso i casi studio

Le modalità di gestione delle opere, secondo quanto riportato da parte delle amministrazioni locali intervistate si segnalano per alcune caratteristiche di riferimento. Sono state riscontrate evidenze relative, nello specifico, a due elementi:

- Modalità di collaborazione verticale e orizzontale tra l'amministrazione locale e altri soggetti;
- Caratteristiche di strutturazione dei processi decisionali all'interno delle amministrazioni locali.

Relativamente al primo punto, si segnala un ampio coinvolgimento di attori privati e pubblici nella definizione e realizzazione delle opere, sia attraverso meccanismi formali che informali. Il processo è strutturato in maniera bidirezionale, per cui le proposte di attivazione delle opere può avvenire sia per richiesta privata che per iniziativa pubblica, con quest'ultima che mantiene comunque compiti di coordinamento degli interventi. Le dimensioni dei comuni non sembrano influire rispetto a questi elementi, in quanto l'informalità di questi processi è riscontrabile sia in aree metropolitane (Milano) che in comuni di piccole dimensioni (Gatteo a Mare).

Relativamente alle relazioni verticali e orizzontali con altre amministrazioni nazionali o altri elementi locali, viene riscontrato un clima di collaborazione in tutti i casi, e non sono segnalate problematiche relative alla ripartizione dei poteri.

Per quanto riguarda il secondo elemento, invece, si segnala un aspetto in controtendenza rispetto a quanto evidenziato dalla rassegna della letteratura. Infatti, la gestione degli interventi lungo tutta la loro vita (dalla fase di progettazione fino a quella di costruzione, compresa la gestione dei rapporti con il territorio e la comunicazione) viene presidiata dai Comuni con personale proprio (salvo nel caso del Comune di Novara), con un ricorso assai limitato a consulenze esterne, che avviene solo nel caso di competenze specialistiche non presenti *in house* e di processi di certificazione da parte di terzi (es. certificazioni di sicurezza, come segnalato presso il Comune di Milano). Anche in questo caso, non vi è distinzione a seconda della dimensione del Comune. Si tratta di un processo di grande interesse, in quanto mette in luce la presenza di competenze interne alle amministrazioni locali anche per presidiare fenomeni complessi.

In ultimo luogo, si riscontra che la necessità di interventi infrastrutturali porta generalmente alla ridefinizione delle competenze all'interno delle singole amministrazioni. Nello specifico, sono osservate modalità di coordinamento tra assessorati diversi, sotto la gestione dell'assessorato responsabile della costruzione o gestione dell'opera (tipicamente l'assessorato all'Urbanistica o ai Lavori Pubblici) o del Sindaco, che vengono descritti come tali da portare a fenomeni di coordinamento ottimale e di apprendimento reciproco. In questo caso, l'esperienza riscontrata conferma

quanto previsto dalla letteratura, ovvero che a livelli locali è più semplice ottenere fenomeni fruttuosi di coordinamento orizzontale tra strutture politiche.

2.2.5 L'opposizione delle comunità locali: il NIMBY

L'opposizione nei confronti della costruzione di infrastrutture, o in generale di attività che possano avere un impatto sull'ambiente e sul benessere delle comunità locali, è un fenomeno particolarmente diffuso a livello mondiale, le cui origini possono essere datate addirittura a partire dal secondo dopoguerra. Ai fini di una schematizzazione operativa, è possibile identificare due approcci prevalenti riguardo alle cause del fenomeno di opposizione alle opere:

- viene innanzitutto identificata un'opposizione di carattere economico, legata cioè alla presunta perdita di valore di propri asset derivante dalla realizzazione di un'opera, i cui benefici sarebbero distribuiti mentre i costi ricadrebbero su pochi soggetti (Wolsink, 1994). In questo senso, l'atteggiamento di opposizione sarebbe legato a un interesse personale diretto nella costruzione dell'opera, e nello specifico a un atteggiamento "avverso al rischio", derivante dall'impossibilità di proteggere adeguatamente il valore di un proprio possedimento (Fischel, 2001). Sono quindi delle motivazioni di tipo individuale, e non collegate alla mobilitazione e alla partecipazione a gruppi, a portare all'opposizione a una determinata opera (Esaiasson, 2010).
- Un secondo argomento che invece viene preso in considerazione è relativo alle preoccupazioni circa gli impatti sull'ambiente, sulla salute delle persone coinvolte, e con l'obiettivo di salvaguardare la comunità locale. Se è abbastanza intuitivo che, più vasta la percezione dei danni derivanti dalla presenza di un'infrastruttura o di un'attività, più alta sarà l'opposizione alla stessa (Hunter e Leyden, 1995), le considerazioni diventano più complesse quando si passa ad esaminare i fenomeni di opposizione ideologica e territoriale. Questo tipo di opposizione, infatti, è influenzato da quali il dissenso verso il contesto politico, sociale ed economico di riferimento (Wolsink, 2010), la difesa della comunità locale (Sjöberg

e Drottz-Sjöberg, 2009) o il valore emozionale che viene riconosciuto a un determinato luogo (Van der Horst, 2007). Tale tipo di opposizione viene a volte riportata come approccio NIABY (Not-In-Anybody's-Back-Yard), ed esprime l'opposizione assoluta rispetto ad una determinata attività, che non viene dunque ad essere influenzata dal coinvolgimento diretto degli oppositori rispetto alla localizzazione (Lober e Philip, 1994).

La differenziazione tra questi due gruppi non è sempre netta, ed è influenzata da diversi elementi correlati: infatti, è possibile rintracciare in alcuni casi, una correlazione immediata tra l'opposizione a una determinata opera e la distanza, come nel caso del voto al referendum abrogativo del 2011 per quanto riguarda la localizzazione degli impianti nucleari in Italia (Pignataro e Prarolo, 2011), mentre in altre situazioni analoghe – sempre relative ad impianti nucleari – l'opposizione era spiegabile con la mancanza di fiducia nei confronti del governo, che veniva accentuata nei pressi dell'opera (Tanaka, 2004). Inoltre, sulla base di dati empirici, è possibile comprendere che alcune tipologie di opere, maggiormente problematiche dal punto di vista dell'impatto, presentano un'opposizione più forte in termini di intensità, rispetto ad altre attività e opere percepite come meno pericolose (Occhilupo et al., 2011; Ansolabehere e Konisky, 2009).

A un livello più generale, l'opposizione alla costruzione o esercizio di determinate attività può essere correlata alla *variabilità nelle percezioni* che ne hanno i soggetti coinvolti, e che possono riguardare gli impatti, la legittimità degli altri partecipanti al processo decisionale – es. esperti ed enti pubblici – e del processo decisionale medesimo (Schively, 2007). Questo, ad esempio, ci aiuta a spiegare la persistenza di atteggiamenti di opposizione alle infrastrutture anche in presenza di evidenze empiriche contrastanti⁵⁵ o in assenza di effetti evidenti sulla salute e/o sull'ambiente (Wuestenhagen et al., 2007).

.....

55 - È possibile ad es. notare che il timore relativo alla perdita di valore di abitazione o di terreni sia spesso infondato. Tale effetto, pure laddove venga notato (Fibler, 1998), è spesso riconducibile più alle condizioni del mercato che alla percezione di una perdita di valore associata a un'opera contestata (vedi Zeiss e Atwater, 1989 per quanto riguarda le discariche di rifiuti e più recentemente Filippova e Rehm, 2011, per ciò che concerne l'ubicazione dei ripetitori di reti telefoniche mobili).

In buona sostanza, secondo questa prospettiva l'elemento maggiormente rilevante non è costituito dalle caratteristiche tecnologiche delle attività, quanto piuttosto dal processo decisionale oggetto del conflitto (Zoellner et al., 2008) e, soprattutto, dalla percezione di quanto sia necessaria una determinata opera (Easterling e Kunreither, 1995). Questo ci porta, anche in questo caso, a sottolineare la necessità di valutare le modalità attraverso cui il decisore pubblico ha gestito il coinvolgimento degli attori privati e soprattutto la comunicazione delle decisioni prese.

Infine, possono essere individuate le modalità secondo cui si sviluppano e operano i gruppi che si oppongono a un determinato progetto. Si rileva, ad esempio, secondo gli ultimi casi descritti dalla letteratura empirica, che la composizione dei gruppi di opposizione si andrebbe modificando, con lo spostamento verso fasce di età più giovani motivate da opposizione generale ai modelli di sviluppo prevalenti e con la creazione di reti della protesta che collegano i diversi movimenti locali (della Porta e Piazza, 2008). Questo fenomeno porta alla creazione di alleanze anche tra gruppi con finalità diverse (ad es. tra gruppi ambientalisti e gruppi con finalità di tipo politico/economico), sfruttando possibili sinergie e la tenden-

za, da parte dei mezzi di comunicazione, ad accomunare i movimenti di protesta sotto un'unica bandiera (Schaffer Boudet, 2011). Tuttavia, è opportuno che ogni gruppo sia esaminato con estrema attenzione, in quanto è possibile che gruppi di opposizione sorgano più o meno spontaneamente alla creazione di un'opera pubblica, e che movimenti di carattere ideologico e di tipo personale siano mischiati fra di loro all'interno dello stesso gruppo (Pol et al., 2006).

2.2.6 Alcuni esempi relativi alla risoluzione delle problematiche del NIMBY

L'opposizione delle comunità locali si spiega come detto attraverso un insieme di fenomeni che hanno a che fare sia con le caratteristiche dell'opera che con quelle delle comunità locali. Provando a collegarsi rispetto a quanto riportato al §2.2.3, appare interessante domandarsi quale sia il rispettivo ruolo dei soggetti coinvolti in forme di protesta locale. Utilizzando gli esiti di uno studio prodotto dalla Banca d'Italia elaborando i dati del NIMBY Forum, possiamo riscontrare i seguenti dati relativi alla contestazione rispetto ad opere sul territorio nazionale (Occhilupo et al., 2011).

<i>Soggetto coinvolto</i>	% espressione posizione	% negativo (tra chi ha espresso una posizione)
<i>Amministratori pubblici locali</i>	84,2	66,8
<i>Cittadini</i>	73,2	82,1
<i>Amministratori pubblici nazionali</i>	30,1	48,2
<i>Associazioni ambientaliste</i>	44,8	80
<i>Associazioni categoria e sindacato</i>	26,3	61,1
<i>Gestore / costruttore</i>	36,5	21,2
<i>Enti pubblici</i>	19,6	48,9
<i>Altro</i>	45	68,1

Tabella 2.1 - Numero di posizioni espresse (contrarie e favorevoli) rispetto alla realizzazione di opere contestate

In particolare, (a seguito di misurazione delle posizioni espresse sulla stampa locale e nazionale) emerge come categoria ampiamente coinvolta quella delle amministrazioni pubbliche locali, che segue le categorie dei cittadini (presi singolarmente o attraverso loro associazioni) e delle associazioni ambien-

talistiche per quanto riguarda il numero di posizioni contrarie, ma che è la più presente in merito a prese di posizione complessive. Il punto è di particolare interesse, in quanto dimostra l'intensità delle opposizioni che spesso sono sollevate e la rilevanza che la gestione infrastrutturale e delle attività economiche

in generale rivestono per il decisore pubblico locale.

Un secondo aspetto di interesse riguarda la “scala” dei fenomeni di contestazione. Infatti, buona parte delle analisi relative ai fenomeni di NIMBY si concentrano sulle problematiche relative a impianti di grandi dimensioni e a movimenti di protesta dif-

fusi. Tuttavia, il fenomeno può essere applicato a un vasto numero di opere. Riportiamo, di seguito, i dati di uno studio effettuato nel 2010 relativamente a una simulazione dell’opposizione verso la localizzazione, all’interno della città di Göteborg (Svezia) di opere comuni, quali antenne per rete mobile 3G, sottostazioni elettriche e centri di riciclo (Essaiason, 2010).

<i>Tipo di protesta</i>	<i>Antenne 3G</i>	<i>Sottostazione elettrica</i>	<i>Centro di riciclo</i>
<i>Inoltrare un commento scritto all’autorità locale</i>	3.4	2.9	2.4
<i>Effettuare una protesta pubblica</i>	3.0	2.6	2.2
<i>Firmare una petizione</i>	4.8	4.1	3.3

Tabella 2.2 – Espressione di contrarietà alla localizzazione di opere (medie rispetto a voti espressi su scala 1-7 7 massima probabilità di espressione)

È quindi possibile riscontrare un atteggiamento di accresciuta protesta, da parte dei singoli cittadini laddove un’opera venga percepita come maggiormente problematica per la salute (è il caso sia delle antenne che della sottostazione) e nel caso in cui non

venga riconosciuta l’utilità della stessa per la comunità nel suo complesso. Una successiva analisi, infatti, riportata nella tabella successiva, rivela che sono questi due elementi a orientare il comportamento individuale.

<i>Tipo di rischi e benefici</i>	<i>Antenne 3G</i>	<i>Sottostazione elettrica</i>	<i>Centro di riciclo</i>
<i>Beneficio collettivo</i>	4.4	4.4	5.1
<i>Beneficio personale</i>	2.9	2.8	4.2
<i>Rischi per la salute</i>	4.0	3.5	2.7
<i>Deterioramento ambientale</i>	3.9	3.6	3.1

Tabella 2.3 – Rischi e benefici attribuiti a determinate opere (medie rispetto a voti espressi su scala 1-7; 7 massima approvazione)

È importante sottolineare, ancora una volta, come i diversi piani dei benefici individuali e collettivi siano compresenti, nell’orientare la scelta dei cittadini.

2.2.7 Il fenomeno NIMBY nell’esperienza dei casi studio esaminati

A conclusione dell’analisi relativa ai fenomeni di opposizione locale, possiamo verificare le informazioni provenienti dall’analisi della letteratura con quanto emerge dalle interviste effettuate, e in particolare alle evidenze relative al comportamento e alle modalità di mobilitazione dei gruppi di opposizione presenti sul territorio.

Il dato principale che emerge dalle interviste è che il coinvolgimento e l’opposizione è, nei casi descritti, motivabile con questioni di carattere locale. Alcuni di

questi gruppi, in particolare, sono gruppi nati intorno all’esigenza di protezione di un determinato bene o area cittadina (si veda ad es. il caso del Comune di Novara oppure le attività del Comitato per la difesa dei Navigli a Milano), e pertanto formano un’opposizione volta ad affrontare, caso per caso, singoli aspetti. Questa particolare configurazione è probabilmente motivabile con la non problematicità delle opere descritte; infatti, in quei comuni con presenza di installazioni a maggiore impatto ambientale e per la salute (Comune di La Spezia e centrale termoelettrica, Comune di Ravenna e piattaforme per l’estrazione di idrocarburi) vengono segnalati processi di opposizione maggiormente significativi.

In un caso (segnalato presso il Comune di La Spezia e relativo al rifacimento di una piazza al centro del paese) è possibile riscontrare la presenza di una sor-

ta di “alleanza” tra gruppi diversi (associazioni ambientaliste e partiti politici di opposizione), orientata strategicamente a fini di visibilità politica. Si tratta di un fenomeno già osservato nel caso di opposizione a grandi opere (es. il cantiere TAV in Val di Susa, o il MUOS in Sicilia), che però è presente anche per interventi minori sul territorio e, come tale, può costituire uno spunto interessante per la comprensione delle modalità di opposizione dei cittadini.

Più in generale, viene segnalato un clima di collaborazione esistente tra i cittadini e le amministrazioni locali, favorito dall’impegno da parte delle amministrazioni locali verso la realizzazione delle opere e dall’adozione di una serie di strumenti di coinvolgimento “ex-ante”, che verrà meglio esaminato nella sezione successiva. Da parte delle amministrazioni comunali, infine, si rileva un atteggiamento di forte favore nei confronti delle opere, espresso tramite comportamenti volti a superare le opposizioni a oltranza dei cittadini. Negli stessi casi, i gruppi di opposizione sono identificati come spinti da un punto di vista ideologico e viene identificata una carenza di informazione come motivazione per il loro comportamento.

2.3 La definizione degli strumenti di policy

Come visto, le esternalità e la diversa ripartizione di “vincitori e vinti” all’interno del processo decisionale costituiscono uno dei problemi principali collegati all’attività delle imprese sul territorio. La ragione è semplice: in assenza di intervento pubblico le imprese sceglierebbero il livello di inquinamento che massimizza il loro profitto, senza che ciò comporti delle conseguenze. Pertanto, a vario titolo il soggetto pubblico provvede a fissare delle limitazioni sotto forma di regolamentazione tecnica, di divieti, o di quote, cui tutti i soggetti sono tenuti a conformarsi. L’insieme di questi interventi, che possono avere forma di standard, limiti, regolamentazioni, è conosciuto come approccio di “comando e controllo”, ed è generalmente contrapposto all’approccio di tipo economico che sarà affrontato nella sezione successiva. Si tratta del primo e più diffuso tipo di approccio, che nel corso degli anni ha prodotto risultati particolarmente apprezzabili, sia dal punto di vista quantitativo (riduzione delle emissioni complessive di inquinanti), che per quanto riguarda la creazione di sistemi di governance ambientale integrati e capaci di rispondere alle

necessità ambientali (Fiorino, 2006).

Gli strumenti di “comando e controllo” presentano tuttavia un problema di fondo: infatti, poiché il decisore pubblico non è a conoscenza del livello ottimale di produzione delle singole imprese, e poiché questo livello può variare a seconda dei processi produttivi e anche della singola impiantistica, la scelta di un determinato standard o limite viene effettuata senza distinzione tra esigenze di diversi settori industriali e di diverse aziende. Esiste dunque un problema di inefficienza e di maggiori costi: infatti, la maggior parte delle riduzioni dell’inquinamento è potenzialmente raggiungibile con approcci diversi a costi sensibilmente inferiori rispetto a quelli derivanti dall’adeguamento a standard uguali per tutti (Portney, 2000). Ciò determina un incentivo naturale da parte delle aziende a non conformarsi rispetto alle disposizioni legislative, contando, anche, sul fatto che il contributo di un singolo punto di inquinamento raramente comporta un’alterazione significativa dell’ambiente complessivo circostante (Endres, 2011).

A questo si aggiunga che in molti casi la definizione della regolamentazione pubblica è avvenuta sotto forma di “punto di incontro” di esigenze contrapposte. Infatti, un determinato target o standard può essere visto come momento di sintesi delle diverse pressioni apportate dai vari soggetti destinatari, ovvero sia industria, cittadini e gruppi di pressione. Tale processo, più che la ricerca di una soluzione realmente efficiente, appare essere la vera base di numerose regolamentazioni ambientali (Oates e Portney, 2003).

In risposta alle problematiche evidenziate, si è quindi diffuso un nuovo approccio regolamentare rispetto alla tradizionale strategia di comando e controllo. L’approccio, proposto tra gli altri, da alcune istituzioni internazionali – tra cui OCSE e FMI – si caratterizza per i seguenti elementi (Ribeiro e Kruglianskas, 2014):

- Passaggio da politiche isolate a politiche trasversali, che abbraccino diversi comparti ambientali;
- Approvazione di strumenti di policy integrati o comunque di un giusto mix degli stessi per rispondere a problemi complessi;

- Migliore definizione degli obiettivi di policy, che devono essere basati su informazioni rigorose e che devono essere allo stesso tempo efficaci da un punto di vista della prestazione aziendale;
- Apertura dei processi decisionali alla partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse, attraverso modalità di comunicazione e coinvolgimento trasparenti.

La definizione di nuove modalità di gestione degli aspetti ambientali, dunque, promuove l'adozione di soluzioni flessibili. Tuttavia, non è sempre facile definire quale strumento (ad es. gli standard, i permessi, le forme di partecipazione) possa meglio funzionare nelle diverse situazioni di potenziale inquinamento. Come orientare, dunque, la scelta?

Ai fini della comprensione di questo aspetto, sono stati proposti alcuni criteri guida. Uno di questi è legato alla presenza di un rapporto tra efficacia di un intervento e relativo costo. In questo caso, peraltro, i costi non sono soltanto quelli sopportati da parte del soggetto regolato per adeguarsi alla misura richiesta, ma vanno considerati anche i costi sociali dell'implementazione di una misura (Stranglund et al., 2002), che possono rivelarsi particolarmente alti nel caso di misure puntuali la cui applicazione debba poi essere verificata da parte del soggetto pubblico (costi amministrativi derivanti dal dovere fare rispettare l'applicazione della misura). Altri fattori da considerare sono invece costituiti da (Goulder e Parry, 2008):

incertezza relativamente agli esiti dell'introduzione di una determinata misura di policy, in termini di risultato rispetto all'obiettivo iniziale (ad es. riduzione delle emissioni complessive), nonché rispetto alla conoscenza effettiva delle problematiche ambientali sotto esame (es. mancata presa in considerazione di possibili interazioni, o nuove evidenze scientifiche);

impatti di tipo distributivo. In questo caso si pone un problema di equità e di possibile legittimità, nel caso di misure che possono avere un impatto maggiore su alcuni gruppi sociali o territori.

Appare tuttavia evidente che tutte le tipologie di strumenti comportano comunque una scelta lungo le dimensioni sopra descritte, tale da sacrificare una dimensione in favore di altre. Per questo motivo, ai fini

di comprendere meglio le determinanti della scelta è necessario valutare come ai fini dell'adozione di determinati strumenti regolamentari influiscono gli assetti istituzionali esistenti, e in particolare quanto i policy – maker percepiscono come legittimo l'utilizzo di uno strumento – quale ad es. uno standard – in un determinato contesto (Capano e Lippi, 2013). In buona sostanza, si rileva che la cultura istituzionale e la presenza di fenomeni di apprendimento tra diversi settori rappresentano delle determinanti fondamentali per la scelta di uno strumento. Infatti, tra i diversi fattori che influenzano l'efficacia degli strumenti adottati, si rivelano fondamentali non soltanto le caratteristiche dello strumento, espresse in termini di chiarezza dei requisiti e di flessibilità alle diverse situazioni, ma anche il particolare rapporto esistente tra le caratteristiche del regolatore e quelle del regolato, soprattutto per quanto riguarda le capacità del regolatore di disciplinare efficacemente il comparto, e il raggiungimento di un punto di equilibrio tra le motivazioni dei diversi soggetti coinvolti (Taylor et al., 2012).

Proprio l'approccio di carattere "istituzionale" è quello che viene ripreso nei prossimi paragrafi. Ai fini dell'esemplificazione di quanto finora esposto, si provvede a esaminare le modalità attraverso cui gli aspetti ambientali e le attività delle imprese sul territorio sono regolati, attraverso due tipologie di strumenti. La distinzione che viene effettuata è quella tra strumenti di tipo *attivo* e strumenti di tipo *passivo*. La differenziazione in questo caso viene basata sul rapporto che intercorre tra l'autorità pubblica e i soggetti privati destinatari. In particolare, gli strumenti di tipo *passivo* identificano per il soggetto pubblico un ruolo di controllore del possesso dei requisiti fissati, il cui rispetto da parte delle imprese consente automaticamente l'ottenimento della possibilità di operare. Negli strumenti *attivi*, invece, il soggetto pubblico ha un ruolo di promotore di comportamenti virtuosi, attraverso il coinvolgimento continuo dei destinatari dell'intervento. In questo modo, si intende garantire il beneficio ambientale con un processo che sappia identificare in anticipo alternative potenzialmente meno dannose, invece di provvedere in un secondo momento a limitare i possibili danni. Per dimostrare come agiscono in pratica questi diversi strumenti, sono riportati due esempi: i permessi ambientali (strumenti passivi) e i processi di pianificazione ambientale, che includono gli strumenti della Valutazione d'Impatto ambientale e della Valutazio-

ne Ambientale Strategica (strumenti attivi).

2.3.1 I permessi ambientali: nuova forma, nuova efficacia?

I permessi costituiscono uno strumento ampiamente adottato per controllare e contenere i livelli di inquinamento e la generazione di esternalità da parte di una determinata attività. Tipicamente, il permesso è costituito da un'autorizzazione ad operare in maniera conforme alle leggi applicabili, e designato in maniera tale da essere specifico per singolo luogo, oppure per gruppi di attività omogenee, specificando i requisiti per potere svolgere l'attività e le modalità di monitoraggio e controllo, che possono competere sia al regolatore che al regolato.

I permessi ambientali, al pari di altri strumenti di comando e controllo, hanno conosciuto nel corso del tempo una progressiva evoluzione, per i motivi elencati al paragrafo precedente. In particolare, possono essere riscontrate alcune evoluzioni significative (OCSE, 2007):

- il passaggio da permessi singoli, dedicati a ciascuna sorgente di emissione significativa, a strumenti di carattere integrato, come ad es. l'IPPC⁵⁶, che invece riguardano un intero luogo e i suoi diversi impatti. Questo passaggio ha portato al superamento di problemi di coordinamento esistenti in merito al fatto di rivolgersi a diverse autorità;
- la creazione di un regime semplificato per le aziende con impatti poco significativi, rispetto a quelle con impatti maggiormente rilevanti;
- la definizione di requisiti di pubblicità e di informazione, con la diffusione al pubblico dei requisiti fissati all'interno dei singoli specifici provvedimenti.

Tra le conseguenze correlate a questo passaggio strutturale, ve ne sono due in particolare che riguardano il rapporto tra autorità pubbliche e destinatari,

.....

56 - Integrated Pollution Prevention Control: approccio di gestione integrata alle problematiche ambientali, regolamentato dalla Direttiva 2008/1/CE, che impone il rilascio di un'autorizzazione per tutte le attività industriali e agricole che presentano un notevole potenziale inquinante. L'autorizzazione riguarda tutti gli inquinanti e viene rinnovata a condizione che le aziende rispettino le condizioni stabilite in un piano di miglioramento e adottino i migliori processi tecnologici disponibili per il comparto (le c.d. BAT, o Best Available Techniques).

e che consentono di esaminare lo strumento del permesso come possibile vettore per il miglioramento delle prestazioni aziendali e indirettamente, dell'ambiente. Ci riferiamo in particolare alla possibilità di stimolo all'innovazione tecnologica da parte delle aziende come conseguenza dell'imposizione di standard meno stringenti; e allo sviluppo di modalità di valutazione delle prestazioni delle aziende da parte dei soggetti pubblici, con le relative ricadute sociali.

2.3.2 L'adozione di nuovi strumenti regolamentari come stimolo per l'innovazione e la competitività aziendale

Il rapporto tra l'imposizione di standard di qualità ambientale e le ricadute in termini di profitti delle aziende è stato oggetto, nel corso degli anni, di numerosi approfondimenti di carattere teorico ed empirico. Nello specifico, l'ipotesi di fondo è che vi possa essere una relazione positiva tra strumenti di comando e controllo e guadagno di competitività da parte delle imprese, a condizione, tuttavia, che la regolamentazione sia designata in maniera tale da garantire l'innovazione (Porter e Van Der Linde, 1995a). Ad es., in presenza di regolamentazioni particolarmente concentrate su standard di prestazione, è stato rilevato come il rispetto della normativa applicabile possa incidere in maniera negativa sull'innovazione tecnologica e la produttività aziendale (Gray e Shadbegian, 2003). Pertanto, l'accento viene posto sull'opportunità di introdurre meccanismi di incentivazione dell'innovazione aziendale, come ad esempio la ridefinizione del processo regolamentare in senso di garantire la certezza dei tempi e la focalizzazione sulla riduzione degli impatti alla fonte (Porter e Van Der Linde, 1995b).

L'ipotesi della relazione positiva tra regolamentazione e innovazione ha trovato sia conferme che smentite. In un caso, è stato mostrato che l'adozione di normative stringenti da un punto di vista ambientale ha accentuato l'indebolimento della competitività e dell'innovazione in aziende che già in precedenza avevano mostrato problematiche da un punto di vista economico (Barton et al., 2007). In un recente studio (Testa et al., 2014), invece, relativo all'impatto dell'introduzione di strumenti innovativi e integrati (IPPC) è stato possibile valutare, sulla base di alcune caratteristiche dei permessi concessi all'interno di al-

cune regioni italiane ed europee⁵⁷, la presenza di un incremento degli investimenti per migliorare le proprie prestazioni nei comparti relativi alla gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle emissioni in atmosfera e, per il tramite di tale elemento, un miglioramento delle prestazioni ambientali, a seguito dell'introduzione di permessi di strumenti di tipo flessibile. Tuttavia, viene precisato all'interno dello stesso studio che questo risultato è ottenibile a due condizioni: che i requisiti del permesso siano ben definiti e che il riferimento alle BAT sia incluso come obiettivo per le aziende. Pertanto, l'introduzione di elementi di flessibilità all'interno degli strumenti passivi può generalmente essere considerata come elemento che può garantire la competitività e l'innovazione delle aziende, a patto che tutte gli elementi che lo compongono siano considerati.

2.3.3 La concessione di permessi sulla base della valutazione delle performance: quali ricadute sociali?

Un altro aspetto di interesse riguarda l'introduzione di modalità di valutazione delle prestazioni dei soggetti regolati da parte dell'autorità che rilascia le autorizzazioni. Questi programmi, sviluppatasi negli ultimi 30 anni negli USA e poi diffusi in vari Stati, prevedono il superamento della tradizionale modali-

.....

57 - Sono state considerate le Regioni Piemonte, Toscana, Sicilia (Italia), Valencia (Spagna), Macedonia Occidentale (Macedonia)

tà di concessione dei permessi, con gli obiettivi di allentare il carico degli adempimenti sulle spalle delle singole imprese, mantenere la possibilità di supervisione e di controllo dell'operato delle aziende e favorire uno sviluppo e miglioramento delle prestazioni nei comparti ambientali (Reilly e Pinho, 2010). Nello specifico, si definiscono alcuni obiettivi di miglioramento, all'interno del provvedimento di concessione e, sulla base di questi, viene successivamente valutato, alla scadenza o durante il corso dell'attività, la rispondenza dell'azienda rispetto a quanto previsto.

Un aspetto non immediatamente visibile, ma di grande rilievo, relativo all'introduzione di questi strumenti di *accountability* riguarda invece la creazione di una cultura aziendale relativa al miglioramento ambientale e l'incremento dei punti di confronto con le amministrazioni nazionali e gli stakeholder (Borck et al., 2008). Infatti, la definizione di obiettivi diversi rispetto alla mera *compliance*, e la fornitura di un supporto di carattere tecnico da parte degli enti di governo, nonché la lunga fase di istruttoria correlata alla concessione dei permessi, permette di modificare i rapporti esistenti, e le modalità attraverso cui i controlli pubblici sono effettivamente percepiti da parte dei regolati. Questa percezione si è progressivamente radicata a livello aziendale, tanto da costituire il vantaggio maggiore derivante dall'adeguamento alle prescrizioni ambientali, come dimostrato dalla tabella seguente (Coglianese e Nash, 2014).

	<i>Aziende soggette ad autorizzazioni di tipo flessibile</i>	<i>Aziende non soggette ad autorizzazioni di tipo flessibile</i>
<i>Necessità di supporto da parte del top-management</i>	4,6	3,7
<i>Impiego di risorse umane all'interno del campo</i>	2,9	2,5
<i>Frequenza di attività di coinvolgimento di stakeholder</i>	3,1	2,3
<i>Importanza del riconoscimento da parte pubblica</i>	3,8	3,0

Tabella 2.4 - Percezione da parte delle aziende dell'importanza di elementi relativi ai rapporti con altri stakeholder e con autorità pubbliche (punteggio tra 1-7)

Al di là del miglioramento delle prestazioni ambientali complessive, per i quali lo stesso studio citato poco sopra non conduce a conclusioni certe, è possibile concludere che lo sviluppo di strumenti passivi

flessibili ha comportato per le aziende coinvolte un miglioramento nel dialogo con le parti interessate e, soprattutto, un rapporto di collaborazione più produttiva tra pubblico e privato. È pertanto necessario

interrogarsi, in fase di definizione di questi strumenti, su come incentivare ulteriormente questi processi, in quanto essi corrispondono a un aspetto di interesse per tutti i soggetti coinvolti.

2.3.4 Strumenti di tipo attivo: le valutazioni ambientali e la pianificazione degli enti locali

L'utilizzo di strumenti attivi può essere inquadrato all'interno dell'esercizio del potere pubblico di pianificazione e di indirizzo delle attività svolte. Nello specifico del campo ambientale e territoriale, l'iniziativa può avvenire sia attraverso l'utilizzo di strumenti generali di pianificazione che tramite l'adozione di strumenti dedicati alla gestione delle tematiche pertinenti, quali le valutazioni d'impatto ambientale e le valutazioni ambientali strategiche. Esamineremo in primo luogo le modalità di inclusione di aspetti ambientali nei documenti generali di pianificazione, passando successivamente ad esaminare i contenuti di quelli specifici.

L'esercizio di poteri di pianificazione da parte degli enti locali si iscrive nei processi di gestione del territorio che ad essi sono riconosciuti in numerose giurisdizioni, e che si concretizza nell'adozione di strumenti quali i Piani Regolatori Generali, i Piani di Coordinamento Territoriale, i Piani di Sviluppo, etc.. È importante notare come l'emanazione di questi atti, per quanto apparentemente di contenuto burocratico, configuri un processo di tipo politico: infatti, la pianificazione è la traduzione in una serie di atti concreti delle intenzioni del governo di un territorio, che ambisce a creare consenso e a coordinare una serie di soggetti che assumono decisioni indipendenti tra di loro (Carta, 2003). Essendone la natura eminentemente politica, al pari del processo di delocalizzazione della governance precedentemente descritto anche le modalità di pianificazione hanno incontrato una naturale evoluzione, volta a modificarle in un senso di maggiore devoluzione agli enti locali e di ampliamento ad esigenze diverse, come quelle economico – sociali ⁵⁸ e più in generale di sviluppo sostenibile (Cowell e Owens, 2005). Pertanto, la pianificazione territoriale generale può già di per sé essere valutata come strumento attivo di promozione delle esigenze

ambientali, in quanto produce la scelta tra diverse alternative e prevede l'incorporazione di elementi quali l'efficienza e l'ottimizzazione delle risorse (Cowell e Owens, 2005).

Fino a che punto i piani territoriali sono però capaci di raggiungere obiettivi di qualità ambientale complessiva? Diversi studi hanno identificato alcune variabili significative che determinano il successo o l'insuccesso. Tra queste, in particolare, risultano rilevanti la disponibilità di risorse interne all'amministrazione (elemento già segnalato per quanto riguarda l'efficacia dei processi di governance) e, in misura ancora maggiore, la capacità da parte dell'amministrazione medesima di provvedere a regolari aggiornamenti e revisioni dei piani elaborati (Tang e Brody, 2008). Tuttavia, quest'ultimo elemento (ad es. sotto forma di varianti ai piani regolatori nell'ordinamento italiano) può anche rappresentare un segnale di tipo differente, ovvero la presenza di uno "snaturamento" dei contenuti originali del piano, in ottemperanza a esigenze contingenti e non strategiche. Ad es., lo studio di Brody e Highfield (2006) ha mostrato che, pure in presenza di alti livelli di conformità nell'utilizzo rispetto alla destinazione iniziale, circa il 30% degli interventi di costruzione avveniva in aree non precedentemente designate per tale obiettivo, e di questi, la metà all'interno di aree particolarmente sensibili, come zone agricole o aree protette (vedi Figura 2.1).

.....

58 - Si veda, per quanto riguarda il contesto italiano, quanto riportato dalla Sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV, n. 2427, del 6 maggio 2013, che afferma che il potere di pianificazione urbanistica non deve essere inteso come limitato alla semplice zonizzazione territoriale, ma deve prendere in considerazione anche finalità economico – sociali della comunità di riferimento.

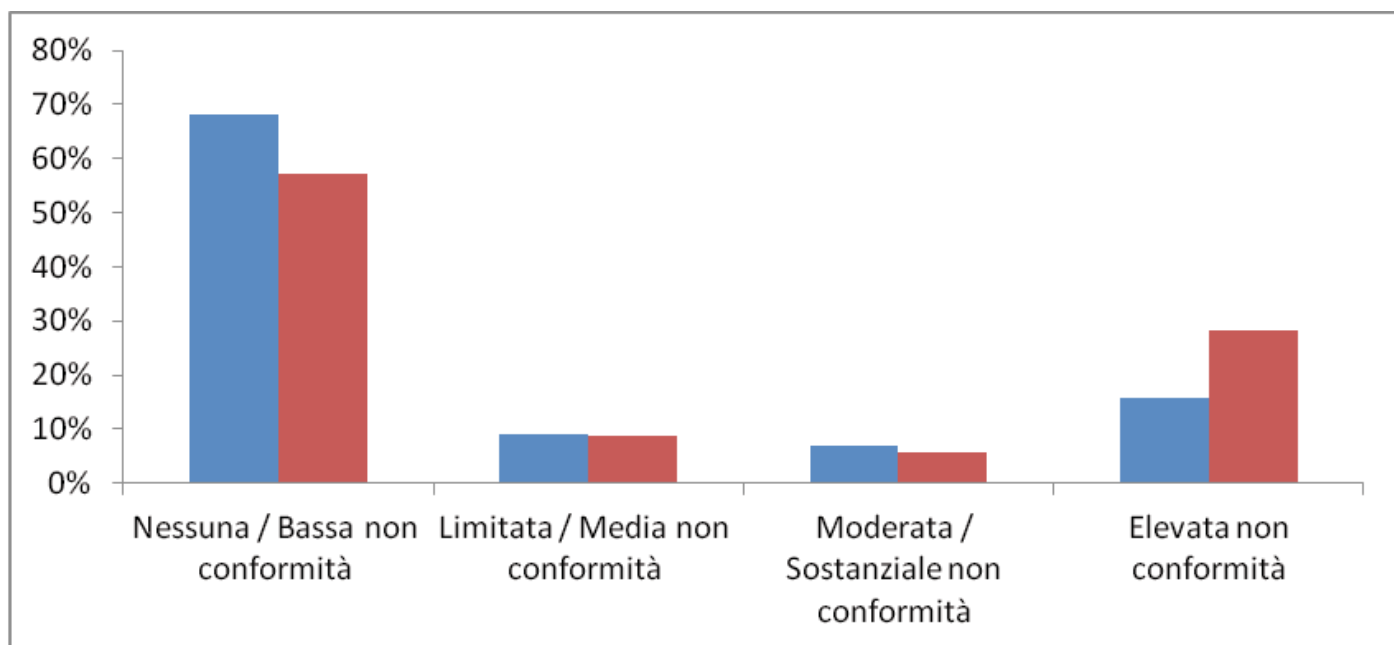


Figura 2.1 - Percentuale di progetti di costruzione non previsti originariamente da Piani urbanistici in Florida (USA) 1993 – 2003 (blu: % sul totale; rosso: % rispetto alla media calcolata di non conformità)

Il punto dirimente sembra dunque quello di valutare in maniera adeguata le priorità ambientali in un ambito di pianificazione generale, facendo in modo che i processi decisionali siano sistematicamente e strategicamente soggetti a scrutinio relativamente ai loro effetti sull'ambiente, evitando di considerare quest'ultimo aspetto come "anello debole" (Fischer, 2009). Per questo motivo, i Piani e le deliberazioni di carattere generali sono affiancati da due strumenti distinti: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per quanto riguarda i progetti infrastrutturali, e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per quanto invece riguarda piani e programmi. I due strumenti, per quanto formalmente separati, possono essere considerati come due facce della stessa medaglia: infatti, entrambi sono caratterizzati da un focus di tipo sistematico, volto alla prevenzione degli impatti e partecipativo (OECD, 2003). Inoltre, il loro funzionamento è concatenato: in particolare, la VAS consente una migliore considerazione delle alternative che poi verranno trasformate in specifici progetti, intervenendo a un livello preliminare di pianificazione, mentre la VIA, permette un approfondimento di dettaglio nella localizzazione di un'attività o nella costruzione di un'opera (Thérivel, 2004). Nonostante le differenze di sostanza, ai fini specifici del presente lavoro, il cui obiettivo è quello di comprendere le modalità di gestione dei processi decisionali territoriali, i due processi possono essere equiparati nell'analisi.

I processi di VIA/VAS si caratterizzano per alcune caratteristiche di base (Thérivel, 2004; Glasson et al.,

2012):

- avvengono in una fase preliminare del processo decisionale cui si riferiscono, ovvero tutti gli aspetti ambientali devono essere considerati prima che essi si siano verificati;
- devono proporre alternative rispetto a quanto originariamente previsto dai piani o progetti per cui sono sviluppati, massimizzando i benefici e minimizzando i danni all'ambiente;
- promuovono la partecipazione degli altri portatori di interesse, facendo in modo in particolare che tutti i soggetti interessati possano partecipare delle decisioni;
- prevedono meccanismi di follow-up per monitorare le conseguenze dei piani / progetti implementati.

In particolare, viene sottolineata la necessità da parte di VIA e VAS di costituire parte effettiva del processo decisionale, al di là della presenza di un obbligo legislativo in tal senso. Allo scopo di produrre conseguenze all'interno del processo decisionale, le valutazioni ambientali devono essere condotte in modo tale da sfruttare la presenza delle "finestre di opportunità", ovvero di quei momenti in cui la pianificazione non ha ancora prodotto atti definitivi, e in cui pertanto è più semplice fare valere i principi di tutela ambientale (Dalkmann et al., 2002). A titolo

esemplificativo, costituiscono finestre decisionali il momento in cui un emendamento viene presentato alla giunta comunale, oppure le fasi della discussione assembleare. È in tali momenti che i soggetti che conducono il processo di valutazione possono presentare le loro evidenze e proporre alternative maggiormente significative.

Nonostante queste premesse, la validità degli approcci di VIA/VAS nel disciplinare effettivamente processi di pianificazione rispondenti ai valori della protezione ambientale e alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale rimane oggetto di discussione.

Un primo punto, ad esempio, riguarda la grande disparità nella visione da parte dei soggetti interessati del ruolo che rivestono i processi di VIA/VAS, che finisce con il creare incertezze relativamente a come questi debbano essere inquadrati nel processo decisionale complessivo. Nel contesto italiano, ad esempio, viene rilevata la riduzione delle valutazioni strategiche a un ruolo meramente di ratifica di decisioni già prese, con un processo sostanzialmente indipendente rispetto a quello decisionale e di carattere eminentemente formale (Fischer e Gazzola, 2006). In questo senso, lo strumento di carattere “attivo” diventa “passivo”, ovvero una procedura di autorizzazione con poco margine per modificare delle decisioni già adottate (Pope et al., 2013).

Scendendo ulteriormente nel dettaglio, l'analisi dell'efficacia delle valutazioni ambientali può avvenire secondo due modalità: da un lato, l'efficacia nel determinare modifiche alla decisione di pianificazione in senso più tutelante per l'ambiente, dall'altro attraverso una migliore efficienza del processo, che conduca a una decisione partecipata, integrata e iterativa. In termini di efficacia, l'evidenza empirica mostra come, in numerosi casi, i cambiamenti ai processi di pianificazione siano stati non sostanziali. Il punto è dimostrato in un'analisi svolta in Olanda nel corso del 2010, e relativa all'efficacia percepita da parte dei soggetti coinvolti nell'applicazione di procedure di VIA e di VAS. I principali risultati sono sintetizzati nei grafici seguenti per quanto riguarda rispettivamente VIA e VAS (Runhaar et al., 2012).

Il quadro che emerge da queste rilevazioni è confermato da altri studi, secondo cui in un numero assai ridotto di casi le valutazioni ambientali sono conside-

rate essenziali per modificare le decisioni intraprese, mentre nella maggior parte delle occasioni i soggetti coinvolti ritengono che la valutazione ambientale non abbia portato a modifiche incisive (Cashmore et al., 2004, Sadler 1996).

Il secondo contributo importante apportato da VIA e VAS e su cui c'è minore disaccordo è invece misurabile nella capacità di creare dei processi di apprendimento, e nell'indurre cambiamenti nei valori, regole e priorità che governano le istituzioni responsabili delle decisioni di pianificazione (Jay et al., 2007). La creazione di processi di apprendimento riguarda nello specifico la capacità da parte degli strumenti di valutazione, in quanto strumenti flessibili, di essere modellati sulla base delle caratteristiche del contesto decisionale in cui agisce un'amministrazione (sia in termini di poteri effettivamente conferiti che di cultura istituzionale), garantendo la creazione di strutture e culture condivise, generate proprio dalla necessità di sviluppare processi di valutazione ambientale (come nel caso di Ravenna, esemplificato da Gazzola et al., 2011). In secondo luogo, esistono evidenze relativamente al fatto che la diffusione di VIA e VAS abbia consentito un migliore coinvolgimento delle comunità locali anche al di là della semplice ottemperanza ai requisiti di consultazione. Un es. è quello fornito da Glasson et al. (2012), relativamente alla costituzione in fase di VIA di un inceneritore a Portsmouth (Regno Unito) di un gruppo di contatto rappresentativo delle istanze dei cittadini, incaricato di seguire la fase di valutazione degli impatti, di effettuare proposte e di esprimere valutazioni sull'operato delle autorità di pianificazione. Tali elementi, di tipo strutturale, sembrano dunque rappresentare una novità di rilievo a livello di rapporti tra soggetti pubblici e comunità locali, secondo processi di “empowerment” che possono limitare la presenza di contestazioni e percezioni di illegittimità delle attività industriali del luogo (Schively, 2007).

Inoltre, è possibile rilevare un altro effetto indiretto derivante dai processi di valutazione ambientale, per cui questi possono fungere da “deterrente” per l'introduzione di processi potenzialmente ancora più dannosi nei confronti dell'ambiente (Glasson, 1999) e indurre i soggetti responsabili dei processi decisionali a riflettere sulle conseguenze ambientali della loro attività, anche in maniera non esplicitata in documenti o in modifiche a decisioni intraprese (Thérivel et al., 2009).

Un ultimo punto è degno di menzione, tra le variabili che influiscono nell'efficacia dei processi di VIA e VAS. In particolare, appare consolidato il punto di vista secondo cui tali processi siano in larga parte dipendenti dall'impegno dei soggetti politici interessati. In particolare a rilevare sono la misura in cui i soggetti dotati di potere decisionale esprimono un proprio interesse alla conservazione ambientale e alla gestione sostenibile del territorio, nonché quanto gli interessi ambientali effettivi coincidano con quelli di tipo economico o di sviluppo in generale del territorio (Runhaar e Driessen 2007).

2.3.5 Evidenze dai casi studio: tipologie e strumenti innovativi

Le tematiche degli strumenti per la gestione dell'ambiente costituiscono un aspetto ricorrente all'interno delle interviste condotte. Ci concentriamo in particolare su due elementi: la creazione di modalità di lavoro condivise tra aziende ed enti a livello comunale e la disponibilità di strumenti di pianificazione delle attività e delle opere sul territorio.

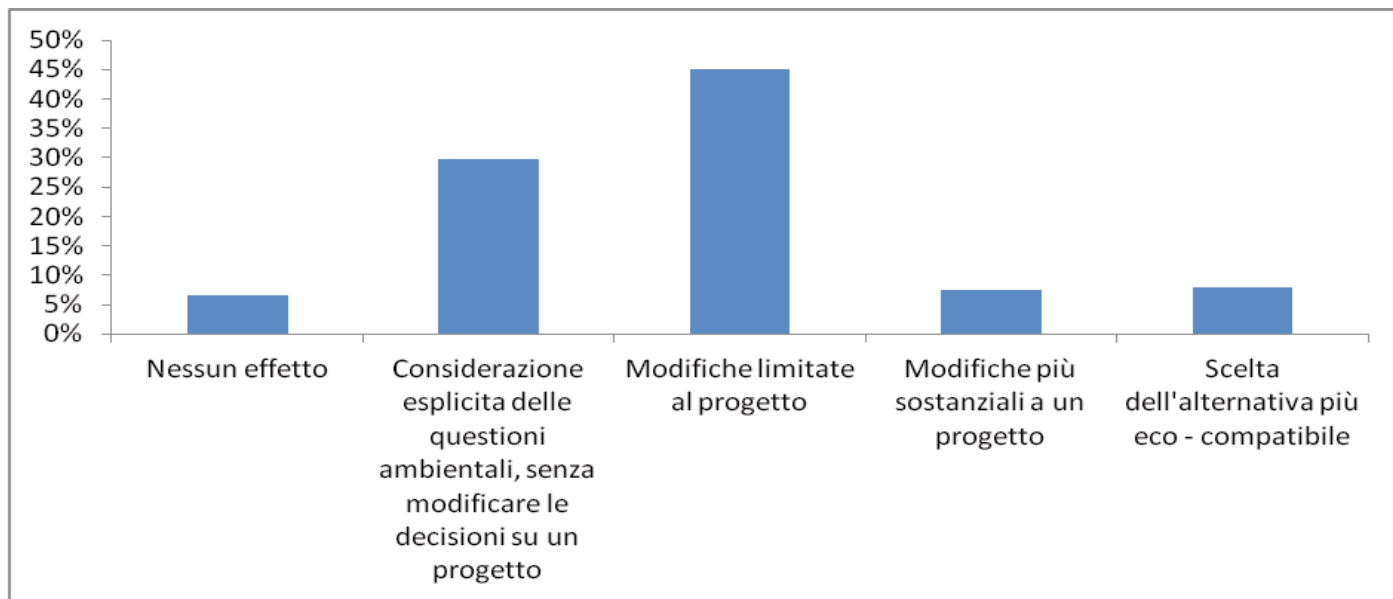


Figura 2.2 - Valutazione del contributo della VIA alla definizione delle policy (modifiche apportate - % risposte, n=443)

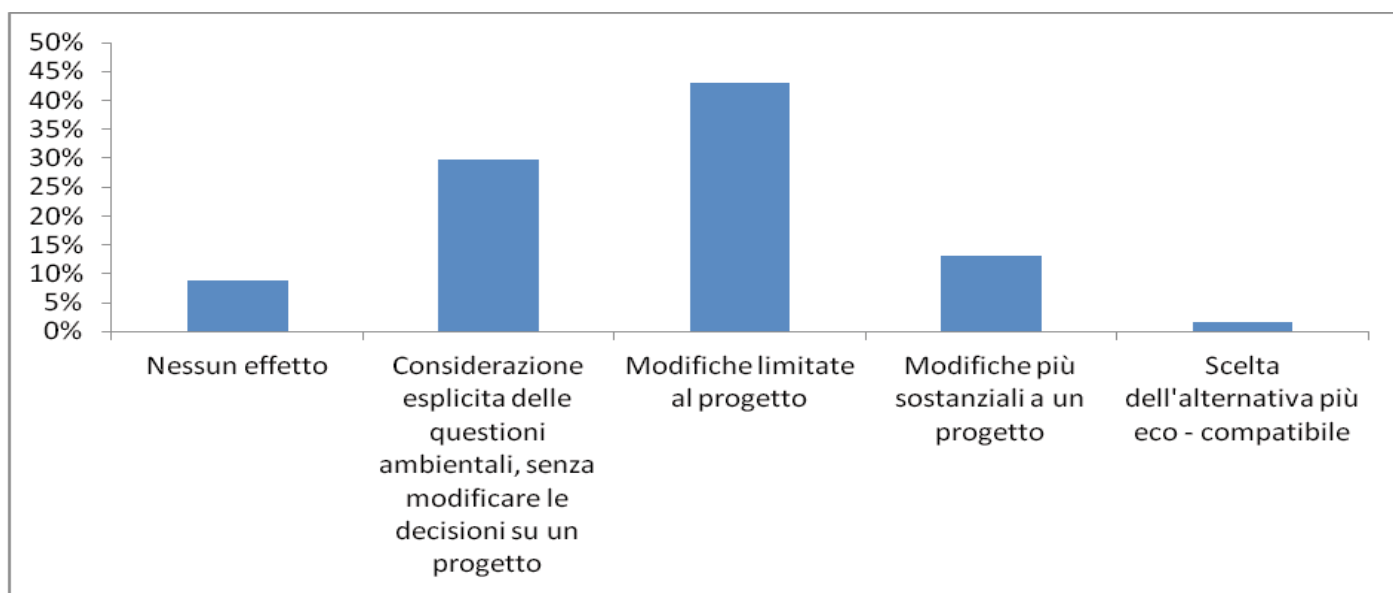


Figura 2.3 - Valutazione del contributo della VAS alla definizione delle policy (modifiche apportate - % risposte, n=443)

Per quanto riguarda il primo punto, tutti gli intervistati hanno riferito della creazione di strutture di coordinamento delle attività delle imprese, in al-

cuni casi anche di carattere strutturato. In generale, si rileva un forte coinvolgimento in prima persona da parte dell'autorità politica, per presiedere alla pia-

nificazione e realizzazione dei processi. Troviamo, infatti, che in quasi tutti i casi le opere citate erano presenti all'interno del programma elettorale della maggioranza, o comunque erano stati iniziati da parte di amministrazioni comunali precedenti, con un impegno ribadito dalle nuove amministrazioni. Quasi tutti i soggetti intervistati hanno riferito di un coinvolgimento in prima persona per presiedere alla realizzazione delle opere, a testimonianza della consapevolezza del legame significativo tra creazione di un'opera e importanza a livello politico della stessa.

Altri aspetti di interesse sono relativi alle modalità di pianificazione prescelte. Lo strumento preferenziale per la gestione di queste problematiche è quello della variante al Piano Regolatore Generale, laddove i processi di revisione fossero stati considerati troppo lunghi per garantire un'adeguata localizzazione dell'opera. Quello che emerge, però, è che nella maggioranza del campione preso in esame, i Piani Regolatori Generali si presentavano generalmente non aggiornati per includere le opere riportate. Le modifiche hanno quindi riguardato aspetti di rilevanza minore, a testimonianza di una modalità adeguata di pianificazione territoriale. Tra l'altro, questa scelta viene anche motivata in un altro modo, ovvero con la necessità di mantenere il processo decisionale trasparente e comprensibile, ai fini dell'equità dello stesso. In un caso, inoltre, viene riportata la sperimentazione di un interessante piano condiviso di gestione del territorio a livello intercomunale. La motivazione di fondo, che è quella relativa alla necessità di valutare congiuntamente gli impatti in caso di "spill-over" all'interno di diverse giurisdizioni territoriali va a nostro avviso nella giusta direzione di una pianificazione integrata e che consideri le priorità territoriale in maniera preventiva e non reattiva.

2.4 Gli strumenti economici per la gestione delle problematiche ambientali

All'altra estremità dello spettro degli strumenti a disposizione dei soggetti pubblici per disciplinare le attività delle imprese, contemperandone le esigenze con quelle della collettività, troviamo gli strumenti di tipo economico. In questa sezione, proveremo a descrivere le motivazioni principali e le condizioni ottimali per l'utilizzo di questi strumenti, introducendo un approfondimento dedicato alle tipologie di strumenti economici che a livello locale sono adottati per

la gestione delle esternalità derivanti dall'esecuzione di attività inquinanti, ovvero le c.d. "compensazioni ambientali".

Gli strumenti di tipo economico possono essere considerati dei meccanismi che, superando la presenza di esternalità, definiscono un valore economico per il bene ambientale e creano incentivi di mercato tali da orientare il comportamento delle aziende in materia di inquinamento. Le tipologie di tali strumenti sono molteplici, comprendendo ad es. le tasse ambientali, i permessi commerciabili, i sussidi e le regole sulla responsabilità in tema di consumo di beni ambientali. Le motivazioni per l'adozione di strumenti economici da parte delle autorità pubbliche sono legate principalmente a concetti di efficienza e di gestione ottimale delle risorse scarse, nonché alla possibilità di agire con un unico strumento sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta. L'adozione di strumenti come tasse e permessi consente di fare decidere alle singole imprese il livello ottimale di inquinamento, basandosi sulla minimizzazione dei propri costi (che variano, come ricordato, da sito a sito e da settore a settore). Inoltre, l'adozione di questi strumenti riduce i costi burocratici nell'implementazione del comando e controllo da parte degli enti pubblici (Nicolaisen et al, 1991). Empiricamente, queste considerazioni sono state confermate da diversi studi (come quelli relative al sistema di permessi commerciabili implementato negli USA per la riduzione delle emissioni di anidride solforosa), che hanno rilevato ex post, riduzioni di costi significative e allo stesso tempo una riduzione nei livelli di emissione (Hantoff e Hahn, 2010).

L'efficienza nell'utilizzo di questo tipo di strumenti è tuttavia variabile, a seconda delle condizioni di riferimento. Ad es., se i costi di limitazione del danno non variano a seconda del livello di danno in questione, allora strumenti di tipo economico sono inefficaci rispetto a quelli di comando e controllo (Stavins, 2004). Inoltre, deve essere accuratamente considerata la funzione di danno derivante dall'attività svolta, che può influenzare la scelta ad es. di tassare un singolo luogo oppure di tassare il prodotto (Tietenberg, 1990).

Un elemento ancora più rilevante a tal proposito è costituito dal contesto istituzionale, che entra in gioco innanzitutto perché gli enti pubblici scelgono un determinato strumento non solamente in base a

considerazioni di sua utilità, ma anche per motivazioni legate agli assetti interni, come le ripartizioni di potere (Hahn e Stavins, 1991; vedi anche §2.3) e alla presenza di molteplici obiettivi collegati all'adozione di strumenti di tipo economico, quali ad esempio il fatto che alcune tasse ambientali (come ad es. quelle sui carburanti) vengano riscosse per finalità di carattere redistributivo e solo residualmente per finalità di tutela ambientale (Hahn, 1999).

Un'altra famiglia di strumenti di tipo economico si struttura invece attraverso l'imposizione di regole per la responsabilità delle imprese in caso di generazione di esternalità che possano comportare dei costi per la collettività. Si tratta di strumenti che variano nei loro requisiti e nelle modalità di applicazione, ma che possono essere ricondotti alla matrice comune della determinazione di responsabilità in capo alle imprese per sostenere i costi derivanti da un danno all'ambiente o al territorio, sia *ex-post* (come nel caso delle bonifiche post eventi incidentali) che *ex-ante* (attività di mitigazione ambientale e compensazione) in applicazione del principio del "chi inquina paga". Si tratta di strumenti che rivestono una certa importanza soprattutto a livello locale, in quanto permettono di superare i limiti derivanti dall'applicazione di strumenti economici a questo livello e di complementare i processi di pianificazione e di comando e controllo attuati. Nello specifico, infatti, troviamo un *mismatch* tra l'ottimalità del livello di controllo locale e la capacità da parte di tale amministrazioni di imporre strumenti economici, in particolare in presenza di infrastrutture che possono presentare effetti di spillover tra diversi settori e territori (Alm e Banzhaf, 2011). C'è poi una caratteristica di questi strumenti che li rendono maggiormente indicati nel caso di attività che possono comportare impatti ambientali rilevanti rispetto a strumenti quali le tasse ambientali: infatti, mentre le tasse o i permessi possono essere stabiliti come variabile dipendente da un processo noto (il livello di inquinamento e i processi industriali che lo generano), lo stesso non è possibile per danni di grandi dimensioni, poiché gli elementi scatenanti (quali la negligenza e la mancanza di pianificazione) che non sono sottoposti a tassa, non sarebbero correttamente disincentivati attraverso un meccanismo tradizionale (Shavell, 2010).

Le due tipologie di misure (*ex-post* ed *ex-ante*) hanno inoltre in comune gli obiettivi di fondo prevalenti, che sono costituiti da un lato dal creare un

effetto di deterrenza rispetto all'esecuzione di attività dannose, spingendo le aziende a mettere in atto comportamenti preventivi, dall'altro dal definire misure di compensazione diretta e indiretta di chi subisce i costi dell'attività ambientalmente dannosa, a fini di equità sociale. In tema di deterrenza, in particolare, la presenza di un principio di responsabilità *ex-post* può comportare effetti di miglioramento misurabili sia in termini di riduzione di incidenti ambientali, sia in termini indiretti, come ad es. tramite l'aumento di costi capitale per le imprese dovuti all'accantonamento di fondi per pagare eventuali danni (Segerson, 2007). Considerazioni analoghe, in termini di internalizzazione dei costi derivanti dal consumo di un bene ambientale e territoriale, possono essere anche applicate agli strumenti che intervengono *ex-ante*, secondo quanto esposto nei seguenti paragrafi.

2.4.1 Come funzionano le compensazioni

La nozione alla base della definizione di compensazioni è costituita dalla possibilità di sostituire un determinato bene ambientale (come ad es. il possesso di una risorsa naturale o di parte di suolo) attraverso la fornitura di un bene alternativo, senza ciò che comporti perdita di benessere individuale da parte dei soggetti coinvolti. Questa nozione è dovuta alla possibilità che un bene ambientale sia considerato sostituibile da parte dei soggetti interessati. La prospettiva è dunque di correggere gli impatti creati attraverso fornitura di un altro bene. La differenza con gli interventi di mitigazione, che invece riguardano la definizione di misure per la minimizzazione e l'annullamento degli impatti generati (Rudcrantz, 2006), risiede proprio in questo elemento e nella necessità di definire, di conseguenza, appropriate modalità di misura degli impatti negativi e degli obiettivi di benessere individuale da garantire (Ozdemiroglu et al., 2009). Il rapporto tra i due elementi è comunque di carattere sequenziale, come proposto dalla Direttiva 42/2001/EC che istituisce le procedure di VAS (EU, 2001): in particolare è definita la sequenza tra evitare, mitigare e compensare gli impatti ambientali. Quindi, la mitigazione interviene in un primo momento, mentre la compensazione è attivata laddove non sia possibile comunque mitigare determinati impatti, per evitare di incorrere in una perdita "secca" (Gibbons e Lindenmayer, 2007).

Le tipologie di compensazioni possono variare a seconda che esse siano di carattere monetario (cate-

goria che comprende sia incentivi diretti quali sgravi fiscali, rimesse dirette, che progetti pubblici alternativi come piscine, parchi, etc.) oppure in natura, cioè con progetti alternativi che mirano a ripristinare il valore ambientale del luogo; e, secondo un'altra dimensione, a seconda che avvengano in sito (ovvero

all'interno della stessa area interessata dal danno ambientale) oppure in altro luogo (Cuperus et al., 1999). La scelta all'interno di queste dimensioni comporta la necessità di tenere presenti vantaggi e svantaggi, che possono essere riportati all'interno della tabella seguente.

<i>Tipologia di intervento di compensazione</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<i>Compensazioni in sito</i>	Possono essere minimizzati i danni diretti alle funzioni ecologiche interessate dall'intervento industriale; Gli interventi possono essere più facilmente confrontati rispetto alla situazione originale. Possono essere più semplicemente accettate da parte della cittadinanza	Non sempre è possibile intervenire all'interno del sito.
<i>Compensazioni fuori sito</i>	Consentono di estendere la tutela ambientale anche ad aree non interessate da attività industriali; Possono essere adoperate per ottimizzare gli interventi di compensazione, che possono essere anche localizzati all'interno delle aree in cui essi possono essere maggiormente efficaci.	La scelta del luogo per le compensazioni fuori sito può essere complessa Minore accettabilità da parte delle comunità locali
<i>Compensazioni in natura</i>	Portano un reale beneficio quando ci sono degli impatti ambientali che non possono essere eliminati Massimo potenziale di compensazione (es. compensazione totale delle funzioni perdute)	Alcuni elementi naturali non possono essere tecnicamente ricreati; Difficoltà tecnica di valutare alcuni parametri (es. biodiversità)
<i>Compensazioni monetarie</i>	Possono essere attuate anche in momenti differenti rispetto alla fase di realizzazione dell'opera o della sua durata Flessibilità nelle scelte del tipo di intervento da implementare Consentono una più agevole negoziazione con le comunità locali	Difficoltà nel trovare un'adeguata valutazione monetaria delle funzioni perdute.

Tabella 2.5 - Vantaggi e svantaggi correlati alla definizione dei diversi interventi di compensazione (nostra elaborazione sulla base degli elementi riportati da Villarroya et al., 2014, Rajvanshi, 2008, ten Kate et al., 2004)

È possibile, dall'analisi dei profili identificati come maggiormente critici, definire tre ambiti di im-

portante approfondimento nei paragrafi successivi:

Valutare l'accettabilità delle misure compensative decise, alla luce di potenziali opposizioni da parte delle comunità locali rispetto alle opere;

Verificare come vengono pianificate le opere di compensazione rispetto al processo di pianificazione generale degli enti locali;

Definire le modalità di traduzione dei valori ambientali perduti in valori monetari o in tipologie equivalenti di progetti in natura.

2.4.2 Compensazioni e accettazione da parte delle comunità locali: quale legame?

Come premesso, uno dei postulati per l'adozione di strumenti di compensazione prevede che vi sia una completa sostituibilità tra il valore ambientale che viene compromesso o eliminato dall'attività industriale e l'oggetto della compensazione. Vale la pena di interrogarsi, a questo punto, su come questa corrispondenza si realizzi nella pratica, soprattutto in presenza di quei fenomeni di opposizione descritti alla Sezione 1, e collegati in buona parte a percezione ed orientamenti delle comunità di riferimento.

Relativamente alla tipologia di compensazioni, buona parte della ricerca empirica ha dimostrato che, in presenza di una scelta tra compensazioni in natura e compensazioni di tipo monetario, nel caso di infrastrutture particolarmente impattanti (quali discariche, siti nucleari, etc.) la scelta ricade prevalentemente sulla prima categoria (ter Mors et al., 2012). La ragione verso tale scelta va probabilmente rintracciata nella percezione di un tentativo di corruzione, per cui la presenza di un incentivo monetario diretto viene considerato come un tentativo di fare recedere la popolazione dalle proprie convinzioni: tale effetto è addirittura accentuato al crescere dell'ammontare delle compensazioni proposte (Frey et al., 1996). Inoltre, esiste un probabile effetto diretto correlato alla pericolosità percepita dell'opera, dove l'offerta di compensazioni di qualsiasi genere (sia in natura che di tipo monetario) non hanno sortito effetti sulle decisioni finali dei cittadini, a differenza dell'introduzione di alcune precauzioni di sicurezza (Jenkins-Smith e Kunreuther, 2001). Tali conclusioni sono sostanzialmente confermate dal riscontro per cui l'accettazione di compensazioni per un'opera contestata (una discarica, nel caso di specie) da parte dei cittadini è correlato positivamente alla distanza e al

tempo trascorso dal momento della localizzazione, ma per il tramite di due ulteriori variabili: posizione favorevole all'opera e coinvolgimento nelle attività di pianificazione (Convery et al., 2006).

Proprio quest'ultimo punto è di particolare rilevanza nel determinare l'appropriatezza delle misure di compensazione. Infatti, un'analisi relativa ai benefici e alle misure di compensazione riguardanti le comunità locali ubicate in prossimità di depositi di scorie radioattive in diversi paesi europei (Francia, Germania, Repubblica Ceca) ed asiatici (Giappone), ha mostrato come a determinare l'ammontare di questi benefici siano sostanzialmente il contesto politico – sociale e la presenza di un contesto negoziale all'interno delle singole comunità (Bergmans, 2010). Pure nell'impossibilità di confrontare contesti sociali e politici diversi, laddove vi sia una disposizione favorevole all'opera la presenza di un contesto di riferimento negoziale rappresenta una variabile fondamentale per determinare il successo dell'attività di compensazione.

2.4.3 Le compensazioni e la pianificazione degli enti locali

È dunque opportuno interrogarsi su come venga presa in considerazione, nei processi di pianificazione descritti alla Sezione 2.3, la questione delle compensazioni. Infatti, a livello teorico la pianificazione strategica (inclusa la VAS) ha tra i suoi obiettivi anche la definizione di compensazioni e di mitigazioni. Pertanto, è opportuno considerare quanto più possibile tale passaggio all'interno dei documenti di pianificazione, collegandole a obiettivi specifici e vincolanti. Anche se la definizione dei contenuti degli interventi di compensazione è un processo specificamente tecnico, l'assunzione di impegni comporta un processo di negoziazione tra le aziende e il potere politico, all'interno di un contesto di valutazione e di negoziazione (Pileri, 2007).

Un'analisi empirica svolta recentemente sul contenuto di 25 piani provinciali e riportata nella Tabella 2.6 ha però messo in luce come la trattazione delle compensazioni non venga considerata secondo principi di priorità politica, ma che nella grande maggioranza dei casi a una menzione dell'aspetto nei documenti programmatici non corrisponde la definizione di modalità di attuazione e soprattutto di monitoraggio specifiche (Rega, 2011).

<i>Aspetti</i>	<i>Sì</i>	<i>Parzialmente</i>	<i>No</i>
<i>Compensazioni ecologiche prese in considerazione dal Piano</i>	24%	44%	32%
<i>Indicazione di metodi e procedure per calcolo</i>	4%	24%	72%
<i>Indicazione specifica delle modalità di monitoraggio</i>	8%	-	92%

Tabella 2.6 - Analisi empirica relativa alla considerazione delle compensazioni ambientali all'interno dei Piani Territoriali di 25 Province Italiane

La tabella mette in rilievo, inoltre, la sostanziale mancanza di indicazione di metodologie per il calcolo delle compensazioni, laddove non vi siano specifici obblighi derivanti delle legislazioni esistenti (soprattutto a livello regionale). A simili conclusioni, peraltro, perviene uno studio svolto in Spagna e relativo all'inclusione delle misure di compensazione ambientale all'interno di 1302 report di VIA esaminati negli anni 2006-2007. In particolare, viene evidenziato che solo il 9% dei report menzionava le misure di compensazione previste, mentre un 22% faceva una menzione generale di queste misure, dimostrando dunque anche in quel caso la mancanza di una standardizzazione nelle modalità di valutazione e assegnazione (Villarroya e Puig, 2010).

2.4.4 Modalità di definizione delle compensazioni

Sulla base di quanto riportato poco sopra, l'assenza di prescrizioni vincolanti per la definizione di modalità di compensazione costituisce un limite all'inclusione ai massimi livelli strategici di misure appropriate. Tuttavia, nel corso degli anni e in altre esperienze a livello internazionale, sono state presentate alcune modalità di selezione del livello ottimale di compensazione in caso di progetti e/o attività che presentassero rischi ambientali. La scelta di un metodo, peraltro, non è di per sé neutra, in quanto la definizione di questi si basa sui principi fondamentali, già richiamati (vedi §2.2), e può dunque orientare la scelta di come valutare le funzioni ambientali perdute e di quali sostituti prevedere l'adozione. Sono riportati, di seguito, i due filoni principali.

Il primo principio largamente adoperato per valutare la scelta di opere di compensazione è quello dell'equivalenza: nello specifico, si applica alle com-

pensazioni in natura, stabilendo il principio secondo cui il valore perduto attraverso l'intervento sull'ambiente deve essere uguale a quello che si guadagna con l'intervento compensativo. Il valore, in questo caso, sarà funzione di due elementi: l'unità di misura adoperata per valutare i costi e il tempo trascorso dal momento della perdita del bene, che agirà per aumentare il valore della compensazione e diminuire quello del danno (Fejes et al., 2011). L'unità di misura, invece, può essere definita adoperando criteri non monetari, ad es. attraverso una valutazione dell'equivalenza delle nuove opere in termini di contributo alla biodiversità (Cole, 2010). Il vantaggio principale di questo strumento consiste in particolare nel consentire una valutazione anche in assenza di trasformazione delle informazioni in valutazione monetaria e più in generale di permettere l'applicazione di principi di equità nella selezione delle risorse, ripartendo costi e benefici in maniera più equa.

Il principio dell'equivalenza può trovare applicazione soprattutto laddove vi siano delle aree ad elevata biodiversità la cui perdita non può essere compensata da altri tipi di opere. In questo caso, un'applicazione pratica è costituita dalla creazione di c.d. "biobank", ovvero stanziamento di fondi da parte degli enti pubblici per acquistare, fuori sito, aree dotate del medesimo valore. Questo sistema, implementato in diversi paesi a livello mondiale, identifica un livello di rischio accettabile in termini di area che può essere "sacrificata", stabilendo allo stesso tempo un'area equivalente, anche in prossimità del sito, che deve invece essere preservata (Quétier e Lavorel, 2011). In questo modo, la scelta dell'unità di misura viene effettuata a monte e prima dei possibili danni, definendo il limite massimo di beni ambientali che possono essere sacrificati. Tale sistema ha funzionato particolarmente bene, ad es., in Olanda, tanto da es-

sere inserito all'interno della strategia nazionale per la pianificazione spaziale come strumento istituzionale (Bartolomeo et al, 2010), nonché in Germania, dove ha avuto benefici non solo di tipo ambientale, ma anche in termini di riduzione del peso burocratico e di integrazione delle misure all'interno del processo decisionale (Wende et al, 2005).

L'approccio di equivalenza delle risorse viene generalmente opposto ad uno di tipo economico, basato su metodologie di analisi costi – benefici. Secondo questo approccio, infatti, la nozione di stretta equivalenza postulata in precedenza presenta alcuni limiti strutturali, riassumibili in termini di restrizione del paniere delle possibili iniziative di compensazione e della possibilità che le scelte effettuate sulla base della corrispondenza rispetto alle funzioni ambientali perdute non riflettano le reali priorità ambientali della zona (Habib et al., 2013). Pertanto, viene proposto un approccio che prenda in considerazione le difformità nelle preferenze dei singoli cittadini, e quindi il beneficio di una compensazione possa anche non essere fornito attraverso la sostituzione di un servizio o bene ambientale con un altro bene ambientale (Flores e Thacher, 2002). Dunque, i principi che orientano l'analisi costi – benefici sono legati all'individuazione di tutti i costi derivanti dall'implementazione di un'opera (inclusi i costi sociali) e dal confronto con i benefici attesi, considerando anche l'impatto sul reddito degli individui (Cole, 2013). In questo modo, i proponenti dell'approccio considerano la possibilità di intervenire con lo strumento più appropriato, includendovi anche interventi di tipo sociale o economico.

Al di là del merito tecnico, quello che preme sottolineare è che la scelta tra i diversi meccanismi non è di tipo neutrale, ma va inquadrata tenendo presenti il contesto di riferimento e le preferenze del pubblico interessato. Ad es., la preferenza per compensazioni di tipo sociale o economico può essere correlata all'ampiezza dell'impatto ambientale in questione (Lázaro – Touza e Atkinson, 2013), mentre le dimensioni ridotte dell'area e della popolazione colpita dall'impatto devono essere correlate a una scelta basata sul principio di equità e non di efficienza, allo scopo di garantire un livello di compensazioni adeguato (Gastineau e Taugourdeau, 2014).

Questi esempi ci forniscono lo spunto per un ragionamento di carattere più ampio. Infatti, il processo di definizione di criteri per il calcolo del-

le compensazioni è un processo che viene lasciato alla deliberazione di professionisti, tanto da risultare opaco e troppo spesso sviluppato caso per caso (Mckenner e Kiesecker, 2010). Essendo un processo basato su una valutazione di rischi e opportunità, infatti, sarebbe necessario che elementi quali la scelta del livello di rischio più appropriato fossero resi il più possibile pubblici e inseriti all'interno di un *framework* di scelte coerente. Un esempio interessante, in questo senso, ci viene dalla scelta delle misure di compensazione per l'Autostrada Pedemontana.

2.4.5 Un caso pratico di applicazione delle compensazioni: l'Autostrada Pedemontana

Il processo di sviluppo dell'Autostrada Pedemontana in Lombardia, ha conosciuto diverse fasi, interagendo sempre in maniera reciproca con i processi legislativi a livello regionale e nazionale. Infatti, già a partire dal 2001, il percorso di condivisione tra enti locali e promotori aveva portato alla creazione di un obbligo di definizione delle compensazioni, obbligo che poi è stato ripreso dal D.lgs. 163/2006 (che ha reso generale per le grandi opere l'obbligo di compensazioni fino a un massimo del 5% del costo totale dell'opera) e dalla normativa della Regione Lombardia (dapprima legge regionale 12/2005 e successivamente legge regionale 15/2008), che hanno provveduto a definire le priorità delle compensazioni stabilendo che esse dovevano innanzitutto essere dedicate a interventi di compensazione ambientale, da situare anche in Comuni non direttamente interessati dall'infrastruttura, mentre compensazioni di tipo monetario potevano andare a finanziare progetti specifici (associazionismo tra Comuni oppure Enti Locali ricadenti in ambiti a sviluppo bloccato). Sulla base di questi principi, quindi, è stato scelto di utilizzare il *Masterplan* (documento di pianificazione integrato) in maniera costruttiva, studiando le potenziali sinergie esistenti all'interno del territorio e garantendo la necessaria apertura a tutti i soggetti interessati (Longo, 2009). In particolare, l'approvazione del progetto definitivo ha visto, dopo una fase preliminare in cui erano state notevoli le proteste relativamente al mancato coinvolgimento delle comunità locali, la nascita di un percorso di progettazione condiviso non solamente per quanto riguarda i generali impatti dell'opera, ma anche relativamente alla definizione delle compensazioni, che così hanno finito per riguardare un'area molto vasta ed essere rivolte essenzialmente alla conservazione ambientale (Bartolomeo et al.,

2010). Il caso della costruzione della Pedemontana rappresenta quindi un passaggio molto importante, in tema di pensiero integrato sull'utilizzo delle compensazioni e della definizione di un processo di coinvolgimento dei terzi.

2.4.6 Le compensazioni attraverso i casi studio

All'interno dell'analisi dei casi studio, sono stati affrontati alcuni argomenti relativi alla definizione di compensazioni per lo svolgimento delle attività infrastrutturali descritte. Il primo aspetto che emerge, e che conferma quanto precedentemente riportato, è la mancata gestione da un punto di vista strategico dello strumento. Solo in due casi su sette, relativi ai Comuni di Milano e La Spezia, è stata riportato un riferimento a compensazioni all'interno dei Piani Urbanistici e dei Piani d'Area, mentre nei rimanenti casi la gestione è affidata a tavoli tecnici e non verte su specifiche indicazioni del livello politico. All'interno di questi tavoli tecnici, peraltro, si riscontra una certa disparità relativamente alle modalità di calcolo dell'ammontare complessivo. In particolare, la specifica di criteri per il calcolo e la negoziazione delle compensazioni (come nel caso del comune di Ravenna) pare essere maggiormente associata alla presenza di lavorazioni più inquinanti (estrazione di idrocarburi), che adottano come *benchmark* l'ammontare delle compensazioni che vengono solitamente stabilite per l'installazione di centrali elettriche. Infine, all'interno dei casi citati emerge come le compensazioni indirette di tipo monetario siano espressamente preferite da parte degli amministratori pubblici, a fini di una ripartizione maggiormente equa dei benefici verso la popolazione locale.

Bibliografia

Adger, W.N., Brown, K., Fairbrass, J., Jordan, A., Paavola, J., Rosendo, S., Seyfang, G. (2003) Governance for sustainability: towards a thick analysis of environmental decisionmaking. *Environment and planning – A*, 35 (6), 1095-1110

Alm, J., Banzhaf, H.S., (2012). Designing Economic Instruments For The Environment In A Decentralized Fiscal System. *Journal of Economic Surveys*, 26(2), 177-202

Ansolabehere, S., Konisky, D. (2009). Public Attitudes Toward Construction of New Power Plants. *Public Opinion Quarterly*, 73 (3), 566-577

Anthoff, D., Hahn, R.W., (2009). *Government Failure and Market Failure: On the Inefficiency of Environmental and Energy Policy*. Climates of Change: Sustainability Challenges for Enterprise, Smith School Working Paper Series, Working Paper No. 005. Disponibile all'URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1507149

Bartolomeo, M., Maffi, S., Pacchi, C., Zulianello, M., Agazzi, D., Galli, G. (2010), *Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto*. Disponibile all'URL: http://www.ricerchetrasporti.it/test/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=file_1611.pdf

Baumol, W.J., Oates, W.E. (1988), *The Theory of Environmental Policy*. Cambridge: Cambridge University Press

Benz, A. (2006). Policy-making and Accountability in Multi-Level EU Governance. In A. Benz, Y. Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy – Comparing National, European and international experiences* (pp. 99-114), New York: Routledge

Bergmans, A. (2010), *International Benchmarking of Community Benefits Related to Facilities for Radioactive Waste Management*. Report commissioned by EDRAM. NIROND 2010-01 E January 2010. Ondraf/Niras.

Borck, J.C., Coglianese, C., Nash, J. (2008). Environmental Leadership Programs: Toward an empirical assessment of their performance. *Ecology Law*

Boudet, H. S. (2011). From NIMBY to NIABY: Regional mobilization against liquefied natural gas facility siting in the U.S. *Environmental Politics*, 20(6), 786-806.

Brody, S.D., Highfield, W.E. (2005). Does Planning Work?: Testing the Implementation of Local Environmental Planning in Florida. *Journal of the American Planning Association*, 71 (2), 159-175

Barton, J.R., Jenkins, R., Bartzokas, A., Hesselberg, J., Knutsen, H.M. (2007). Environmental regulation and industrial competitiveness in pollution-intensive industries. In Parto, S., Herbert-Copley B. (a cura di), *Industrial innovation and environmental regulation: Developing workable solutions*, Ottawa: United Nations University Press

Buchanan, J.M, Stubblebine, Wm. C. (1962). Externality. *Economica*, 29(116), 371-384

Capano, G., Lippi, A. (2013). *Enlightening policy mix complexity: a typology of actors' choices*. Articolo presentato alla I conferenza ICPP, Grenoble, 28 giugno.

Carta, M. (2003), *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo: Palumbo Editore

Cashmore, M., Gwilliam, R., Morgan, R., Cobb, D., Bond, A. (2004). The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22 (4), 295-310.

Coase R. (1960), The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

Coglianesi, C., Nash, J. (2014). Performance Track's Postmortem: Lessons from the Rise and Fall of EPA's "Flagship" Voluntary Program. University of Pennsylvania Faculty Scholarship, Paper 1233. Disponibile all'URL: <http://scholarship.law.upenn.edu/>

Cole, S.G., (2010). *How much is enough? Determining adequate levels of environmental compen-*

sation for wind power impacts using equivalency analysis: An illustrative & hypothetical case study of sea eagle impacts at the Smøla Wind Farm, Norway. Epsilon Open Archive Publishing, Swedish Agricultural University. Disponibile online all' URL <http://pub-epsilon.slu.se:8080>

Cole, S.G.. (2013). Equity over Efficiency: A Problem of Credibility in Scaling Resource- Based Compensatory? *Journal of Environmental Economics and Policy*, 2(1), 93-117.

Convery, F., Ferreira, S., Gallagher, L. (2006), *Public attitudes towards solid waste landfill infrastructure : changes in perception over space and time*, Department of Planning and Environmental Policy niversity College Dublin – Working Paper. Disponibile all'URL: <http://www.ucd.ie/gpep/gpepin-fo/05-08.pdf>

Cowell R., Owens S., (2006). Governing space: planning reform and the politics of sustainability. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(3), 403 – 421

Cuperus, R., Canters, K.J., Udo de Haes, H.A., Friedman, D.S. (1999). Guidelines for ecological compensation associated with highways. *Biological Conservation* 90, 41-51.

Della Porta, D., Piazza, G. (2008), *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Milano: Feltrinelli

Easterling D., Kunreuther, W. (1995). *The Dilemma of Siting a High-Level Nuclear Waste Repository*, Boston: Kluwer Academic Publishers

Endres, A. (2011), *Environmental Economics: Theory and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press

Esaiasson, P. (2010). *Why Citizens (Sometimes) Dispute Public Facility Sitings in Their Neighborhood – An Experimental Account of the NIMBY-syndrome*. Articolo presentato all'incontro del 2010 dell'APSA, Washington, 2-5 settembre.

Farber, S. (1998). Undesirable facilities and property values: A summary of empirical studies. *Ecological Economics*, 24 (1), 1-14

- Fejes, J., Cole, S., Hasselström, L. (2011), *The REMEDE Project: A useful framework for assessing non-market damages from oil spills?*, CERE Working Paper, 2011:5, disponibile all'URL: http://www.cere.se/documents/wp/CERE_WP2011-5.pdf
- Frey, B.S., Oberholzer-Gee, F., Eichenberger, R., (1996). The old lady visits your backyard: a tale of morals and markets. *Journal of Political Economy*, 104, 1297–1313.
- Filippova, O.O., Rehm, M. (2011). The impact of proximity to cell phone towers on residential property values. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4 (3), 244-267
- Fiorino, D. (2006), *The New Environmental Regulation*, Boston: MIT Press
- Fischel, W. (2001). Why are there NIMBYs? *Land Economics*, 77(1), 144-152
- Fischer, T.B., Gazzola, P. (2006). SEA effectiveness criteria – equally valid in all countries? The case of Italy. *Environmental Impact Assessment Review*, 26, 396 – 409.
- Fischer, T. B. (2009). *On the role(s) of (strategic) environmental assessment in 'greening' decision making*. Disponibile all'URL: <http://www.two-eam-eu.net/>
- Flores, N.E., Thacher, J. (2002). Money, who needs it? *Contemporary Economic Policy*, 20(2), 171-178
- Gastineau, P., Taugourdeau, E., (2014). Compensating for environmental damages. *Ecological Economics*, 97, 150-161
- Gazzola, P., Jha-Tackur, U., Kidd, S., Peel, D., Fischer, T. (2011). Enhancing Environmental Appraisal Effectiveness: Towards an Understanding of Internal Context Conditions in Organisational Learning. *Planning Theory and Practice*, 12 (1), 183-204.
- Gibbons, P., Lindenmayer, D.B. (2007), Offsets for land clearing: No net loss or the tail wagging the dog? *Ecological Management & Restoration*, 8(1), 26-31
- Glasson, J. (1999). The First 10 Years of the UK EIA System: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats. *Planning Practice and Research*, 14 (3): 363-375
- Glasson, J., Therivel, R., Chadwick, A. (2012), *Introduction To Environmental Impact Assessment*, Chetenham: Routledge
- Goulder, L.H., Parry, I.W.H. (2008). Instruments Choice in Environmental Policy. *RFF Discussion Paper n. 08-07*, disponibile online all'URL http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1117566
- Gray, W.B., Shadbegian, R. J. (2003). What Determines Environmental Performance at Paper Mills? The Roles of Abatement Spending, Regulation, and Efficiency. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 3(1), 1-20
- Habib, T.J., Farr, D.R., Schneider, R.R., Boutin, S., (2013). Economic and Ecological Outcomes of Flexible Offset Systems. *Conservation Biology*, 27(6), 1313-1323
- Hahn, R.W., Stavins, R.N. (1992), *Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice*. Articolo presentato al Meeting dell'American Economic Association, New Orleans, 5 gennaio.
- Hahn, R.W. (2000). The Impact of Economics on Environmental Policy. *Journal of Environmental Economics and Management*, 39(3), 375-399
- Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R., Pregernig, M. (2012). Conclusions: effectiveness and legitimacy of environmental governance – synopsis of key insights. In Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R., Pregernig, M. (eds.), *Environmental Governance – The challenge of Legitimacy and Effectiveness* (pp. 280-304), Cheltenham: Edward Elgar.
- Hooghe, L., Marks., G. (2003). Unraveling the Central State, but how ? Types of Multi – Level Governance. *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243
- Hunter, S., Leyden, K. (1995). Beyond NIMBY: Explaining opposition to hazardous waste facilities.

Jay, S., Jones, C., Slinn, P., Wood, C. (2007). Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review*, 27, 287-300

Jenkins-Smith, H., Kunreuther, H., (2001). Mitigation and benefits measures as policy tools for siting potentially hazardous facilities: determinants of effectiveness and appropriateness. *Risk Analysis*, 21, 371-382

ten Kate K, Bishop J, Bayon R. (2004), *Biodiversity offsets: views, experience, and the business case*, IUCN. Disponibile all'URL: <http://www.iucn.org/se-arch.cfm?uNewsID=471>

Lafferty, W. (2004), *Governance for Sustainable Development: the challenge of adapting form to function*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Lázaro – Touza, L., Atkinson, G., (2013). Nature, roads or hospitals? An empirical evaluation of sustainable development preferences. *Ecological Economics* 95, 63-72

Lemos, M.C., Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 31, 297-325

Lober, D., Philip, D., 1994. NIMBY or NIABY: A logit model of opposition to solid-waste-disposal facility siting. *Journal of Environmental Management*. 40 (1), 33-50.

Longo, A. (2009), *Le compensazioni ambientali dell'Autostrada Pedemontana Lombarda: città, paesaggio, progetti e strategie*. Disponibile all'URL: siu.bedita.net/download/longoa_papersiu2009-pdf

McKenney, B.A., Kiesecker, J.M. (2010). Policy Development for Biodiversity Offsets: A review of Offset Frameworks. *Environmental Management*, 45, 165-176.

Meadowcraft, J. (2002). Politics and scale: some implications for environmental governance. *Land-scape and Urban Planning*, 61, 169-179.

de Miranda Ribeiro F., Kruglianskas I. (2014). Principles of environmental regulatory quality: a synthesis from literature review. *Journal of Cleaner Production* (in stampa).

ter Mors, E., Terwel, B.W., Daamen, D.D.L. (2012). The potential of host community compensation in facility siting. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 11, s130-s138

Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N. and P. May, (2010). Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, 69(6), 1202-1208

Newig J., Fritsch, O. (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – And Effective?. *Environmental Policy and Governance*, 19(3), 197-214

Nicolaisen, J., Dean, A., Hoeller, P. (1991), *Economics And The Environment: A Survey Of Issues And Policy Options*. OECD Economic Studies No . 16.. Disponibile all'URL: <http://www.oecd.org/eco/greeneco/34281824.pdf>

Oates, W.E., Portney, P.R. (2003). The Political Economy of Environmental Policy. In Mäler, K.G., Vincent, J.R. (eds.), *Handbook of Environmental Economics – Vol.1: Environmental Degradation and Institutional Responses* (pp. 325-354), Amsterdam: Elsevier

Occhilupo, R., Palumbo, G., Sestito, P. (2011). Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno *Nimby*. In Balassone, F., Casadio, P. (a cura di) *Le Infrastrutture in Italia – Dotazione, Programmazione e realizzazione*, Banca d'Italia – Seminari e Conferenze. Disponibile online all'URL https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture

OECD – EAP Task Force (2003). *Linkages between Environmental Assessment and Environmental Permitting in the Context of Regulatory Reform in EECCA Countries*. Paper presentato al meeting regionale degli esperti EECCA a Mosca, 11 aprile.

OECD – EAP Task Force (2007). *Guiding Principles of Effective Environmental Permitting Systems*.

Working Paper, disponibile all'URL: <http://www.oecd.org/environment/outreach/guidingprinciplesofeffectiveenvironmentalpermittingsystems.htm>

Ozdemiroglu, E., Bengt, K., Cole, S., Riera, P., Borrego, D.A. (2009), *Environmental Liability Directive and the use of economics in compensation, offsets and habitat banking*, in "UK Network for Environmental Economists, London". Disponibile all'URL: http://www.eftec.co.uk/UKNEE/envecon/2009_documents/2009_agenda.htm

Paavola, J. (2006). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, 63, 93-103.

Papageorgiou, K., Kassioumis, K., Vakkas, M. (2012). The shift from hierarchy to governance in national park management: analysing participation, coordination and political commitment. In Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R., Pregernig, M. (eds.), *Environmental Governance – The challenge of Legitimacy and Effectiveness* (pp. 133-154), Cheltenham: Edward Elgar.

Perman, R., Ma, Y., Common, D., Maddison, D., McGilvray, J. (2011), *Natural Resource and Environmental Economics*. Harlow, Essex: Pearson Education Ltd.

Pignataro, G., Prarolo, G. (2011). NIMBY clout on the 2011 Italian Nuclear Referendum (Quaderni – Working Paper DSE n° 784). Online presso DSE dell'Università di Bologna <http://www2.dse.unibo.it/wp/WP784.pdf>

Pigou, A.C. (1932), *The Economics of Welfare*. Londra: MacMillan & Co.

Pileri, P. (2007), *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*. Roma: Carocci.

Pol, E., Di Masso, A., Castrechini, A., Bonet, M.R., Vidal, T. (2006). Psychological parameters to understand and manage the NIMBY effect. *Revue Européenne de Psychologie Appliquée/European Review of Applied Psychology*, 56 (1), 43-51

Pope, J., Bond, A., Morrison-Saunders, A., Retief, F. (2013). Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. *Envi-*

ronmental Impact Assessment Review, 41, 1-9

Porter, M.E., Van der Linde, W. (1995a). Toward a new conception of the Environment – Competitiveness Relationship. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 97-118

Porter, M.E., Van der Linde, W. (1995b). Green and Competitive: Ending the Stalemate. *Harvard Business Review*, September-October, 120-134.

Portney, P.R. (2000). Environmental Problems and Policy: 2000-2050. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 199-206

Quétier, F., Lavorel, S. (2011). Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes: Key issues and solutions. *Biological Conservation*, 144(2), 2991-2999

Rajvanshi, A. (2008). Mitigation and Compensation in Environmental Assessment. In Fischer, T.B., Gazzola, P., Jha-Tackur, U., Belčáková, I., Aschermann, R. (a cura di), *Environmental Assessment Lecturers' Handbook* (pp. 167-199) Disponibile all'URL: <http://www.twoeam-eu.net/handbook/01.pdf>

Rega, C. (2011), *SEA Implementation and Practice: Making an Impact?*. Paper presentato alla Special Conference on Strategic Environmental Assessment, Praga, 21 – 23 settembre.

Reilly, M., Pinho, R. (2010). Performance-based environmental permitting programs. Government of Connecticut Office of Legislative Research Report 2010-R-0158. Disponibile all'URL <http://www.cga.ct.gov/2010/rpt/2010-R-0158.htm>

Runderantz, K., (2006). Environmental Compensation in Swedish Road Planning. *European Environment*, 16(6), 350-367

Runhaar H., Driessen P.P.J., (2007). What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(1), 2-14

Runhaar, H., van Laerhoven, F., Driessen, P., Arts, J. (2013). Environmental assessment in The

Netherlands: Effectively governing environmental protection? A discourse analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 39, 13-25.

Sadler, B. (1996). *Environmental Assessment in a Changing World: evaluating practice to improve performance*. Report Finale per "International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment". Disponibile all'URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/StudyEffectivenessEA.pdf>

Schively C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature*, 21(3), 255-266

Segerson, K. (2006). An Assessment of Legal Liability as a Market-Based Instrument. In Freeman, J., Kolstad, C.D. (a cura di), *Moving to Markets in Environmental Regulation* (pp.250-268), Oxford: Oxford University Press.

Shavell, S. (2010), *The Corrective Tax versus Liability As Solutions to the Problem of Harmful Externalities*, NBER Working Papers n.16235. Disponibile all'URL: <http://www.nber.org/papers/w16235.pdf>

Sjöberg, L., Drott-Sjöberg, B.-M. (2009). Public risk perception of nuclear waste. *International Journal of Risk Assessment and Management*, 11(3/4), 264-296.

Stavins, R.N. (2004). Environmental Economics. In Blume, L., Durlauf, S. (a cura di), *The New Palgrave Dictionary of Economics – 2nd Edition*, Londra: Palgrave Macmillan Ltd.

Stranlund, J. K.; Chavez, C.A., Field, B. (2002). Enforcing Emissions Trading Programs: Theory, Practice and Performance. *Policy Studies Journal* 30(3), 343-361

Tanaka Y. (2004). Major Psychological Factors Determining Public Acceptance of the Siting of Nuclear Facilities. *Journal of Applied Social Psychology*, 34(6), 1147 – 1165

Tang, Z., Brody S. D., (2009). Linking planning theories with factors influencing local environmental-plan quality. *Environment and Planning B: Plan-*

ning and Design, 36 (3), 522 – 537

Taylor, C., Pollard, S. Rocks, S., Angus, A. (2012). Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: a Critique and Future Research Agenda. *Environmental Policy and Governance*, 22 (4), 268-292

Testa F., Daddi T., De Giacomo M.R., Iraldo F., Frey M. (2014). The effect of Integrated Pollution Prevention and Control regulation on facility performance. *Journal of Cleaner Production*, 64, 91-97

Therivel, R. (2004), *Strategic Environmental Assessment in Action*. Londra: Earthscan

Therivel, R. et al. (2009). Sustainability-focused impact assessment: English experiences. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 155-168

Tietenberg, T.H. (1990). Economic Instruments for Environmental Regulation. *Oxford Review of Economic Policy*, 6(1), pp. 17-33

Tsebelis, G., (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325

Van der Horst, D. (2007). NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy Policy*, 35, 2705-2714.

Vatn, A., (2010). An Institutional Analysis of Payments for Environmental Services. *Ecological Economics*, 69(6), 1245-1252

Villarroya, A., Puig, J. (2010). Ecological compensation and Environmental Impact Assessment in Spain. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 357-362

Villarroya, A., Persson, J., Puig, J. (2014). Ecological compensation: From general guidance and expertise to specific proposals for road developments. *Environmental Impact Assessment Review*, 45, 54-62

Wende, W., Herberg, A., Herzberg, A., (2005). Mitigation banking and compensation pools: impro-

ving the effectiveness of impact mitigation regulation in project planning procedures. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 23(2), 101-111

Wolsink, M. (1994). Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY Theory on facility siting. *Urban Studies*, 31(6)

Wolsink, M. (2010). Contested environmental policy infrastructure: socio-political acceptance of renewable energy, water, and waste facilities. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(5), 302-311

Wüstenhagen, R., Wolsink, M., Bürer, M.J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy* 35 (5), 2683-2691.

Zeiss, C., Atwater, J. (1989). Waste facility impacts on residential property values. *Journal of Urban Planning and Development*, 115(2), 64-80.

Zoellner, J., Schweizer-Ries, P., Wemheuer, C. (2008). Public acceptance of renewable energies: Results from case studies in Germany. *Energy Policy* 36 (11), 4136-4141

CAPITOLO 3

Verso le città metropolitane: un nuovo assetto istituzionale per lo sviluppo del territorio

3.1 Città metropolitane, un volano per lo sviluppo economico

Nel presente capitolo si affronta il tema delle città metropolitane. Attualmente in corso di attuazione, la riforma che le istituisce ha inteso affidare a queste nuove istituzioni funzioni strettamente legate all'obiettivo dello sviluppo economico e dell'incremento della competitività territoriale. Si tratta, come si osserverà, di un obiettivo coerente con i modelli di governance metropolitana già affermati in Europa, e che chiama in causa l'esigenza di nuovi e più efficaci strumenti di interazione tra enti locali e imprese. Nel primo paragrafo del capitolo si dà conto delle potenzialità offerte dalle nuove istituzioni metropolitane per attivare processi di sviluppo territoriale, anche attraverso l'adozione di nuovi strumenti di programmazione e inclusione di attori dell'economia. Il paragrafo offre anche alcuni dati utili a dare conto del ruolo cruciale delle città metropolitane nel quadro nazionale. Il secondo paragrafo dà conto dei modelli di governance adottati da tre paesi europei per le aree metropolitane, con particolare riferimento all'inclusione in essi di aziende e loro rappresentanze. Il terzo paragrafo prende in esame alcuni strumenti già adottati in Italia per la partnership tra attori pubblici e attori privati su scala metropolitana (o di area vasta all'interno di aree metropolitane), allo scopo di evidenziare l'ampia gamma di strumenti a disposizione degli attori metropolitani, tra i quali un ruolo cruciale è svolto dalla pianificazione strategica. Il quarto

paragrafo, in ultimo, riporta gli esiti della ricerca sul campo condotta tra il mese di maggio e il mese di luglio 2014 e che, attraverso la realizzazione di interviste di profondità con attori politici delle costituenti città metropolitane, ha inteso rilevarne le percezioni relativamente a rischi e opportunità in materia di sviluppo economico e rapporti con le imprese.

Negli ultimi decenni si è registrata una considerevole espansione delle regioni metropolitane che rappresentano attualmente la principale forma di insediamento umano. In questi agglomerati urbani si concentra oltre la metà della popolazione mondiale e si prevede che nel prossimo futuro il processo di metropolizzazione si intensificherà tanto nel Nord quanto nel Sud del mondo.

Nel corso degli ultimi anni sono state elaborate diverse classificazioni delle aree metropolitane che convergono nel riconoscimento di alcuni tratti distintivi: un agglomerato urbano presenta carattere metropolitano se raggiunge dimensioni fisiche e demografiche rilevanti, se in esso è concentrata una quota consistente di attività economiche e sono presenti legami di interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato. Di recente l'Ocse, in collaborazione con l'Eurostat, ha sviluppato una definizione armonizzata delle aree urbane come «unità economiche funzionali», caratterizzate da un nucleo centrale densamente abitato (almeno 1.500 abitanti per km² nel contesto europeo) e da una corona circostante (*hinterland*) economicamente integrata al nucleo urbano. In particolare, l'integrazione riguarda il mercato del lavoro: sono considerati comuni dell'*hinterland* metropolitano quelli con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel nucleo urbano (Ocse 2013).

Anche nel contesto europeo la crescente importanza della dimensione urbana è testimoniata dalla concentrazione spaziale della popolazione: oltre due terzi della popolazione europea vive infatti in agglomerati urbani e questa tendenza è in continua crescita (European Union 2011a).

Le regioni metropolitane sono importanti non solo per la popolazione che vi risiede ma soprattutto per il ruolo che svolgono nel sistema economico globale. Nel contesto della crescente integrazione economica globale, le grandi aree urbane si configurano come territori competitivi *par excellence*, motori delle economie nazionali e dell'economia globale (Har-

I processi di globalizzazione, intensificando le connessioni tra regioni urbane diverse, hanno favorito la creazione di un sistema di competizione interurbana nel quale le città competono tra loro per attirare investimenti innovativi e capitali: città-regioni competitive sono quelle che riescono a proporsi come posti attraenti in cui vivere, fare turismo, lavorare e investire all'interno di un mercato globale che consente la sempre maggiore mobilità di persone, conoscenze e capitali.

La competizione economica internazionale oggi si misura principalmente sulla capacità dei grandi centri urbani di essere motori di sviluppo e da tempo i sistemi territoriali cresciuti attorno alle grandi realtà urbane hanno guadagnato terreno come attori economici globali (Tortorella, Allulli 2014). Diversi studi, come quelli dell'Ocse, tendono ad evidenziare come oggi nelle aree metropolitane sia concentrata una quota consistente (oltre il 50%) del PIL globale (Ahrend et al. 2014^o). Nel contesto Ue, oltre due terzi del PIL sono generati nelle regioni metropolitane. In tal senso, il livello urbano sembra reagire meglio del livello nazionale alle attuali sfide della globalizzazione. Non è un caso che per il prossimo periodo di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, la Commissione europea – con la proposta di riserva regolamentare del 5% delle risorse FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) per le aree urbane – abbia dato grande enfasi al ruolo delle città nella gestione diretta delle risorse (Tortorella, Allulli 2014).

La produttività di un paese è determinata in larga parte dalla produttività delle sue maggiori città (Ocse 2014) e per questo motivo il perseguimento della competitività nelle grandi regioni urbane è diventato un obiettivo chiave delle politiche e delle strategie locali e nazionali (Harrison e Hoyler 2014). Promuovere politiche per la competitività significa sostanzialmente (Kamal Chaoui, Spiezia 2004):

- sostenere la ricerca e l'innovazione;
- favorire interconnessioni tra le istituzioni pubbliche, il mondo accademico e della ricerca e l'industria;
- garantire una forza lavoro altamente qualificata che sia in grado di operare nei settori

dell'economia avanzata;

- potenziare le infrastrutture per la mobilità e la comunicazione (strade, aeroporti, ferrovie e comunicazione elettronica);
- sviluppare una strategia per il posizionamento a livello globale;
- garantire un'elevata qualità della vita per attrarre visitatori e forza lavoro qualificata.

Nelle aree metropolitane si concentrano, quindi, sfide e opportunità che non riguardano solo strettamente lo sviluppo economico ma diversi settori di policy che incidono sulla competitività del territorio: mobilità e infrastrutture, servizi pubblici e sociali, pianificazione territoriale e altro ancora. Per affermarsi come realtà competitive a livello globale, le regioni metropolitane devono soddisfare una crescente domanda di servizi pubblici, garantire un sistema complesso ed efficiente di infrastrutture per la mobilità e affrontare una molteplicità di problemi sociali derivanti dalle disuguaglianze e disparità di reddito che nei contesti urbani si manifestano con particolare intensità (European Union 2011b).

Queste sfide richiedono soluzioni di *policy* che non siano limitate al singolo comune o distretto urbano, ma che coinvolgano l'intera area metropolitana, richiedono pertanto politiche e interventi complessi e integrati e rendono evidente un fabbisogno di regolazione e pianificazione che non può che essere soddisfatto da istituzioni in grado di governare l'intero territorio. Questo riconoscimento ha stimolato lo sviluppo e il potenziamento di strutture di cooperazione tra governi locali finalizzate al coordinamento delle politiche su scala metropolitana. Un recente studio dell'Ocse ha sottolineato l'esistenza di una significativa relazione di interdipendenza tra il livello di produttività di un territorio e la presenza di strutture di governance di livello metropolitano, mettendo il luce come strutture di governo frammentate possano essere associate a un livello basso di produttività dell'area.

Nei diversi contesti nazionali sono stati istituiti organismi di governance metropolitana differenziati per responsabilità e funzioni assegnate, struttura organizzativa interna e attori coinvolti (Ahrend et al. 2014a). Sembra possibile tuttavia, seguendo le analisi

si dell'Ocse (Ahrend et al. 2014b), identificare alcuni elementi che definiscono in chiave normativa gli organismi di governo metropolitano. Essi devono:

- rappresentare la città centrale e una porzione ampia della rimanente area metropolitana. Il coordinamento tra la città centrale e l'area circostante è un aspetto chiave della governance metropolitana;
- essere composti principalmente da rappresentanti dei governi locali che ricadono nell'area. Ciò non esclude tuttavia il coinvolgimento di altri attori extraistituzionali come la business community e il terzo settore;
- occuparsi di issues rilevanti per l'intera area metropolitana;
- avere un mandato che consenta loro di occuparsi di diverse questioni di policy e di operare contemporaneamente in differenti ambiti di policy.

Se in molti paesi Ocse e Ue si sono affermati negli ultimi decenni nuovi spazi di governance metropolitana, anche in Italia si è aperto a partire dai primi anni '90 un ampio dibattito pubblico sul tema della riforma metropolitana. La produzione legislativa in Italia in relazione al processo di istituzione di governi metropolitani ha origine con la legge 142/1990. Essa individuava due livelli di amministrazione locale, la città metropolitana e i comuni, e indicava come città metropolitane Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia e Bari. La delimitazione del perimetro delle aree metropolitane era affidata alle regioni. A partire da questa legge, rimasta inapplicata, l'iter normativo per l'attuazione della riforma metropolitana si è sviluppato attraverso diverse tappe: la legge 436/1993 che ha reso facoltativa la costituzione delle città metropolitane (obbligatoria invece secondo la legge 142/90); la riforma costituzionale del 2001 (riforma del Titolo V della Costituzione) che ha riconosciuto alle città metropolitane lo status di enti autonomi alla stregua di regioni, province e comuni; la legge 42/2009 che, ribadendo la facoltatività della riforma, ha attribuito agli enti di governo metropolitano autonomia tributaria e impositiva. L'articolo 18 della legge 135/2012 ha, infine, introdotto sostanziali novità rispetto alle iniziative precedenti prevedendo obbligatoriamente l'istituzio-

ne delle città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la contestuale soppressione delle relative province. Malgrado la consistente produzione normativa, la riforma metropolitana è rimasta sostanzialmente inattuata fino all'approvazione della legge 56/2014 («Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»). Questa legge, nota anche come legge Delrio, disciplina le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e di Roma Capitale e ne prevede l'istituzione e il subentro alla Provincia omonima per il 1° gennaio 2015. Alle città metropolitane è riconosciuto un ruolo strategico nel promuovere lo sviluppo del territorio. A questi organi di governo di area vasta è attribuita la gestione di politiche che superano il proprio carattere settoriale e si caratterizzano come integrate e strategiche. In particolare, la legge assegna alle città metropolitane le seguenti funzioni:

- le funzioni delle province e quelle riconosciute alle città metropolitane nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano che costituisce atto di indirizzo per gli enti del territorio metropolitano, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;
- pianificazione territoriale generale comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di interesse per la comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio dei comuni ricompresi nell'area;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando soste-

gno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio;

- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

L'affidamento di compiti strategici alle città metropolitane, specialmente in materia di sviluppo economico e pianificazione territoriale, consegue dal riconoscimento e dalla volontà di valorizzare il potenziale economico e la competitività delle aree metropolitane.

Il ruolo delle aree metropolitane come fattore di crescita economica, infatti, trova conferma anche nel caso italiano, dove dieci città metropolitane produ-

cono un terzo (34,7%) del PIL del Paese (dati Istituto Tagliacarne, 2012). Guardando alle vocazioni produttive delle aree metropolitane, i dieci comuni capoluogo risultano tutti specializzati nel settore economico terziario; ampliando il campo d'indagine anche agli altri comuni che rientrano nel territorio metropolitano, gli indici di specializzazione economica dei comuni risultano molto diversi: il 46% risulta specializzato nel settore secondario, più di un terzo (35,7%) nel primario e il 18% nel terziario (tabella 3.1). In particolare, il settore agricolo risulta prevalente nei comuni rientranti nel territorio metropolitano di Bari e Reggio Calabria, mentre risulta elevato il numero di comuni rientranti nell'area metropolitana di Milano e Firenze specializzati nel secondario. I comuni che mostrano una maggiore propensione rivolta al settore terziario sono particolarmente diffusi nelle città metropolitane di Napoli, Milano e Roma Capitale.

	% comuni specializzati per settore economico nella città metropolitana		
	Primario	Secondario	Terziario
<i>Bari</i>	75,6%	9,8%	14,6%
<i>Bologna</i>	48,3%	41,7%	10,0%
<i>Firenze</i>	27,3%	70,5%	2,3%
<i>Genova</i>	22,4%	61,2%	16,4%
<i>Milano</i>	1,5%	76,1%	22,4%
<i>Napoli</i>	15,2%	19,6%	65,2%
<i>Reggio Calabria</i>	72,2%	10,3%	17,5%
<i>Roma Capitale</i>	31,4%	48,8%	19,8%
<i>Torino</i>	41,9%	50,2%	7,9%
<i>Venezia</i>	43,2%	43,2%	13,6%
<i>Media gruppo</i>	35,7%	46,0%	18,3%
<i>Media Italia</i>	58,9%	31,4%	9,7%

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat ed Infocamere, 2013
Tabella 3.1 La specializzazione economica nelle 10 città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, 2012

Il ruolo delle città metropolitane come potenziale motore per lo sviluppo economico del Paese è confermato anche dal tasso di incremento delle imprese che se a livello nazionale è negativo (-0,38%), diventa positivo restringendo il campo alla media delle città metropolitane (+0,3%). In particolare, i valori più elevati si registrano a Roma Capitale e a Napoli, mentre nei comuni di Venezia e Torino il dato assume valore decisamente negativo (tabella 3.2).

	Tasso d'incremento delle imprese	
	<i>Nel comune</i>	<i>Nella città metropolitana</i>
<i>Bari</i>	-0,54%	-0,95%
<i>Bologna</i>	-0,10%	-0,56%
<i>Firenze</i>	0,53%	0,49%
<i>Genova</i>	0,64%	0,43%
<i>Milano</i>	-0,32%	0,05%
<i>Napoli</i>	1,81%	1,60%
<i>Reggio Calabria</i>	-0,29%	-1,87%
<i>Roma Capitale</i>	2,42%	2,14%
<i>Torino</i>	-1,86%	-1,47%
<i>Venezia</i>	-2,93%	-2,69%
Media gruppo	0,63%	0,30%
Media Italia	-0,38%	

Il tasso di incremento delle imprese è pari alla differenza tra le imprese iscritte e cessate ogni 100 imprese attive.
Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat ed Infocamere, 2013

Anche la presenza di una estesa ed efficiente dotazione infrastrutturale per la mobilità, come già sottolineato, rappresenta un elemento importante della competitività di un territorio. Da questo punto di vista, le città metropolitane italiane pur registrando valori diversi e squilibri territoriali sono particolarmente interessate dalla presenza di infrastrutture per la mobilità.

Nelle città metropolitane (Tortorella, Allulli 2014):

- insistono 1.204,5 km dei 7.142,7 km complessivi che compongono la rete autostradale italiana;
- si collocano circa un terzo degli scali aerei con traffico passeggeri superiore alle 10.000 unità;
- si colloca il 20,3% delle stazioni ferroviarie italiane. Il numero medio di stazioni ferroviarie per città metropolitana è pari a 46.

La funzione strategica assegnata alle città metropolitane e il potenziale riconosciuto loro come volano per lo sviluppo economico del paese hanno reso evidente in Italia come negli altri paesi europei la necessità di sperimentare metodi e strumenti di governo

innovativi per valorizzare quanto più possibile i vantaggi competitivi delle aree urbane e massimizzarne la crescita economica nel contesto della crescente competizione interurbana. In particolare, dando attuazione agli indirizzi promossi dagli organismi internazionali e sovranazionali (Ocse, Banca Mondiale, Commissione europea), molti governi urbani e istituzioni metropolitane hanno aperto la strada a forme inclusive di governance, favorendo una nuova articolazione del potere che è stato trasferito dalle sole autorità locali elette a una ampia gamma di forze politiche e soggetti privati, in primo luogo imprese e loro rappresentanza. Questa dispersione è stata attivamente promossa dalle stesse amministrazioni che hanno visto nelle alleanze con gli attori privati una risorsa per affrontare la complessità dei problemi urbani, per elaborare ed implementare strategie di sviluppo urbano competitive e rendere più efficiente l'azione pubblica.

Nel prosieguo del capitolo sono indagate alcune delle più significative esperienze di cooperazione tra attori economici e istituzioni che riguardano un ambito di area vasta in Italia e in altri contesti europei. Vengono inoltre presentati i primi risultati di una rilevazione condotta presso alcune amministrazioni locali italiane interessate dalla riforma metropolitana.

3.2. Città metropolitane e imprese in Europa: strumenti e pratiche di governo

Come già sottolineato, le aree metropolitane sono caratterizzate da solide relazioni di interdipendenza economica tra i centri che compongono l'agglomerato. Riconoscendo l'importanza di queste relazioni funzionali e la necessità di cogliere le possibili opportunità di crescita per il territorio, in Europa, così come in altri paesi dell'area Ocse, sono state avviate negli ultimi decenni riforme istituzionali per istituire nuovi organismi di cooperazione intercomunale e/o riconoscere loro nuovi poteri e funzioni strategiche. Queste riforme, finalizzate a migliorare il coordinamento delle politiche tra i governi locali appartenenti alla medesima area metropolitana, hanno prodotto esiti differenti nei diversi contesti nazionali, favorendo la creazione di strutture di governance metropolitana con caratteristiche e competenze diverse.

La riorganizzazione degli assetti amministrativi è stata anche un'occasione per ridefinire i sistemi di relazione tra istituzioni e imprese, avviare o consolidare processi di inclusione degli attori economici nelle attività strategiche del territorio. Queste iniziative di cooperazione sono state promosse principalmente con la finalità di valorizzare il potenziale economico, come si è già evidenziato, largamente riconosciuto alle città e alle regioni metropolitane.

In questo paragrafo sono ricostruite alcune esperienze di cooperazione tra attori pubblici e imprese nel contesto europeo sviluppate all'interno dei sistemi di governance metropolitana o in stretta relazione con essi. Saranno in particolare considerati i casi della Francia, della Germania e della Gran Bretagna.

3.2.1 Il caso francese: i conseil de développement

La Francia più di altri paesi ha prodotto nel corso del tempo politiche per il governo delle aree metropolitane. La forma più consolidata di governance metropolitana è la *communauté urbaine*, introdotta dalla legge 66-1069 del 1966. Le *communauté urbaine* sono organismi di cooperazione intercomunale previsti dall'ordinamento francese per aggregazioni di almeno 450.000 abitanti. Attualmente tutte le aree metropolitane francesi, ad eccezione della capitale, sono amministrate da queste istituzioni che

esercitano competenze principalmente nei settori dei trasporti, della pianificazione territoriale, dei servizi e dello sviluppo locale (Oecd 2014). Insieme alla *communauté de communes* e alla *communauté d'agglomération*, la *communauté urbaine* è uno degli EPCI (*établissement public de coopération intercommunale*) a fiscalità autonoma previsti dalla normativa francese. Le *communauté urbaines* sono andate assumendo nel corso del tempo il carattere di governi metropolitani, talora assumendo questo ruolo anche esplicitamente nella denominazione (Nantes Métropole, Toulouse Métropole, Marseille Provence Métropole). Più recentemente, la legge 2010-1563 (*réforme des collectivités territoriales*) ha istituito anche un altro EPCI per le aree urbane di oltre 500.000 abitanti, la metropoli, che diversamente dalle comunità urbane può vedersi delegate non solo funzioni di rilievo comunale ma anche funzioni di rilievo regionale e dipartimentale. Questa legge ha portato tuttavia all'istituzione di una sola metropoli (*Métropole Nice Côte d'Azur*).

Un ulteriore processo di riforma dell'amministrazione pubblica è stato avviato con la legge 2014-58 (*“Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles”* - MAPAM) che impone entro il 1° gennaio 2015 la creazione di 9 metropoli identificate con le EPCI che comprendano almeno 400.000 abitanti all'interno di un'area urbanizzata che ne comprenda almeno 650.000. A tali requisiti rispondono le seguenti metropoli: Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Nizza. Ad esse si aggiungono Brest e Montpellier che potranno ottenere lo stesso status per le loro EPCI, costituendosi volontariamente come metropoli a seguito di un accordo sottoscritto dai due terzi almeno dei consigli comunali interessati, e rappresentanti oltre la metà della popolazione o la metà dei consiglieri comunali di comuni che rappresentino i due terzi della popolazione.

Le metropoli di Parigi, Lione e Marsiglia saranno dotate di statuto speciale:

- la creazione della *métropole du Grand Paris* è prevista entro il 1 gennaio 2016. Essa comprenderà Parigi, l'insieme dei comuni dei dipartimenti di Hauts-de-Seine, di Seine-Saint-Denis e di Val-de-Marne e altri comuni appartenenti alla regione dell'Ile-de-France. La Grand Paris eserciterà le

competenze proprie delle comunità urbane, compresa l'approvazione del piano urbanistico e della relativa regolamentazione, e dovrà altresì predisporre un programma per lo sviluppo urbano (economico, sociale e culturale) e occuparsi delle politiche abitative, della prevenzione del crimine, della tutela dell'ambiente e della lotta all'inquinamento.

- La metropoli di Parigi sarà suddivisa in territori di almeno 300.000 abitanti, ciascuno dei quali dotato di un proprio consiglio locale composto dai delegati dei comuni inclusi nel perimetro del territorio.
- a Lione sarà creata una collettività territoriale unica, la *métropole de Lyon*, che raggrupperà la Comunità Urbana di Lione, sostituendola, dal 1° gennaio 2015 e il dipartimento di Rhône.
- A Marsiglia si prevede entro il 1° gennaio 2016 la creazione della *métropole Marseille-Aix-en-Provence* attraverso la fusione di sei intercomunalità (EPCI) a fiscalità propria esistenti.

Le metropoli manterranno le funzioni degli EPCI, dunque le funzioni delegate dai comuni, ma avranno competenze più ampie rispetto alle classiche "intercomunalità". Esse eserciteranno, infatti, un elevato numero di funzioni operative (piano locale urbanistico, strade, politiche sanitarie, gestione dei rifiuti e altro) e strategiche e saranno competenti a predisporre lo schema di coerenza territoriale e gli schemi di settore che rappresenteranno la pianificazione inter-settoriale e settoriale delle politiche metropolitane. A queste funzioni si affiancano ulteriori competenze statali, dipartimentali e regionali che potranno essere assegnate alle metropoli ove ne facciano richiesta.

Gli organismi di governo della *métropole* previsti dalla legge sono il consiglio metropolitano, la conferenza metropolitana e il *conseil de développement*. Il consiglio metropolitano sarà eletto direttamente a suffragio universale, a differenza degli attuali consigli delle comunità urbane che sono enti di secondo livello. Ciò avverrà a seguito dell'approvazione della relativa legge elettorale, prevista entro il 2017. Il consiglio metropolitano eleggerà al suo interno un presidente e una commissione permanente, che svol-

geranno le funzioni esecutive. Al consiglio si affiancherà una conferenza metropolitana, organo di coordinamento tra i comuni membri, che sarà composta dai sindaci dei comuni metropolitani e presieduta anch'essa dal presidente del consiglio metropolitano. Sarà infine istituito un *conseil de développement* del quale faranno parte esponenti di imprese, associazioni culturali, istituzioni scientifiche ed educative del territorio. Il *conseil de développement* con funzioni prettamente consultive, sarà competente in materia di pianificazione strategica e territoriale e interverrà nella progettazione e valutazione delle politiche locali per lo sviluppo economico. L'appartenenza al *conseil de développement* non darà diritto a emolumenti.

Come osservato le forme di governance metropolitana in Francia sono caratterizzate da un elevato grado di consolidamento. Esistono di conseguenza diversi strumenti già a disposizione dei governi metropolitani per la partnership con attori privati nell'attuazione di politiche di sviluppo. Tra i molti casi è possibile qui citare quello di Parigi, le cui politiche di sviluppo possono fare affidamento su due strumenti di livello comunale e metropolitano: l'agenzia Paris Développement⁵⁹ e l'agenzia Paris Region Entreprises. La prima è un'agenzia istituita dalla Mairie (municipalità) di Parigi con lo scopo di assistere e offrire servizi alle aziende che intendano prendere sede a Parigi. Attraverso studi e pubblicazioni, l'agenzia contribuisce a orientare le linee guida delle politiche di sviluppo del territorio. Di particolare interesse è la governance dell'agenzia, basata su un board nel quale siedono alla pari attori delle istituzioni (membri del consiglio municipale e della giunta) e delle imprese (tanto delle aziende partecipate quanto delle grandi aziende private quali BNP Paribas, Microsoft e Sanofi). La regione metropolitana dell'Ile de France, in partnership con la Mairie de Paris, si è dotata a propria volta dell'agenzia Paris Region Entreprises. Essa ha l'obiettivo di "fédérer et coordonner les acteurs de l'écosystème francilien pour optimiser la prospection régionale et internationale et le développement global des entreprises sur le territoire Ile-de-France"⁶⁰. Anche in questo caso, processi decisionali e attività dell'agenzia sono condotti in partnership da attori pubblici e privati rappresentati nel consiglio d'amministrazione (tra i privati si segnalano Kyosha, Axyn-tis, Videology).

.....

59 - <http://www.investinparis.com>

60 - <http://www.paris-region.com>

3.2.2 Il caso tedesco: le regioni metropolitane

Il sistema federale tedesco comprende 16 Stati Unitari (*Länder*) ai quali è affidata la responsabilità di definire la struttura dei governi locali: questa ripartizione delle competenze spiega la varietà degli organismi di *governance* preposti alla gestione delle aree metropolitane (Oecd 2014). Dei 16 *Länder* che costituiscono il sistema federale tedesco, tre presentano la struttura di Città-Stato, ovvero Berlino (*Land Berlin*), Amburgo (*Freie und Hansestadt Hamburg*) e Brema (*Freie Hansestadt Bremen*). A questi enti sono assegnate competenze amministrative sia di livello centrale che municipale.

Oltre ai *Länder*, gli altri livelli di governo sub-nazionale tedeschi sono i distretti (*Kreise*) e i comuni (*Gemeinde*). Questi due livelli rappresentano gli enti di governo locale tedeschi. I primi sono paragonabili alle province italiane, ma si configurano come aggregazioni di municipalità e come enti di cooperazione intercomunale. Generalmente, le grandi città sono indipendenti dai *Kreise* e svolgono tanto le funzioni dei distretti quanto quelle delle municipalità (Oecd 2014).

Comuni diversi possono dar vita ad associazioni (*Kommunalverbände*) per realizzare specifiche funzioni. In alcuni casi esse sono volontarie e non hanno potere formale costituendosi principalmente come forum per scambiare pratiche di governo, in altri casi hanno potere formale e svolgono funzioni tipiche dei governi locali (pianificazione spaziale, gestione rifiuti, trasporti).

Collocate ad un livello di governo sovra-comunale, le Regioni Metropolitane (*Metropolregionen*) costituiscono una ulteriore forma associativa tra enti locali; esse coprono aree molto vaste e non di rado differenziate al loro interno. Le *Metropolregionen* sono state istituite negli anni '90 dalla Conferenza Ministeriale per la pianificazione del territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung* - MKRO) che ha identificato inizialmente 7 agglomerati urbani con un ruolo rilevante per lo sviluppo economico, sociale e culturale nello scenario nazionale e internazionale. Successive risoluzioni hanno portato alla costituzione di 11 regioni metropolitane: Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg, FrankfurtRheinMain, Hamburg, Hannover, Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr, Stuttgart.

Le tre città-stato tedesche (Berlino, Amburgo e Brema) sono inglobate all'interno di regioni metropolitane più ampie.

Alle regioni metropolitane sono assegnate principalmente funzioni strategiche in materia di pianificazione territoriale, sviluppo economico, cultura, marketing, turismo, trasporti. Più in generale gli ambiti di policy in cui operano queste istituzioni di governo metropolitano sono: l'innovazione e la competitività, la gestione dei servizi, la preservazione delle risorse e del patrimonio culturale. Le regioni metropolitane tedesche si configurano come soggetti associativi di diversa natura, sia pubblicistica che privatistica.

Questa varietà delle forme associative si riflette anche nei sistemi elettorali: si danno casi di governi metropolitani a elezione diretta (Nürnberg, Stuttgart), casi di elezione di secondo livello (Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr) e casi di forme di governo di natura associativa pubblica o privatistica il cui governo è affidato a assemblee di soci e consigli di amministrazione (Bremen-Oldenburg, Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg, Munchen).

La regione metropolitana di Bremen-Oldenburg, registrata come associazione pubblico-privata secondo la normativa tedesca, è retta da un consiglio e da un assemblea i cui principali membri sono gli stati federali di Brema e Bassa Sassonia, i rappresentanti dei governi locali (distretti e città che ricadono nel territorio), le camere di commercio e dell'industria della regione e altri rappresentanti del business locale. Tutti questi attori cofinanziano le attività di governo⁶¹.

Anche la regione metropolitana di Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg è organizzata come società per azioni: vi partecipano i comuni e i distretti che ricadono nella regione, imprese e organizzazioni imprenditoriali, università e istituzioni scientifiche e lo stato della Bassa Sassonia⁶².

Infine, la regione metropolitana di Monaco è una associazione di diritto privato che coinvolge su base volontaria i rappresentanti di distretti e comuni dell'area, imprese e camere di commercio, istituti ac-

.....

61 - www.metropole-nordwest.de

62 - <http://www.metropolregion.de>

cademici ed enti di ricerca⁶³.

3.2.3 Il caso inglese: le partnership per lo sviluppo economico

Il sistema di governo delle aree metropolitane in Gran Bretagna è circoscritto a una ristretta minoranza: solo 4 (Edimburgo, Glasgow, Londra e Manchester) delle 15 aree metropolitane hanno infatti organismi di governo su scala metropolitana. A Edimburgo e Glasgow i governi metropolitani si configurano come associazioni di governi locali e svolgono funzioni strategiche per il territorio. La loro principale responsabilità è la predisposizione del piano strategico per lo sviluppo (Oecd 2014).

Gli altri due organi di governo metropolitano, istituiti per legge dal parlamento britannico, sono la *Greater London Authority* (GLA) per l'area di Londra e la *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA) per l'area di Manchester. La GLA consiste di un sindaco eletto direttamente dal voto popolare con un ruolo esecutivo e di indirizzo politico e di una assemblea di 25 membri con funzioni di supervisione e controllo. La GMCA è retta da un'assemblea di 10 membri, uno per ogni *metropolitan borough* che costituisce la *Greater Manchester*. Entrambe le autorità sono competenti in materia di trasporto, riqualificazione urbana e sviluppo economico e sono coadiuvate da organismi funzionali che supportano l'attività di governo.

Tanto il governo metropolitano di Londra quanto quello di Manchester hanno stabilito rapporti privilegiati con gli attori privati prevedendo con essi forme stabili di cooperazione attraverso strutture di partnership pubblico privato (PPP). Ne costituisce un esempio la *Greater Manchester Local Enterprise Partnership* (GMLEP) i cui principali partner sono il governo metropolitano e la *business community*. Questa PPP sviluppa progetti riguardanti l'educazione e la formazione professionale e partecipa alla definizione della *Greater Manchester Strategy*, la strategia di sviluppo metropolitano per l'area di Manchester⁶⁴.

Londra vanta una consolidata esperienza di cooperazione con gli attori privati tanto da prevedere

forme stabili di inclusione nelle stesse strutture di governo. Una delle agenzie funzionali della GLA (chiusa dal governo centrale nel 2012) era la *London Development Agency* (LDA), organismo pubblico gestito in larga parte da attori economici incaricato dal sindaco di promuovere percorsi di rigenerazione urbana e di produrre la strategia di sviluppo economico per l'area di Londra (*Economic Development Strategy for London*). Dopo il 2012 le funzioni della LDA sono state trasferite alla GLA.

Come per Manchester e altre aree inglesi, anche l'attività del governo di Londra è supportata da una *Local Enterprise Partnership*, la *London Enterprise Panel* (LEP), presieduta dal sindaco. Sono membri della LEP i *boroughs* di Londra, le imprese e le associazioni imprenditoriali e l'agenzia funzionale incaricata delle politiche per la mobilità, la *Transport for London*. Il Panel svolge funzioni principalmente consultive in materia di rigenerazione e sviluppo economico e opera secondo gli indirizzi del piano strategico per Londra (*London Plan*) e delle altre strategie definite dal sindaco. La sua attività è focalizzata su quattro priorità strategiche: i) la formazione professionale e l'occupazione; ii) il sostegno alle piccole e medie imprese; iii) la ricerca e l'innovazione tecnologica; iv) l'infrastrutturazione⁶⁵.

Sempre con una funzione consultiva, vi è inoltre l'*International Business Advisory Council for London* (IBAC), organo composto da 46 esponenti della finanza e dell'economia locale incaricato di assistere il sindaco nelle decisioni di politica economica locale. In particolare il comitato supporta l'attività del sindaco nel promuovere iniziative e opportunità tese al potenziamento dell'attrattività di Londra come città in cui vivere, fare *business* e turismo.

Se solo un numero ristretto di aree metropolitane è amministrato da governi su scala metropolitana, sono sicuramente più numerose le *unitary authorities* che si configurano come organismi di governo unitari (*single-tier administrations*) più ampi dei classici governi locali ai quali sono assegnate le funzioni delle contee (*counties*) e dei distretti (*districts*). Queste autorità di governo, istituite negli anni '90 come risultato dell'accorpamento di contee e distretti, si occupano in particolare della gestione dei servizi pubblici locali, delle politiche educative, dei tra-

.....

63 - <http://www.metropolregion-muenchen.eu>

64 - <http://www.agma.gov.uk/>

.....

65 - <http://www.london.gov.uk>

sporti, della pianificazione strategica, delle politiche abitative e dei servizi sociali. Le *unitary authorities* sono attualmente 56 e coprono aree urbane di medie dimensioni. Laddove non sono presenti è mantenuta la classica distinzione tra i due livelli di governo, le contee e i distretti, a cui sono assegnate funzioni differenziate: se le contee sono competenti principalmente in materia di educazione, trasporti, pianificazione strategica, servizio pompieri, smaltimento dei rifiuti e servizi sociali, i distretti sono responsabili della pianificazione territoriale, della gestione e manutenzione delle strade e dell'edilizia⁶⁶.

3.3 Città metropolitane e imprese in Italia: strumenti e pratiche esistenti

In questo paragrafo vengono ricostruite alcune recenti esperienze di cooperazione tra enti locali e attori privati che hanno interessato ambiti di area vasta in Italia. In particolare, sono considerati i casi di Milano, Torino, Roma e Bari.

Confrontando queste esperienze con quelle di altri contesti europei (cfr. paragrafo 2) possono essere anticipati alcuni aspetti di differenziazione particolarmente rilevanti:

- In Italia le pratiche di inclusione degli attori privati, a differenza di quanto avviene negli altri contesti europei, non riguardano le autorità di governo metropolitano, essendo le stesse ancora assenti nel sistema istituzionale italiano, ma sono promosse per lo più dalla Provincia.
- Le istituzioni pubbliche interessate sono principalmente la Provincia e i comuni dell'area metropolitana o di una sua porzione. In molti casi sono coinvolte le Camere di Commercio e le associazioni imprenditoriali del territorio, più raramente singole imprese;
- Nel contesto italiano non si danno strutture di cooperazione pubblico-private stabilmente incorporate nei sistemi di governo; esse presentano per lo più un carattere project-oriented e sono incaricate di promuovere e attuare progetti di sviluppo economico territoriale;

- Il livello di istituzionalizzazione delle pratiche di inclusione di attori privati nei processi di governo risulta nel complesso decisamente più limitato rispetto a quanto accade negli altri contesti europei dove le strutture di cooperazione sono previste per legge oppure stabilmente incorporate nei sistemi di governo metropolitano.

Milano

Euroimpresa

Euroimpresa è l'Agenzia di Sviluppo dell'Alto Milanese istituita nella seconda metà degli anni '90 per iniziativa della Provincia di Milano con la finalità di promuovere iniziative per la reindustrializzazione e lo sviluppo economico del territorio. Sono soci di questa agenzia pubblico-privata: la Provincia di Milano e il Comune di Legnano (soci di maggioranza), l'Ansaldo Energia Spa, la Banca di Legnano, il Comune di Parabiago, la Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, Capitalia Spa, altri comuni dell'area e diverse associazioni datoriali e sindacali. Lo statuto riconosce alla società le seguenti funzioni: promuovere, agevolare, coordinare il processo di reindustrializzazione delle aree industriali dismesse nel Legnanese; sostenere la diffusione di tecnologie avanzate, di innovazione dei prodotti, dei processi industriali e gestionali nelle PMI, avvalendosi di aziende tecnologicamente avanzate; favorire la costituzione di nuove PMI nonché lo sviluppo e l'innovazione delle imprese esistenti. Per svolgere queste funzioni Euroimpresa promuove forme di collaborazione attiva con singole imprese, associazioni datoriali, istituti di credito ed enti locali.

I settori in cui opera sono principalmente quattro:

- Supporto allo sviluppo locale;
- Ricerca e studi;
- Assistenza alla competitività d'impresa;
- Europrogettazione e sviluppo di partnership internazionali.

Alcune recenti esperienze progettuali sostenute da Euroimpresa sono la piattaforma «Lombardy

Energy Cluster», sviluppata in partnership con la Confindustria Alto Milanese e con numerose imprese che operano nel territorio, e il progetto Tex-EASTi-le, promosso con la finalità di potenziare l'industria manifatturiera tessile in sei paesi diversi dell'Europa sud-orientale. Rispetto a questi progetti, incentrati sulla creazione di reti di impresa, Euroimpresa ha assunto il ruolo di soggetto facilitatore.

Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo

Istituita nel 2005 per iniziativa della Provincia di Milano, l'agenzia Milano Metropoli era una società per azioni pubblica partecipata dalla Provincia, dalla Camera di Commercio di Milano e dai comuni di Sesto San Giovanni, Bresso, Cinisello Balsamo e Cologno Monzese. Compito istituzionale dell'agenzia era la promozione di progetti e di interventi per favorire la reindustrializzazione e lo sviluppo economico dell'area milanese. Svolgendo la sua attività in partnership con gli enti locali, le associazioni di Comuni, le imprese, le università e i centri di ricerca, le fondazioni e gli enti non profit, Milano Metropoli si occupava in particolare di: i) offrire supporto tecnico e strategico ai comuni per aiutarli a realizzare interventi di sviluppo sostenibili; ii) promuovere iniziative per valorizzare e potenziare le eccellenze del sistema produttivo milanese; iii) sviluppare progetti per la realizzazione di aree e distretti produttivi; iv) offrire supporto alle imprese nella diffusione della sostenibilità ambientale e dell'efficienza energetica.

Tra gli interventi strategici affidati all'agenzia può essere menzionato il progetto «Città di Città» avviato nel 2005 dalla Provincia di Milano con la finalità di migliorare l'abitabilità e contribuire in tal modo alla crescita della qualità della vita nell'area milanese. Costruito in partnership con il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, il progetto ha rappresentato un innovativo percorso di pianificazione strategica e l'occasione per promuovere un sistema di cooperazione tra i comuni della provincia di Milano che hanno lavorato insieme per sviluppare una rete di trasporti e di servizi integrati. Il progetto si articolava attraverso diverse linee di intervento e obiettivi strategici: i) garantire la disponibilità di residenze stabili e temporanee; ii) garantire la disponibilità di spazi pubblici; iii) promuovere un nuovo welfare locale; iv) promuovere un sistema di mobilità integrato ed efficiente; v) ridurre la congestione e l'inquinamento; vi) preservare ed ampliare

gli spazi verdi (European Union, 2011b).

All'interno di questo progetto, la società Milano Metropoli, era sostanzialmente incaricata di:

1. promuovere la comunicazione e animare il dibattito pubblico attraverso incontri con i cittadini;
2. sostenere e offrire supporto tecnico alla realizzazione di idee progettuali e buone pratiche proposte dai comuni e dagli attori istituzionali, economici e sociali dell'area milanese;
3. definire una metodologia di intervento per la realizzazione e/o riqualificazione di aree produttive ecologicamente attrezzate.

Milano Metropoli ha interrotto la sua attività nel 2013.

Patto per il Nord Ovest Milano

Il Patto per il Nord Ovest Milano è un progetto promosso nel 2008 su iniziativa della Provincia di Milano con l'obiettivo di sfruttare al meglio le opportunità di sviluppo economico messe in campo in occasione di Expo 2015. Vi hanno aderito 16 comuni dell'area nord ovest di Milano: Arese, Baranzate, Bollate, Cesate, Cornaredo, Garbagnate Milanese, Lainate, Novate Milanese, Pero, Pogliano Milanese, Pregnana Milanese, Rho, Senago, Settimo Milanese, Solaro e Vanzago.

Attraverso il Patto i sindaci dei comuni interessati si propongono di:

- promuovere la cooperazione istituzionale per rafforzare l'efficacia dei processi di sviluppo dell'area milanese del Nord Ovest;
- prendere parte attivamente alla costruzione del progetto Milano Expo 2015 e alla gestione del dopo evento;
- sviluppare un sistema integrato di infrastrutture per la mobilità;
- elaborare politiche e interventi a sostegno del lavoro e dello sviluppo economico-produttivo, centrati sulla formazione professionale,

sulle pari opportunità e sull'innovazione tecnologica.

In vista di Expo 2015, il tavolo ha concentrato la sua attività principalmente sulle tematiche relative alla infrastrutturazione per la mobilità del territorio e allo sviluppo dell'imprenditorialità.

Tra le iniziative promosse vi è il progetto di marketing territoriale «Crescita Nord-Ovest» attraverso il quale i Comuni del Patto si propongono di dare visibilità alle attività commerciali, professionali, artigiane e produttive presenti nel territorio. Si tratta quindi di una iniziativa rivolta alle imprese locali per sostenerle nella fase di preparazione di Expo 2015. Il progetto coinvolge tutte le associazioni imprenditoriali e di categoria presenti nel nord-ovest Milano. Vi collabora, tra le altre, l'Associazione Imprenditori Lombardi (A.I.L.) e l'Associazione promozione economica Rhodense (struttura di partenariato locale tra enti pubblici e associazioni imprenditoriali finalizzata alla promozione dello sviluppo economico dell'area rhodense).

Torino

Associazione Torino Internazionale

L'associazione è una struttura volontaria di governance istituita nel 2001 con il compito di dare attuazione al primo Piano Strategico di Torino (2000). Negli ultimi decenni si è assistito alla crescente diffusione di modelli di azione pubblica integrati, strategici e inclusivi. In questo contesto, la pianificazione strategica si è affermata come forma di governo delle aree metropolitane fortemente caldeggiata anche dagli organismi internazionali e sovranazionali perché considerata funzionale a integrare i processi decisionali nel produrre una strategia di governo complessiva del territorio.

Torino è stata tra le prima città in Italia ad approvare un piano strategico, frutto di un complesso lavoro di preparazione e analisi avviato nel maggio del 1998 per iniziativa dell'allora Sindaco di Torino. Attraverso lo strumento di pianificazione strategica, l'amministrazione torinese si è proposta di rilanciare lo sviluppo dell'area in un momento di forte crisi economica e identitaria causata dalla deindustrializzazione e dalla necessità di trovare nuove traiettorie per lo sviluppo e per riaffermare il ruolo di Torino

nello scenario nazionale e internazionale. Elemento centrale del percorso di elaborazione del piano strategico, oltre all'identificazione di priorità e obiettivi di sviluppo per l'area torinese, è stata la messa in rete sistematica degli attori locali, che ha portato all'investimento per la creazione di una sede stabile di concertazione e discussione. Con l'associazione Torino Internazionale il piano di Torino è stato dotato di una struttura organizzativa pubblico-privata principalmente preposta al coordinamento, allo stimolo e al monitoraggio delle azioni. Presieduta dal sindaco di Torino, l'associazione è composta da 89 soci membri. Nella struttura confluiscono 18 comuni dell'area metropolitana, diverse agenzie pubbliche e private, fondazioni bancarie, singole imprese e associazioni imprenditoriali, enti e associazioni culturali, organizzazioni sindacali.

Torino Internazionale rappresenta, quindi, una struttura stabile - benché volontaria - di cooperazione tra le principali forze politiche, economiche e sociali dell'area metropolitana torinese. In tal senso, il piano è stato l'occasione per ridefinire e ampliare il sistema di governo dell'area attraverso l'inclusione di enti locali e attori extra-istituzionali e per diversificare le forme di regolazione politica attraverso l'intreccio di modelli di azione pubblica riconducibili allo stato, al mercato, alla rete e alla comunità (Pinson 2002).

Attualmente l'associazione è impegnata nella elaborazione del terzo piano strategico «Torino Metropoli 2025» incentrato su tre dimensioni strategiche di sviluppo: Torino capitale del cibo (difesa del cibo locale, commercializzazione innovativa, eventi culturali di rilievo internazionale, orti urbani, educazione all'agricoltura, formazione professionale e scuole di cucina); Torino città universitaria (politiche di scambio e attrazione di studenti anche internazionali, attrazione finanziamenti nazionali ed europei, connessione con il mondo delle imprese locali e internazionali, promozione della ricerca avanzata e dell'innovazione); Torino città internazionale (internazionalizzazione del sistema delle imprese, delle università e degli enti di ricerca, delle istituzioni culturali, del turismo e delle comunità locali).

Bologna

Il Piano strategico metropolitano di Bologna

Nel 2011 la Regione Emilia-Romagna, la Provincia e il Comune di Bologna hanno avviato un percorso di pianificazione strategica orientato alla definizione di una visione condivisa del futuro del territorio e al suo perseguimento attraverso il coinvolgimento di attori diversi alle scelte di governo. Al processo di elaborazione del piano ha preso parte un'ampia gamma di soggetti pubblici e privati (istituzioni, enti pubblici, associazioni economiche e del terzo settore) che si sono attivati intorno a quattro tavoli tematici: i) ambiente, assetti urbani e mobilità; ii) benessere e coesione sociale; iii) innovazione e sviluppo; iv) conoscenza, educazione, cultura. Il risultato di questo lavoro congiunto è stata la predisposizione di 66 progetti per l'area metropolitana bolognese, successivamente organizzati in 15 programmi strategici. Il percorso di costruzione del piano si è concluso nel 2013 con la sottoscrizione di un accordo, il Patto metropolitano, attraverso il quale i membri del comitato promotore (enti locali, università, Camera di Commercio, organizzazioni imprenditoriali e sindacati) si sono impegnati a sostenere i progetti del piano e a reperire investimenti pubblici e privati per la loro attuazione.

Ponendosi come strumento funzionale alla produzione di politiche di sviluppo integrate per il territorio, il Piano strategico è stato altresì considerato un'occasione per l'attivazione di percorsi condivisi e partecipati e per messa in campo di risorse ed energie diverse nella definizione e nell'implementazione della strategia di sviluppo del territorio. In tal senso, il Piano ha offerto la possibilità di ampliare il sistema di governo dell'area e di consolidare relazioni virtuose e strategiche tra amministratori, *stakeholders* e cittadinanza.

Bari

Piano strategico metropolitano "Terra di Bari"

Il processo di pianificazione strategica nell'area metropolitana di Bari è stato avviato nel 2007 e si è concluso nel 2009 con l'approvazione del Piano strategico metropolitano "Terra di Bari". L'elaborazione del piano ha coinvolto 31 comuni dell'area metropolitana e la Provincia di Bari che insieme ai principali

stakeholder del territorio hanno definito una serie di obiettivi e progetti strategici articolati in sei differenti dimensioni: ambiente e territorio, mobilità, società, economia, cultura e governance.

Il processo di pianificazione è stato promosso con la finalità di delineare una visione e un percorso per lo sviluppo dell'area barese, potenziandone il ruolo come un motore per la crescita dell'intera regione Puglia e di tutto il Mezzogiorno.

Sono organi del piano:

- il Consiglio Metropolitano dei Sindaci con funzioni di indirizzo politico, costituito dai sindaci dei comuni dell'area e dal presidente della Provincia;
- la Cabina di Regia che rappresenta l'organo politico e tecnico-esecutivo, composta dai sindaci dei comuni capoluogo e dal Presidente della Provincia;
- il Comitato scientifico con funzioni consultive composto da esperti ed esponenti del mondo accademico.

La cooperazione tra pubblico, privato e no profit, considerata centrale nel processo di elaborazione del piano, è stata incentivata attraverso la creazione di strutture di partecipazione e confronto tra gli attori istituzionali e i portatori di interessi pubblici e privati del territorio. In particolare sono state costituite tre assemblee composte dai rappresentanti dei comuni e da altri partecipanti distinti per tipologia di soggetto:

- l'Assemblea metropolitana degli attori delle rappresentanze CNEL per gli attori economici;
- l'Assemblea interistituzionale della Metropoli Terra di Bari per gli enti pubblici e privati;
- l'Assemblea delle Associazioni e della Cittadinanza Attiva per le organizzazioni del terzo settore e i singoli cittadini.

Queste assemblee hanno rappresentato un luogo di interlocuzione e scambio di idee finalizzati alla predisposizione di una strategia condivisa per lo sviluppo del territorio.

3.4 Indagine sulle città metropolitane: principali risultanze e spunti di riflessione

Nel precedente paragrafo (cfr. par. 3) sono state ricostruite alcune esperienze di cooperazione tra pubblico e privato promosse in Italia su scala provinciale. L'analisi ha consentito di definire e caratterizzare modelli preesistenti di rapporto tra imprese e istituzioni relativi ad ambiti di area vasta. Con l'intento di ampliare il quadro analitico l'indagine desk - le cui evidenze sono state presentate nei precedenti paragrafi - è stata accompagnata da un intervento sul campo condotto su quattro *case studies* individuabili in altrettante città metropolitane: Roma, Milano, Torino, Napoli. L'analisi sul campo ha consentito di monitorare lo stato dell'arte dei processi istitutivi delle città metropolitane e della definizione degli statuti con riferimento all'inclusione degli attori economici e raccogliere il punto di vista degli amministratori locali rispetto alle tematiche oggetto della ricerca. Per ottenere informazioni sui casi di studio sono state utilizzate tecniche di tipo qualitativo, in particolare analisi dei documenti istituzionali e interviste in profondità con amministratori locali competenti in materia di città metropolitane e di rapporto istituzioni-imprese (*in primis* sindaci e assessori). Attraverso lo strumento dell'intervista è stato possibile ricostruire opinioni, valutazioni, aspettative degli attori e, allo stesso tempo, delineare un quadro delle pratiche di cooperazione già in essere e delle trasformazioni che dovrebbero interessare queste pratiche e gli strumenti di programmazione esistenti.

Nel presente paragrafo vengono sintetizzate le principali risultanze emerse dall'indagine.

3.4.1 La percezione degli attori: la città metropolitana come «opportunità»

Una significativa evidenza emersa dall'indagine sul campo riguarda il modo il cui gli attori percepiscono la riforma metropolitana. Essa costituisce, nel parere degli intervistati, una significativa opportunità di cambiamento e rinnovamento del sistema politico-istituzionale e, allo stesso tempo, un'occasione per promuovere percorsi innovativi di sviluppo economico e consolidare relazioni di cooperazione con gli attori economici che operano nel territorio.

Si è già sottolineato (cfr. par. 1) come alle aree metropolitane siano riconosciute ampie potenzialità dal punto di vista economico. Proprio in questi territori prendono forma i processi di globalizzazione economica e si concentrano importanti opportunità di sviluppo tanto su scala locale, quanto nazionale e globale. Queste stesse potenzialità vengono riconosciute anche dagli attori intervistati che sottolineano, inoltre, la necessità di valorizzarle attraverso strategie d'azione e interventi di policy adeguati:

«Le politiche di sviluppo economico vanno intese come misure per attirare investimenti e in tal senso la città metropolitana può svolgere un ruolo rilevante, è un'occasione di carattere economico. Le città metropolitane devono essere considerate elementi facilitatori degli investimenti. Possono rendere più fluidi e facili gli investimenti, meno macchinosi i processi decisionali e le procedure».

«La città metropolitana ha un importante punto di forza: la capacità di unire soggetti che attualmente operano separatamente e che possono congiuntamente costituire un importante interlocutore anche per l'Unione europea in vista di call e progetti di sviluppo».

Questi stralci di intervista rendono evidente come l'istituzione della città metropolitana sia considerata innanzitutto una «risorsa» nel contesto della competizione economica; una risorsa che consente di rafforzare la competitività del territorio e la sua capacità di attrarre investimenti pubblici e privati.

La stessa riforma metropolitana viene, inoltre, a configurarsi come possibile occasione per modificare e semplificare l'azione amministrativa, per rendere più flessibili e snelle le procedure e favorire innovazioni nei processi decisionali e in quelli di implementazione:

«La città metropolitana nasce per facilitare la vita di imprese e cittadini. La presenza di un unico soggetto decisore semplifica. Il confronto con gli altri comuni è importante ma le decisioni devono essere prese da un unico soggetto».

«La città metropolitana è uno strumento di semplificazione, poi i comuni possono scegliere se utilizzare o meno questo strumento».

«La città metropolitana deve produrre semplificazione nelle procedure amministrative, altrimenti avremo sprecato tempo e una possibilità concreta di innovazione».

«Propongo di fare delle città metropolitane un laboratorio per abbattere i tempi delle procedure».

Infine, la riforma metropolitana viene considerata un'occasione per trasformare e innovare la cultura politico-amministrativa e quella del mondo economico, e per ridefinire le relazioni tra pubblico e privato. In tal senso, si configura come strumento per attivare processi di apprendimento. Seguendo quanto emerso dalle interviste, gli attori del territorio devono imparare a confrontarsi con *issues* di ampia portata che non riguardino solamente porzioni circoscritte dell'area metropolitana e devono, altresì, saper cooperare per affrontare nuove e complesse criticità e promuovere percorsi sostenibili di sviluppo. La cooperazione tra forze pubbliche e private e, nello specifico, il coinvolgimento degli attori economici nella definizione e nell'implementazione di strategie e politiche pubbliche, vengono visti come un importante vantaggio competitivo. Nel contesto della crescente competizione economica che pone nuove sfide alle autorità locali e assegna loro maggiori responsabilità di governo e nelle attuali condizioni di crisi economico-finanziaria, la cooperazione con il privato è considerata elemento indispensabile per promuovere processi dinamici e vincenti di rigenerazione economica e per garantire l'efficienza dei servizi:

«Non bisogna pensare che vi sia una contrapposizione tra gli interessi del settore pubblico e quelli del privato. Con la crisi attuale pubblico e privato vivono le stesse difficoltà, stanno affondando insieme.. devono invece cooperare. C'è la tendenza a lavorare per compartimenti stagni. Le istituzioni legiferano e regolano ma devono farlo a braccetto con il privato, devono avere obiettivi e visioni comuni».

«Noto spesso una visione individualistica delle singole categorie di attori pubblici e privati. È invece necessario fare sistema. Le aree urbane sono una importante occasione di sviluppo, una grande opportunità che può essere sfruttata solo se c'è condivisione, messa in comune».

«L'impalcatura istituzionale della città metropolitana va costruita da zero e quindi è indispensabile

costruirla prevedendo una forma che consenta di interloquire in maniera stabile con gli attori economici. Gli statuti dovrebbero prevedere queste forme di collaborazione».

«La riforma metropolitana può essere un'occasione per ripensare un sistema che non si è rivelato particolarmente efficace e attivare forme di cooperazione con il privato».

A fondamento della cooperazione tra gli enti locali e tra gli attori del settore pubblico e quelli del privato viene individuata una visione condivisa dello sviluppo del territorio, una visione unitaria che tenga conto delle potenzialità economico-produttive del territorio e consenta di superare i localismi e gli interessi particolari dei singoli attori. La presenza di una tale rappresentazione integrata del territorio renderebbe possibile la definizione di una strategia e di obiettivi di sviluppo comuni.

«È necessaria una visione metropolitana altrimenti si rischia di chiudersi nell'eccessivo localismo. Gli attori pubblici e privati devono rinunciare a un pezzetto del loro punto di vista e rimodellare i loro interessi in funzione di questa visione metropolitana».

«È importante mettere da parte gli interessi particolari per una visione complessiva dello sviluppo, è necessario definire obiettivi comuni e fare squadra».

3.4.2 Gli interlocutori per le politiche di sviluppo economico

Tra le nuove funzioni e responsabilità che la legge 56/2014 assegna alle città metropolitane assumono indubbiamente un ruolo centrale le politiche di sviluppo economico, coerentemente con la visione secondo la quale le aree metropolitane rappresentino importanti attori nel sistema economico globale. Rispetto a queste politiche emerge l'importanza di confrontarsi con gli attori del settore economico. Gli intervistati ritengono indispensabile l'interloquazione con questi attori non solo rispetto alle *issues* strettamente inerenti lo sviluppo economico, ma anche rispetto ad altre questioni di policy in cui il contributo del privato può apportare un valore aggiunto, come la gestione e fornitura dei servizi pubblici, le politiche culturali e, infine, la pianificazione urbanistica. Gli interlocutori economici possono essere anche sin-

gole imprese laddove esistano eccellenze produttive locali. Tuttavia, per evitare di rallentare i processi decisionali viene privilegiata la visione secondo la quale la concertazione dovrebbe riguardare preliminarmente le associazioni di rappresentanza che operano nel territorio metropolitano.

Se da un lato è unanime il riconoscimento dell'importanza della cooperazione con gli attori privati per l'elaborazione e l'implementazione di strategie di sviluppo economico del territorio metropolitano, non esiste accordo tra gli amministratori intervistati rispetto alle modalità attraverso le quali includere questi attori nei processi di policy making. Da una parte vi sono coloro che ritengono indispensabile prevedere, attraverso lo statuto metropolitano, delle strutture formali e stabili di cooperazione; dall'altra, coloro che prediligono forme di cooperazione fondate su una logica «caso per caso» per evitare di appesantire le procedure amministrative e rendere più lenti e macchinosi i processi decisionali. I due frammenti di intervista riportati rendono evidente il contrasto tra le due posizioni in merito alle modalità di inclusione degli attori privati:

«Credo che dovrebbero essere previste nello statuto forme stabili di consultazione con i privati. Sarà una richiesta proprio del mondo economico. Potrebbero essere tavoli di confronto costanti e specifici su questioni concrete, su progetti rilevanti per il territorio promossi a partire dalle esigenze del territorio».

«Non appesantirei la struttura per evitare il rischio di creare un carrozzone burocratico. Il processo decisionale deve essere fluido. L'interlocuzione con i privati è un passaggio centrale ma può essere realizzata anche attraverso forum su singoli progetti, con una struttura volontaria e snella».

«È importante capire quali sono le esigenze e le potenzialità del territorio e attivare con il privato una collaborazione fattiva».

Sembra invece esserci accordo rispetto alla necessità di un confronto pragmatico con gli attori economici basato su progetti specificamente incentrati sulle esigenze del territorio.

3.4.3 Verso nuovi strumenti di programmazione: una valutazione degli attori

Un ultimo aspetto significativo emerso dalla rilevazione sul campo riguarda l'atteggiamento degli attori intervistati rispetto agli strumenti di programmazione che, in base alla legge 56/2014, l'ente metropolitano dovrà predisporre. Nello specifico la città metropolitana dovrà occuparsi di pianificazione territoriale generale ovvero della gestione dello spazio in relazione ai servizi pubblici e alle infrastrutture per la mobilità, e di pianificazione strategica finalizzata alla promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano.

Gli intervistati riconoscono l'importanza di questi strumenti di programmazione e sottolineano la necessità di partire da percorsi locali di programmazione già avviati per l'elaborazione della nuova strumentazione di policy su scala metropolitana:

«La programmazione dovrebbe essere gestita con una struttura di missione che parta dalla pianificazione degli enti locali, che tenga conto del lavoro già svolto dagli enti locali. È importante aggiornare la programmazione in base alle nuove esigenze del territorio, non ricominciare da zero ma piuttosto utilizzare e aggiornare gli strumenti esistenti».

«La nostra città ha già un piano strategico che però ha una dimensione di area metropolitana, non di città metropolitana. L'obiettivo è di ampliare il piano esistente e allargare il numero degli interlocutori. Anche per il Piano territoriale di coordinamento provinciale vale lo stesso ragionamento: è una buona pratica da estendere su scala metropolitana ed è uno strumento importante anche per la semplificazione, per la distribuzione delle competenze tra i diversi enti territoriali».

Nella visione degli amministratori consultati, quindi, la programmazione dell'ente città metropolitana dovrebbe fondarsi su processi di aggiornamento e integrazione della strumentazione già esistente a livello comunale o provinciale. A questi strumenti dovrà essere conferito carattere metropolitano. La condivisione di una visione metropolitana del territorio, che si fondi su obiettivi comuni e permetta di superare gli interessi particolari degli attori coinvolti, viene considerata il principio guida del processo di rinnovamento.

Bibliografia

Ahrend R. et al. (2014a), *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing.

Ahrend R., C. Gamper and A. Schumann (2014b), *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/04, OECD Publishing.

Ahrend, R., A. Schumann (2014), *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/03, OECD Publishing.

Cittalia (2013), *Rapporto Cittalia 2013, Città Metropolitane*.

European Union - Regional policy (2011a), *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*.

European Union, Committee of the Regions (2011b), *Governance of Metropolitan Regions European and Global Experiences*, Workshop on the “Governance of Metropolitan Regions in Federal Systems” Brussels, 20-21 June 2011.

Harrison J., Hoyler M. (2014), *Governing the new metropolis*, Urban Studies, vol. 51(11).

Kamal Chaoui L., Spiezia V. (2004), *Metropolitan Governance and economic competitiveness*, Urban Public Economic Review.

Oecd (2013), *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*.

Pinson G. (2002), *Political Government and Governance. Strategic Planning and the Reshaping of a Political Capacity in Turin*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 26(3).

Tortorella W., Allulli M. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio Editori, Venezia.

CONCLUSIONI

Principali risultati

1) Trasparenza istituzionale e partecipazione alle decisioni delle amministrazioni locali

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

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

Un primo aspetto che emerge dalla ricerca riguarda gli standard editoriali per la pubblicazione delle informazioni sui siti web istituzionali. Il problema si compone di due aspetti principali: anzitutto, il tipo di file e, in seconda battuta, l'organizzazione tabellare dei dati. I file sono spesso in formato .pdf, formato che rende più difficile l'attività di data capture. Inoltre, nella totalità del campione i dati sono pubblicati in tabelle che presentano impostazioni differenti. La circostanza secondo cui i dati non sono omologhi ne ostacola l'aggregazione e il confronto tra diversi co-

muni. A tal fine sarebbe utile se il legislatore nazionale prevedesse: a) uno standard tabellare per ogni tipologia di dato richiesto; b) un formato univoco, ad esempio .xls più adatto all'estrazione automatica; c) una formattazione univoca dei dati;

il secondo punto critico fa riferimento al quadro sanzionatorio delineato dal Legislatore nazionale nel caso di inadempimento delle norme sulla trasparenza. Alcune amministrazioni comunali prese in esame (tra queste La Spezia) identificano il problema nella definizione approssimativa dei soggetti cui spetta l'avvio del processo sanzionatorio e dei relativi poteri. Il problema, è anche nel sistema di giudizio degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), spesso troppo generosi rispetto ai dati a disposizione;

a tal fine, secondo il gruppo di ricerca, si possono ipotizzare due correttivi. Per cominciare, il Legislatore nazionale potrebbe introdurre una distinzione tra due (o più) categorie di dati, in base alla loro priorità e importanza. Per i dati più importanti, in caso di inadempimento degli obblighi di tempestiva e fruibile pubblicazione, la sanzione potrebbe essere automatica; invece per i dati di minore importanza si potrebbero immaginare meccanismi gradualisti (con un richiamo iniziale ad esempio) e, solo in seconda battuta e nel perdurare dell'inadempimento, sanzioni più severe. Una seconda soluzione riguarda gli OIV: si potrebbe eliminare la clausola del rinnovo automatico dei membri, oppure modificare il meccanismo di nomina, prevedendo ad esempio che sia il Consiglio comunale a nominare i membri dell'OIV;

la nomina del Responsabile della Trasparenza (RdT) è, espressione della scelta discrezionale delle amministrazioni. Come sempre in questi casi, tuttavia, c'è il rischio che il compito venga affidato a personale privo delle competenze necessarie, vanificando in questo modo la possibilità di garantire il rispetto degli obblighi normativi posti dal Legislatore nazionale;

per scongiurare questa possibilità possono essere poste in agenda due possibili soluzioni. La prima propone la predisposizione, da parte delle amministrazioni territoriali, di percorsi di formazione mirati ai titolari dell'incarico; la seconda propone la creazione di strutture territoriali, condivise da più amministrazioni comunali al fine di ridurre i costi, specializzate nel controllo e gestione del ciclo della trasparenza,

in modo da rendere omogenei i processi tra i diversi comuni. Questa seconda soluzione ricalca in realtà un'opzione già prevista dal Legislatore nazionale a proposito di OIV. È infatti già prevista la possibilità di condivisione di un OIV tra più amministrazioni. Ad eccezione del caso di Gatteo, tuttavia, nel campione analizzato nessuna altra amministrazione ricorre a questa soluzione. In tal senso una proposta alternativa a quella della creazione di nuove strutture territoriali potrebbe essere quella di rendere vincolante l'utilizzo di OIV condivisi per tutte le amministrazioni al di sotto di una data soglia dimensionale;

le iniziative di comunicazione della trasparenza sono una costante persistente nel campione esaminato nella ricerca. Eppure, a questo impegno da parte delle amministrazioni territoriali si accompagna una carenza cronica di reportistica. In numerose occasioni non è stato possibile raccogliere informazioni sugli eventi già svolti per la totale mancanza di dati al riguardo. Lo stesso vale per eventi, forme partecipative, strutture adibite alla partecipazione dei portatori d'interesse. Le prassi sviluppate dalle amministrazioni territoriali per favorire la partecipazione degli interessati alle procedure decisionali sono estremamente eterogenee. Altrettanto lo sono i documenti che i Comuni pubblicano per rendere conto delle forme di consultazione. Spesso però i documenti pubblicati sono incompleti: non rendicontano l'intero ciclo di gestione degli eventi, dalla fase progettuale al follow-up;

a questo scopo, emerge quale possibile soluzione l'introduzione di incentivi alla reportistica, ad esempio strumenti semi-automatici di pubblicazione, la creazione di meccanismi per la raccolta di feedback degli stakeholder in merito alla qualità, disponibilità, fruibilità dei dati e del diritto di accesso civico, oltre che di suggerimenti, segnalazioni, proposte per migliorare le prassi editoriali;

in subordine si menziona qui anche la possibilità di introdurre vincoli più stringenti in capo alle amministrazioni territoriali nella fase di rendicontazione, ad esempio dando riscontro sui siti internet di tutte le fasi nelle quali il progetto è stato strutturato, dei partecipanti, dei costi del progetto, delle proposte emerse;

il RdT è una figura pensata per presiedere alla gestione della trasparenza istituzionale, manca inve-

ce una figura analoga che gestisca l'interazione con i portatori di interesse sul territorio. Questa circostanza, da un lato, ha favorito le iniziative autonome delle amministrazioni, dall'altro però ha creato una serie di problemi di omogeneità dei dati e una estrema frammentarietà delle informazioni;

a questo scopo si menziona tra le possibili soluzioni l'individuazione di una figura istituzionale deputata a gestire i rapporti con le imprese e la cittadinanza. Una sorta di "Responsabile per i Rapporti con le Imprese e i Cittadini", oppure "Responsabile per la Partecipazione", incaricato di gestire i processi di partecipazione e redigere, a cadenza periodica, rapporti sulla partecipazione, sulle prassi adottate e la risposta dei destinatari. Come per il RdT, la creazione della nuova figura istituzionale sarebbe a costo zero, dal momento che verrebbe nominato tra i soggetti interni all'amministrazione, senza previsione di oneri economici aggiuntivi.

2) Strumenti per la pianificazione e lo sviluppo del territorio

Il primo punto che intendiamo portare all'attenzione è relativo alla prevalenza dell'elemento istituzionale come centro per la gestione corretta delle problematiche che riguardano l'ambiente, le imprese e il territorio di riferimento. A seguito dell'analisi della letteratura si rileva infatti come la presenza di forti e numerosi conflitti e distorsioni richieda sempre e comunque un intervento gestionale pubblico. Questo avviene sia a livello di grandi aggregati che a livello territoriale. In particolare, a questo livello le autorità locali rilevano soprattutto in termini di coinvolgimento da parte dell'autorità politica nella promozione dei progetti, che emerge dalle interviste condotte come elemento decisivo perché le attività intraprese possano avere una corretta gestione ed essere portate avanti nei tempi stabiliti;

l'analisi degli strumenti di policy adottati ha portato all'identificazione di due categorie, designate come strumenti di tipo attivo, volti all'inclusione di soggetti nel processo decisionale e all'assegnazione di compiti, e di tipo passivo, in cui il soggetto pubblico ha invece il ruolo di verificare che le attività proposte dalle imprese siano conformi ai requisiti specificati. La valutazione condotta ha tuttavia messo in rilievo come questi due strumenti vadano sempre più verso una convergenza di caratteristiche. Così da un lato,

con l'adozione di nuove forme di permesso flessibile, sono state inserite all'interno degli strumenti passivi forme di incentivazione all'innovazione e alla modifica dei processi aziendali; dall'altro, abbiamo potuto rilevare all'interno degli strumenti attivi la necessità di inserire delle formule maggiormente vincolanti, per quanto riguarda i soggetti interessati. Un'ulteriore similarità è inoltre nell'incentivo che esse producono verso comportamenti maggiormente sostenibili. Come verificato attraverso alcuni casi studio, mentre l'evidenza relativa a un miglioramento delle condizioni ambientali attraverso l'introduzione di strumenti flessibili non è presente, in entrambi i casi abbiamo avuto un miglioramento in termini di equità del processo e percezione, da parte degli attori coinvolti, dell'importanza del processo in corso e della posta in gioco. Il suggerimento agli amministratori locali è dunque quello di tenere in considerazione la portata innovativa collegata all'utilizzo di strumenti sia attivi che passivi, provando a integrare i percorsi innovativi già intrapresi (come ad es. la creazione di consulte delle imprese) con questi processi;

sulla base delle risposte pervenute e fatte salve le considerazioni svolte nella parte 1), è stato possibile verificare che la struttura organizzativa degli enti locali presi in esame si è rivelata adeguata a sostenere le esigenze di pianificazione e gestione degli interventi infrastrutturali e delle problematiche ambientali correlate. In particolar modo significativa appare la presenza di fenomeni di integrazione orizzontale tra diversi compartimenti dell'amministrazione, quando è stato necessario affrontare problematiche complesse come quelle legate al territorio o all'implementazione di strumenti di policy ambientale. Per quanto invece riguarda l'integrazione verticale, sono stati riscontrati pochi elementi di contatto, nell'attuazione di tale attività. È pertanto da verificare più in dettaglio come possano articolarsi tali rapporti, soprattutto alla luce dell'innovatività di certi percorsi adottati a livello locale;

per quanto riguarda l'adozione di modalità di compensazione, si rileva che il fenomeno è in massima parte considerato attualmente come una questione di tipo tecnico, e viene gestito attraverso i livelli amministrativi degli enti locali. Si tratta, tuttavia, di un aspetto che andrebbe considerato sotto un'altra luce, in quanto la scelta dei criteri che poi orientano la scelta delle compensazioni, come abbiamo visto, è un processo di tipo politico e sarebbe opportuno che

fosse adottato all'interno di documenti di pianificazione. Un possibile sviluppo sarebbe quello di pensare a un sistema di valutazione delle compensazioni a "due velocità", lasciando la politica definire i principi base e gli obiettivi, mentre i tecnici possono poi occuparsi di criteri più pratici, come la localizzazione concreta degli interventi. Come dimostrato dal caso della Pedemontana, peraltro, anche la fase finale, di deliberazione, dovrebbe essere quanto più possibile soggetta a pubblico scrutinio e al contributo della cittadinanza;

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

3) Città metropolitane e sviluppo territoriale

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

La ricerca evidenzia come nel contesto italiano le pratiche di cooperazione con il mondo delle imprese siano prevalentemente caratterizzate da un basso grado di formalizzazione, presentando pertanto ancora un grado di strutturazione minore se confrontate con altre esperienze europee (Figura 1.1).

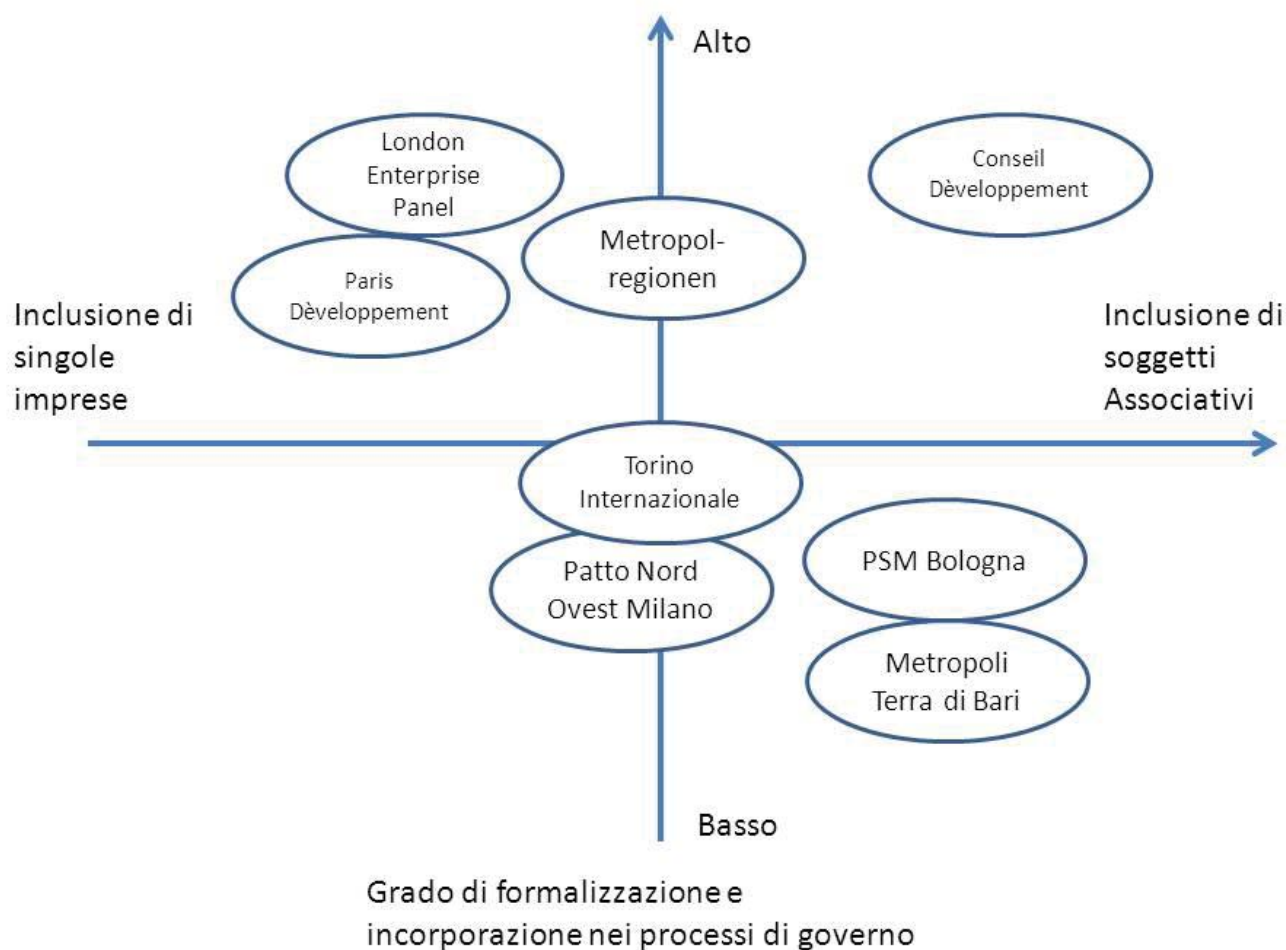


Figura 1.1 Casi di inclusione di attori economici nei processi di governance metropolitana

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

gli amministratori locali intervistati riconoscono nella cooperazione con il mondo delle imprese un aspetto centrale della governance del territorio e considerano la riforma metropolitana un'occasione importante per innovare l'assetto istituzionale e ridefinire le relazioni tra pubblico e privato, ampliando e rendendo più stabile l'inclusione degli attori economici nei processi di governo;

la cooperazione con i privati dovrebbe riguardare in primo luogo le politiche per lo sviluppo economico, ma può essere estesa anche ad altri settori di policy;

la condivisione di una visione strategica e integrata dello sviluppo del territorio viene considerata una risorsa indispensabile per lo strutturarsi di relazioni strategiche tra pubblico e privato;

secondo gli interlocutori intervistati in generale l'inclusione dovrebbe riguardare principalmente le organizzazioni imprenditoriali del territorio metropolitano. Non si esclude, tuttavia, la possibilità di coinvolgere anche singole imprese, specialmente laddove sussistano eccellenze produttive locali;

sulle modalità di inclusione degli attori privati esistono punti di vista diversificati. Secondo alcuni interlocutori forme stabili di cooperazione dovrebbero essere previste negli statuti metropolitani, secondo altri amministratori locali non dovrebbero essere create procedure eccessivamente vincolanti e le modalità di inclusione degli attori economici andrebbero attivate «caso per caso»;

laddove già esistano forme di cooperazione con gli attori privati o siano stati avviati processi di pianificazione strategica viene sottolineata dagli amministratori la necessità di aggiornare questi strumenti e ampliarne il raggio d'azione su scala metropolitana.

Da quanto detto finora emergono alcune indicazioni su fabbisogni con i quali le istituzioni metropolitane sono chiamate a confrontarsi nella fase di definizione di statuti, funzioni e assetto organizzativo:

emerge l'esigenza di modalità di coinvolgimento degli attori economici non episodiche e le cui caratteristiche siano in particolare ancorate alle peculiarità del territorio e alle sue vocazioni produttive;

già nel processo in corso di definizione dello statuto può essere opportuno prevedere processi di interazione coi principali stakeholders del territorio per acquisirne il punto di vista rispetto ai possibili strumenti di cooperazione e partnership tra attori pubblici e attori privati;

più in generale, come riscontrabile nelle diverse soluzioni di governo metropolitano esistenti in Europa, le nuove autorità di governo dovranno prevedere strumenti di partecipazione ai processi decisionali e trasparenza estesi all'intera cittadinanza;

i governi metropolitani devono configurarsi come partner efficienti, veloci e affidabili nei processi di erogazione di servizi, di rilascio di autorizzazioni e di infrastrutturazione necessari per l'attivazione e la crescita di attività economiche sul territorio. A questo proposito emerge dalle interviste l'aspettativa che dalla riforma metropolitana consegua un riassetto amministrativo orientato alla semplificazione, all'integrazione e alla riduzione della frammentazione di funzioni e uffici;

la riforma metropolitana deve essere intesa quale occasione non solo per un mutamento nell'assetto istituzionale, ma anche nell'approccio alla produzione delle politiche pubbliche. Queste ultime, attraverso gli strumenti innovativi di pianificazione strategica e territoriale, possono essere elaborate in modalità integrata e coerente con i fabbisogni del territorio;

in riferimento al mondo delle imprese, si rileva l'opportunità che esse attivino percorsi di apertura al territorio e nuove relazioni virtuose con amministrazioni e cittadinanza, favorendo nuove pratiche di sussidiarietà (welfare aziendale e comunitario, partnership pubblico-privato nella riqualificazione di spazi pubblici e nella ricerca e sviluppo, etc.).

PARTNER



i-com
istituto per la competitività

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

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche

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