

## CAPITOLO 1

# Il governo degli interessi nelle amministrazioni comunali

## 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 2013<sup>2</sup>. 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 pubblici<sup>3</sup>.

(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 Forum<sup>4</sup> 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](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)<sup>5</sup> 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.

•••••

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

(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 proseguo 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-

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.77/2013<sup>6</sup>, 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 rovinato<sup>7</sup>. 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](http://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)<sup>8</sup>. 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”.<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup>, 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*”<sup>11</sup>. 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](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 procedurali, 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 procedurali, 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, scadenario 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 locali<sup>12</sup>

●●●●●●●●●●

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 tempo<sup>13</sup>, 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.

<b>Estensione temporale dei dati</b>			
<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”<sup>14</sup>, 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>.

<b>Gestione del ciclo della trasparenza</b>		
<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 dai primi 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"<sup>15</sup> (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-

•••••

<sup>15</sup> - Si veda il PTTI del Comune di Novara, al seguente indirizzo: [http://www.comune.novara.it/comune/trasparenza/amministrazioneTrasparente/pdf/PTTI\\_2014\\_2016.pdf](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 pisana<sup>16</sup> 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 Comune<sup>17</sup> 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*”<sup>18</sup>. 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*”<sup>19</sup>.

•••••

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](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](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.

<b>Provenienza professionale del RdT</b>	
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 differenti<sup>20</sup>. 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 incarico<sup>21</sup>. 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](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”<sup>22</sup>. 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.<sup>23</sup> 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](http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIAnet/ilcomune/trasparenza/documenti/Programma_trasparenza_e_integritx_-_aggiornamento_periodo_2014-2016.pdf)

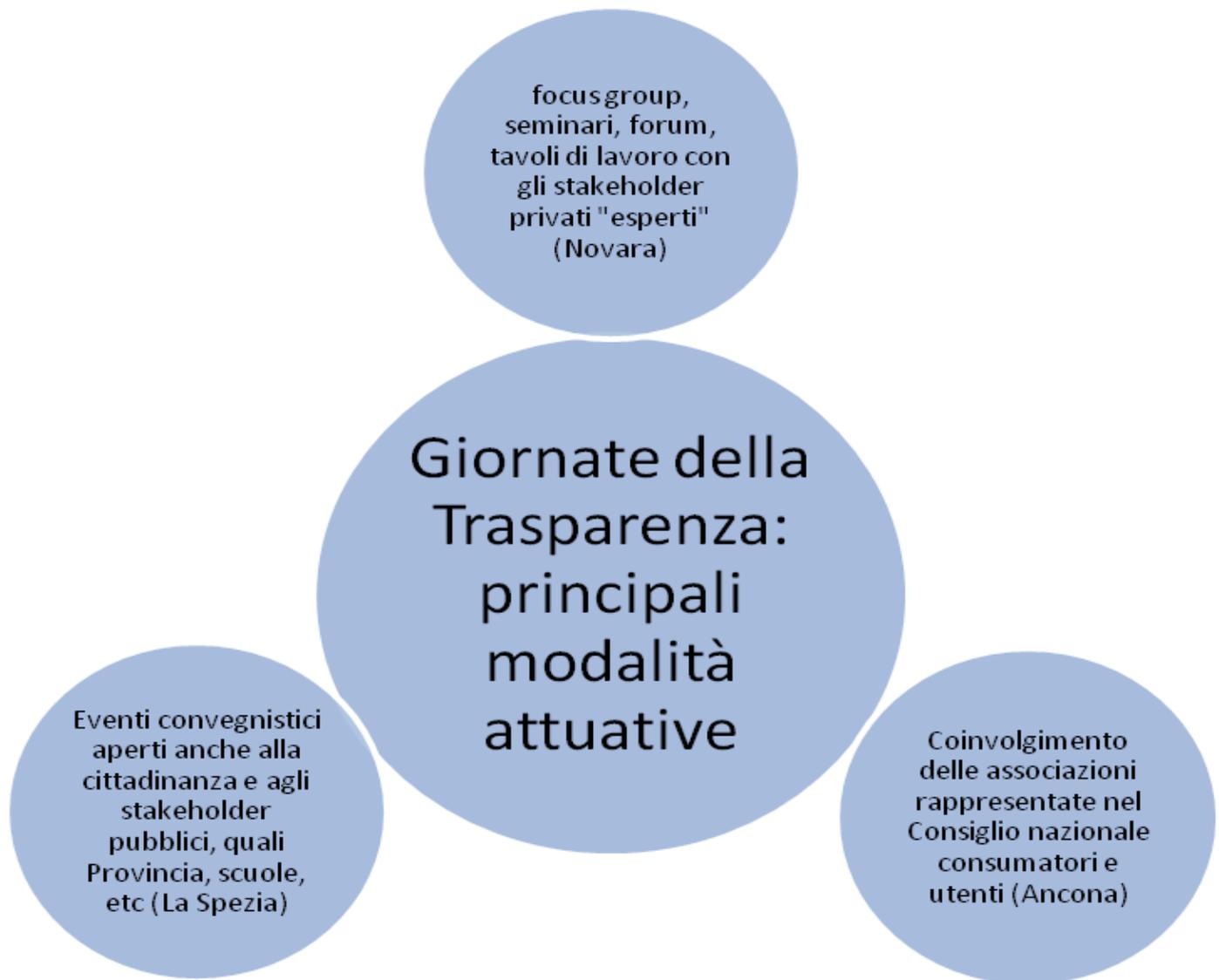


Figura 1.1 – Modelli di gestione delle Giornate della trasparenza

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’OIV<sup>25</sup>, 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 Rubicone<sup>26</sup> 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.

## 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 199,5<sup>24</sup> 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.

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. Sarebbe 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. Esempari, 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 Comune<sup>27</sup> 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 programmatica<sup>28</sup>, 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)*”<sup>29</sup>. 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 Spezia<sup>30</sup>, 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 tipo<sup>31</sup>. 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](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](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, purchè 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"<sup>32</sup>. 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 abitanti<sup>33</sup>. 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 disposizione<sup>34</sup>.

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/SPEZIAnet/ilcomune/bilancio/documenti/Piano\\_Generale\\_di\\_Sviluppo\\_2013\\_2016.pdf](http://www.comune.laspezia.it/export/sites/SPEZIAnet/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 imprese<sup>35</sup>. 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.

•••••

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 inesperto.

(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.

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 territorio<sup>36</sup>. 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"<sup>37</sup> 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 2010<sup>38</sup>. La sintesi decisionale si articola in quattro macro settori: politiche infrastrutturali, energetiche, culturali, abitative<sup>39</sup>. 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

•••••

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.

2008 e 2009) che compongono a loro volta un documento programmatico: il Nuovo Piano Urbanistico. Benchè 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 2001<sup>40</sup>), 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"<sup>41</sup>. Per coinvolgere tutti i soggetti, singoli o

•••••

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 partecipativo<sup>42</sup> 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 quartiere<sup>43</sup>. 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’amministrazione<sup>44</sup>. 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 indicazione<sup>45</sup>.

## 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, benchè la documentazione relativa

---

[Progettazione-Urbanistica/Darsena-di-Citta/POC-Tematico-Darsena-di-Citta](#)

42 - Il Documento è consultabile al link: [http://www.ladarsenachevorrei.comune.ra.it/content/download/321270/3701972/file/Doc\\_partecipazione\\_15luglio2011.pdf](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 - Si tratta di una pagina con 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>.

al percorso di partecipazione testimoniano una partecipazione massiccia da parte della cittadinanza, non viene mai citata la sfera imprenditoriale tra quelle legittimate a proporre le proprie istanze<sup>46</sup>. 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.

Poichè 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”<sup>47</sup>, 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-

••••••••••

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 esterne<sup>48</sup> 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>.

<b>Principali strumenti di partecipazione</b>	
<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”<sup>49</sup>. 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 Sviluppo<sup>50</sup>). 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](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](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 Reporting<sup>51</sup>) 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%E0\\_ambientale:Contabilit%E0\\_ambientale%26nbsp%3Bintegrata\\_a\\_Ravenna](http://www.agenda21.ra.it/?Contabilit%E0_ambientale:Contabilit%E0_ambientale%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 2012<sup>52</sup>, 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, intitolata "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 anni<sup>53</sup>. 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"<sup>54</sup>, 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](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: sviappare 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.