

Interessi comuni?

L'inclusione di attori privati nelle politiche locali, tra *lobbying* e partecipazione (*)

di Massimo Alulli e Gianluca Sgueo

1. Introduzione: i perché di una ricerca sulla *lobbying* municipale

Il 31 ottobre 2012 il Parlamento ha approvato le disposizioni sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione. In una parola: la legge "anticorruzione". Una legge particolarmente controversa che, aumentando sensibilmente la durata della pena per i reati di concussione e introducendo nuove responsabilità per le amministrazioni pubbliche nella lotta alla corruzione, aveva l'obiettivo primario di restituire al Paese il rispetto della legalità nell'operato delle pubbliche amministrazioni. Una legge che, durante la faticosa gestazione in Commissione e in Aula, ha incontrato una forte opposizione da parte della categoria dei lobbisti. Le critiche, concentrate sul "traffico di influenze illecite", sostenevano l'inopportunità delle sanzioni in assenza di regole più ampie per regolare i doveri, ma anche i diritti, dei lobbisti (1).

Chi sono i lobbisti? Per *lobbying* si intende un'attività operata da attori non istituzionali e volta a influenzare i processi decisionali. Per Mastroberardino e

Carolillo (2006) (2) il *lobbying* "si presenta sostanzialmente quale forma di comunicazione politica, rivolta ai decisori e all'autorità pubblica e avente ad oggetto atti dell'autorità politica". Ne consegue che il *lobbying* è un'attività di direzione squisitamente *bottom-up*. In questo quadro, la *lobby* "si presenta quale gruppo, la cui organizzazione può costituirsi secondo forme più o meno strutturate, propugnante la difesa di un interesse (espressione della finalità della *lobby*) per il tramite di uno o più soggetti - *lobbyists* - che, con l'ausilio di una serie di tecniche e strumenti, si rendono "braccio operativo" dell'azione di pressione nei confronti dei decisori istituzionali".

Il *lobbying* - e le regole che lo riguardano - è sempre più importante per il funzionamento della macchina democratica. Siamo oggi entro un contesto nel quale la domanda da parte dell'opinione pubblica di rapporti virtuosi tra sfera pubblica e sfera privata è pressante e si traduce nell'urgenza di mettere in campo strumenti di contrasto dei fenomeni corruttivi e concussivi. La stessa domanda di trasparenza nei rapporti tra politica e attori privati si fa ancora più pressante a livello locale. È nel contesto territoriale, infatti, che i fenomeni di interlocuzione tra amministrazioni e rappresentanti di interessi sono serrati. L'intermediazione è in parte "assorbita" dai tradizionali canali di rappresentanza. Per altra parte, tuttavia, resta relegata nel paradigma opaco delle relazioni inter-personali, ai quali il linguaggio giornalistico - e, di conseguenza, l'opinione comune

(*) Questo articolo sintetizza i risultati di una ricerca condotta da Cittalia-Fondazione Anci Ricerche e Icom-Istituto per la Competitività tra il giugno 2012 e il febbraio 2013. Il report completo è disponibile sul sito www.cittalia.it e su www.icom.it.

(1) Nella versione finale del testo il riferimento al "traffico di influenze illecite" è stato espunto.

(2) CAROLILLO G., MASTROBERARDINO P., *Una disamina concettuale del termine lobby*, Quaderno 9/2006, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali, Giuridiche, Merceologiche e Geografiche, Università degli Studi di Foggia.

– associano l'idea di *lobbying*. Queste circostanze hanno contribuito a fare della rappresentanza professionale degli interessi privati un concetto utilizzato tanto frequentemente a scopo denigratorio, quanto raramente come oggetto di indagine empirica.

Con particolare riferimento al livello territoriale, questo scenario complesso è reso ancora più intricato da tre fattori. Il primo: il recente intervento del Governo sul Titolo V della Costituzione – con un parziale *revirement* rispetto all'orientamento emerso 11 anni fa: meno poteri alle regioni e più controllo allo Stato – e, contestualmente, la volontà di riformare le province, rafforzando i comuni (o le città metropolitane).

Il secondo: la "stretta" sui costi della politica regionale, coincisa con un clima di profonda ostilità nei confronti della politica in generale, compresa quella locale. Colpevole, secondo l'opinione pubblica, di cattiva gestione della cosa pubblica, sperpero di denaro e, soprattutto, di meccanismi di reclutamento e decisione poco trasparenti e poco inclusivi degli interessi dei cittadini. È evidentemente un problema anche di *lobbying*, oltre che di legittimazione degli amministratori locali.

Il terzo: a fronte di ben 2.3125 atti parlamentari dedicati, durante la Legislatura precedente, al tema degli enti territoriali, l'attività normativa locale rimane preponderante per numeri e qualità delle regole. La cartina di tornasole è data dal confronto tra l'attività legislativa generale delle regioni e dello Stato. Dal 2004 al 2009 le leggi regionali approvate sono passate da 665 a 737. Fatta eccezione per il 2010, quando l'avvicendamento nelle giunte e nei consigli prodotto dalle elezioni amministrative ha causato un periodo di stasi legislativa, il trend è in crescita anche negli anni successivi. Nello stesso lasso di tempo le leggi approvate dal Parlamento sono calate da 32 a 18. Anche qui il trend (decescente) è confermato negli ultimi quattro anni, a fronte della prevalenza assoluta della decretazione d'urgenza, che ha spossessato ulteriormente il Parlamento delle proprie prerogative.

A fronte del dato ineluttabile che ci offre l'attualità, resta aperta la domanda sul valore della ricerca. Cosa rende importante – e perché – un'indagine sul *lobbying* territoriale? In tal senso la vasta letteratura sul *lobbying*, a livello europeo e (da qualche anno) a livello italiano non è di aiuto. Tutte le ricerche concluse finora, salvo rarissime eccezioni, si sono sempre concentrate sul livello nazionale, analizzando i problemi e proponendo soluzioni con l'implicita (a volte nemmeno troppo) convinzione che le "ricette" elaborate per lo Stato centrale potessero trovare applicazione anche a livello territoriale.

Quest'ultima è però una soluzione troppo

semplificistica per essere presa in considerazione. Sono tali e tante le differenze che esprime la rappresentanza degli interessi sul territorio rispetto al livello centrale che i problemi – e, quando esistono, le soluzioni – differiscono profondamente. A esigenze condivise (più trasparenza, maggiore legittimazione, migliore inclusione) non corrispondono le stesse risposte.

Ecco cosa rende di attualità la ricerca: oggi più che mai il "laboratorio" locale si presta a essere il punto di vista privilegiato per un tentativo di introdurre nuove regole per la rappresentanza di interessi. Il bacino d'utenza più ristretto, e quindi la presenza di un rapporto radicato tra comunità locali e amministratori, rendono ingiustificabile l'assenza di regole sul *lobbying*. Farne a meno, come accade oggi, significa fare a meno delle prerogative di indipendenza e responsabilità che la Costituzione e le leggi italiane riconoscono agli enti locali.

2. I quesiti di fondo e la struttura della ricerca

Il quadro di riferimento qui delineato ha orientato questa ricerca verso l'elaborazione di cinque quesiti principali:

- a) Primo quesito: quali sono i modi e gli strumenti attraverso cui si svolgono le attività di pressione presso le amministrazioni territoriali? La risposta a questa domanda consente di elaborare una definizione consolidata di *lobbying* a livello territoriale e delle criticità che presenta.
- b) Secondo quesito: qual è il grado di legittimazione democratica delle dinamiche di *lobbying*? La risposta prende in esame soprattutto le criticità che presenta il *lobbying* a livello territoriale e, muovendo da quelle, sviluppa un ragionamento sulla legittimazione degli interessi sul territorio.
- c) Terzo quesito: le attività di *lobbying* possono determinare processi di innovazione e mutamento nelle politiche pubbliche? In che misura le amministrazioni territoriali percepiscono le pressioni come strumento di innovazione? Attraverso questa domanda si è voluto rilevare se e a quali condizioni l'intervento di rappresentanti di interessi privati nelle arene decisionali possa dare luogo a innovazioni nel *policy making* che, in caso contrario, non si sarebbero verificate.
- d) Quarto quesito: quali sono le necessità espresse da attori privati e attori istituzionali? La risposta a questo interrogativo ha consentito di analizzare le esigenze che muovono le relazioni tra attori privati e i poteri pubblici e, in base a quelle, valutare la prontezza e la qualità degli esiti del processo.
- e) Quinto quesito: quali sono gli strumenti di regolazione (più o meno formale) delle attività di *lobbying* che usano le amministrazioni locali?

Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract,

Questi strumenti corrispondono a quelli di cui necessitano gli attori coinvolti? Quest'ultimo quesito pone l'accento su eventuali gap e ambiti di miglioramento nelle dinamiche di *lobbying*.

La ricerca esposta in questo articolo si è articolata in due fasi distinte. Durante la prima fase sono stati presi in considerazione gli strumenti di regolazione (delibere, regolamenti, determinazioni dirigenziali) predisposti a livello locale per l'interazione con i rappresentanti di interessi. La seconda fase è consistita in una rilevazione sul campo, prendendo in esame i casi di tre comuni italiani. Si tratta del Comune di Reggio Emilia, del Comune di Udine e del Comune di Bari. In ciascuno di questi contesti sono stati selezionati 2 settori di *policy* nel cui ambito sono state analizzate le dinamiche di *lobbying*. I settori di *policy* selezionati sono stati: *i*) le politiche di pianificazione urbana e *ii*) le politiche energetiche e la relativa pianificazione.

3. Attori pubblici e attori privati nelle politiche locali: il quadro normativo regionale

La ricerca nel campo delle pratiche di inclusione degli attori non istituzionali è caratterizzata da un elevato grado di ambiguità dei concetti che ne sono alla base. Ciò è dovuto soprattutto alla pluralità di modelli e pratiche di inclusione di attori non istituzionali nei processi decisionali. Pluralità di modelli che ha segnato il passaggio da una struttura di *government* a una struttura di *governance* nella politica locale. Peraltro, come sottolineato da Mastroberardino e Carolillo (2006), nell'analisi del fenomeno "è necessario un forte sforzo di isolamento rispetto ai condizionamenti provenienti da visioni viziate da pregiudizi comuni a parte non marginale dell'opinione pubblica, nonché della letteratura sul tema, che hanno contribuito a determinare un posizionamento oscuro del concetto di *lobby*".

In primo luogo è dunque opportuno dare conto dei confini del concetto di *lobbying* a partire da una sua

collocazione entro una "famiglia" di pratiche che può essere definita come quella delle "pratiche inclusive". Come per il *lobbying*, anche la definizione delle modalità attraverso le quali le amministrazioni territoriali regolano l'inclusione degli interessi privati nelle procedure decisionali è complessa. È opportuno, al riguardo, fare un distinguo. Vanno cioè separate le esperienze di regolazione a livello regionale da quelle introdotte a livello locale. Nel primo caso, come si vedrà a breve, l'obiettivo del Legislatore regionale è stato soprattutto quello di favorire l'inclusione di un ampio numero di interessi all'interno dei processi decisionali (3). L'inclusività è stata perseguita per scopi diversi, talora concorrenti: per esempio la trasparenza o il ritorno politico. Nel caso delle amministrazioni municipali il quadro diviene più complesso e articolato. La partecipazione risponde certamente all'esigenza di incentivare la trasparenza e garantire ritorno politico, ma spesso è finalizzata a convogliare l'insieme variegato di interessi confliggenti entro canali di confronto omogenei e ordinati. Ciò ha prodotto regimi ibridi in cui si fondono – e confondono – le regole per la partecipazione dei privati e delle associazioni a quelle per le aziende.

Il panorama legislativo a livello regionale in materia di *lobbying* è, ad oggi, ancora embrionale. Fatti salvi alcuni casi – di cui si dirà a breve – molti Legislatori regionali hanno preferito lasciare la materia priva di regolazione, oppure hanno scelto di disciplinare singole materie (per esempio la pianificazione urbanistica) trascurando di coltivare un approccio sistematico. In linea generale, dal punto di vista della disciplina della partecipazione, i casi meritevoli di analisi sono tre e riguardano l'Umbria, la Toscana e l'Emilia-Romagna.

La legge regionale dell'Umbria n. 14 del 16.2.2010 (4), recante "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)", ha introdotto nuovi assetti disciplinari per la partecipazione della società civile alle procedure decisionali di pertinenza degli organi politici e amministrativi della regione. Gli "Strumenti della partecipazione" – così li definisce la legge 14/2010 e, prima ancora, lo Statuto regionale dell'Umbria

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

(4) Pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 9 del 24.2.2010.

(5) – sono quattro. Si tratta, nell'ordine, dell'iniziativa legislativa e di quella referendaria, del diritto di petizione e, infine, della consultazione. È quest'ultimo l'istituto che mira a unire gli interessi privati nei processi decisionali. La legge 14/2010 concepisce infatti la consultazione come uno strumento di democrazia partecipativa che, recependo le linee guida del Piano E-Gov 2012 (6), "consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni".

Previsioni di analoga portata sono presenti nella Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 3 del 9 febbraio 2010, "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (7) e la Legge regionale toscana n. 69 del 2007, "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (8). Fatte salve le differenze relative alla natura e all'estensione dell'ambito oggettivo, le tre leggi citate presentano più di un elemento comune. In tutti i casi si rivolgono a un numero indefinito di destinatari. Ne discende la necessità, per gli amministratori, di bilanciare esigenze divergenti: da una parte, garantire la trasparenza e l'adeguato accoglimento delle opinioni dei portatori di interessi entro i processi decisionali; dall'altra, assumere decisioni efficaci in tempi rapidi.

Le soluzioni praticabili, a tal fine, sono molteplici. Tuttavia, con uno sforzo di semplificazione, si può dire che le scelte operate dai Legislatori regionali applicano due modelli: il primo, simile a quello

sviluppato dall'*Administrative Procedure Act* statunitense, che riguarda le *rulemaking procedures*. Questo approccio, in buona sostanza, ammette le parti a presentare istanze, pareri e osservazioni allorché viene svolta la valutazione che precede (e vincola) l'approvazione dei progetti di realizzazione di grandi opere. Il secondo modello – quello adottato dal legislatore toscano – prende a riferimento il modello francese del *débat public*, affidando alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate. A questo organo affida il compito di gestire l'acquisizione e la valutazione delle istanze provenienti dai portatori di interessi e, più in generale, quello di garantire la maggiore trasparenza e democraticità delle procedure decisionali cui la legge fa riferimento.

Le norme appena descritte si applicano all'intero spettro dei rapporti tra amministrazioni e portatori di interessi, inclusi dunque i professionisti della rappresentanza. Va detto anche che alcune regioni negli anni hanno tentato anche di disciplinare più attentamente i gruppi di interesse. Precursore in materia è la Toscana, seguita in tempi più recenti da Abruzzo e Molise. Altre regioni hanno avviato, senza ancora portare a conclusione, progetti di regolazione della materia. È il caso della Campania e del Lazio. Tutti i tentativi di regolazione sperimentati finora si sono rivelati poco efficaci. In alcuni casi perché spossati degli strumenti necessari per essere operativi (è il caso della Regione Abruzzo, che non ha fatto seguire alla legge i necessari decreti di attuazione). In altri casi, come in quello toscano, perché il nuovo impianto normativo non ha sostituito quello precedente. Il che ha impedito un ripensamento integrale delle modalità di interazione tra il decisore pubblico regionale e gli interessi privati.

4. Gli interessi privati nel *policy making* dei Comuni: tre casi a confronto

Se dunque nelle amministrazioni regionali coesistono, integrandosi, tentativi (seppur timidi) di sperimentazione nella regolazione delle pressioni lobbistiche all'interno dei processi decisionali con la distinzione tra *lobbying* e partecipazione procedimentale vera e propria, il quadro comunale si presenta molto più frammentario e lacunoso.

A fronte di assetti normativi sulla partecipazione tendenzialmente maturi e, spesso, anche piuttosto articolati, sono infatti rare, o completamente assenti, le norme sul *lobbying*. Una circostanza che induce, per un verso, a tenere in considerazione i canali tradizionali di partecipazione procedimentale tra gli strumenti di cui si possono avvalere i lobbisti; e che, per altro verso, spinge a considerare percorsi non

(5) Cfr. legge regionale 16.4.2005, n. 21, titolo III, art. 20 in cui si dispone che: "La regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali. La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione".

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

(7) Pubblicata in *B.U. Emilia Romagna* 9.2.2010, n. 18.

(8) Pubblicata in *B.U. Toscana* 3.1.2008, n. 1. Per approfondimenti si vedano FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, V, pp. 621 ss.; AMANTE E., *Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge regionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, XXXIII-XXXIV, pp. 2701 ss.

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

Da un punto di vista generale, le norme predisposte dalle amministrazioni locali in tema di interazione con i soggetti privati portano a svolgere le seguenti valutazioni:

(1) Esiste un canale riconosciuto di partecipazione di soggetti interessati da atti amministrativi pubblici ai sensi della legge sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990. I comuni disciplinano le modalità di comunicazione ai soggetti privati interessati da un atto amministrativo e la possibilità di presentare memorie scritte e di intervenire nel procedimento amministrativo;

(2) Viene consentita la presentazione di istanze e petizioni: anche in questo caso, tutti i comuni prevedono questa possibilità, seppure con modalità differenziate in merito al requisito minimo di soggetti che possano presentare tali richieste al sindaco o al consiglio comunale;

(3) Il processo partecipativo si configura come principalmente limitato alla fase pre-decisionale e istruttoria: è infatti in questa fase che vengono consultate le principali parti sociali e vengono raccolti contributi da mettere a sintesi. Le ragioni che spiegano questa limitazione sono riconducibili a una volontà politica di trasparenza e di apertura nei confronti dei cittadini, ma anche alla necessità di arricchire il processo decisionale.

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

(5) Le alternative disponibili non sono viste con particolare favore dall'amministrazione pubblica: l'utilizzo di strumenti quali la concertazione diretta o la presentazione di istanze e petizioni viene generalmente considerata limitativa rispetto a un processo partecipativo strutturato, in quanto finisce nel primo caso

con lo svolgersi senza i necessari requisiti di trasparenza, nel secondo a polarizzare le decisioni attorno a posizioni di tipo politico (in cui la maggioranza del consiglio si schiera con la giunta, la minoranza con la posizione portata avanti dai cittadini).

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

(7) Le esperienze di coinvolgimento di soggetti privati hanno determinato modifiche e innovazioni non solamente nel contenuto dei singoli provvedimenti, bensì anche nell'organizzazione e nelle modalità di lavoro delle amministrazioni pubbliche.

(8) Sia da un punto di vista formale che sostanziale, emerge un ruolo di preminenza all'interno dei processi decisionali per le associazioni civiche, sociali o di categorie economiche da un lato, e per i privati cittadini dall'altro. Se, per quanto riguarda i privati, si tratta in massima parte della trasposizione di diritti riconosciuti costituzionalmente o da leggi nazionali (es. legge 241/1990), nel caso delle associazioni il discorso si fa più articolato. Sembra infatti emergere, nei diversi comuni, una visione prevalentemente collettiva della partecipazione, in cui ai gruppi della società civile viene riconosciuto un ruolo privilegiato di mediazione tra pubblico e privato, e viene loro fornita un'ufficializzazione in quanto rappresentativi degli interessi diffusi.

4.1. Tre casi a confronto

Quanto detto vale a livello generale. Per rispondere in modo più puntuale alle domande poste all'inizio, è stata realizzata un'indagine sul campo che ha preso in esame tre processi decisionali relativi alle politiche pubbliche di tre amministrazioni comunali: Bari, Reggio Emilia e Udine. Le politiche su cui è stata focalizzata l'indagine attengono ai campi dell'energia e dell'urbanistica. Questi ultimi, grazie anche alle interviste realizzate con i testimoni privilegiati di livello nazionale, si sono rivelati i campi nei quali le pratiche di rappresentanza degli interessi sono più presenti e, potenzialmente, possono apportare innovazioni rilevanti (e altrettanto rilevanti rischi) nel *policy making* locale.

I casi selezionati sono quelli di città medie, diverse per collocazione geografica. A tale proposito la ricerca ha tenuto in considerazione almeno due variabili. La prima variabile fa riferimento alla dimensione: si è tenuto cioè conto delle differenze tra i

comuni di piccole dimensioni (meno di 5000 abitanti), quelli di medie dimensioni (tra 5.000 e 10.000 abitanti) e i comuni di grandi dimensioni (alcuni dei quali hanno strutture amministrative così complesse da ricordare quelle delle amministrazioni regionali o nazionali) (9). La scelta è quindi ricaduta sulle amministrazioni locali di medie dimensioni.

La seconda variabile riguarda la tipologia di interessi considerati. Anche in questo caso è possibile rinvenire forme più o meno mature di regolazione, per esempio nel caso della pianificazione territoriale, o forme embrionali – o del tutto assenti – di regolazione del rapporto *lobby*-decisioni pubblici. Di qui la scelta dei settori di regolazione da analizzare. Nei casi di Bari e Udine è stato oggetto di analisi il processo decisionale relativo alla pianificazione energetica, che a Bari si è intrecciato con il percorso di *Bari Smart City*. Nel caso di Reggio Emilia è stato analizzato il processo decisionale relativo alla pianificazione territoriale. Come si vedrà a breve, i tre casi analizzati danno conferma della rilevanza dell'attività di rappresentanza degli interessi nel *policy making* locale. Non solo: emerge anche una realtà in cui sono le stesse istituzioni locali a cercare il rapporto con attori privati per rispondere a

Manca abstract, Manca abstract,
Manca abstract, Manca abstract,
Manca abstract, Manca abstract,
Manca abstract, Manca abstract,
Manca abstract, Manca abstract,
Manca abstract, Manca abstract,
Manca abstract,

fabbisogni di natura cognitiva e finanziaria. I risultati della ricerca, più che rilevare la natura delle attività di *lobbying* già in essere (che pure non mancano), gettano luce sui desiderata delle amministrazioni locali e dei privati in questo campo. Emerge infatti come nell'ambito dei processi decisionali si esplicita da parte dell'insieme degli attori in campo la natura di rapporti considerati come desiderabili e virtuosi tra pubblico e privato. Non sempre tuttavia tali discorsi riescono a trovare traduzioni in pratiche.

(9) In realtà la distinzione tra piccolo, medio e grande comune non è consolidata nella legge. In alcuni casi, le norme fanno espressamente uso della definizione generica di "piccoli comuni". In altri, identificano una soglia di abitanti al di sotto della quale si applica la disciplina relativa. Questi casi, a loro volta, si differenziano a seconda del tetto numerico assunto (a seconda dei casi, si possono trovare riferimenti a 1.500, 2.000, 3.000 o 5.000 abitanti. In altri casi ancora i riferimenti considerano un numero di abitanti estremamente ridotto (ad esempio l'art. 3, comma 1 della legge 28 marzo 1973, n. 86, che reca disposizioni sulla Azienda di stato per i servizi telefonici, parla di nuclei abitati aventi una popolazione di almeno 50 unità). In genere, comunque, l'elemento di riferimento più frequentemente utilizzato per distinguere un comune di piccole dimensioni dagli altri – e acquisito in questa ricerca – è il fatto che abbia almeno 5000 abitanti. È interessante, ancora, osservare che il ricorso all'espressione generica "piccoli comuni" si accentua nelle disposizioni legislative più recenti, a partire dal 2000. Questa circostanza può dimostrare che il legislatore preferisca non adottare, se può, riferimenti espliciti, in attesa che venga emanata una legge organica che definisca in modo appropriato cosa debba intendersi per piccolo comune. Tale ipotesi sembra confermata dal fatto che i riferimenti al numero degli abitanti si trovano soprattutto nelle leggi finanziarie o, più in generale, in quei provvedimenti che hanno a riguardo aspetti economici. Qui infatti è probabile che sia necessario avere riferimenti chiari, trattandosi frequentemente di trasferimenti di denaro o agevolazioni fiscali di vario genere. Per maggiori approfondimenti sul tema si vedano VESPERINI G., *I poteri locali*, Roma, 2001; LA MARCA L., *Piccoli comuni: da indizi di disciplina a legge ad hoc*, in *Comuni d'Italia*, 10, 2003, pp. 63-75; BUCCOLIERI L., *Una nuova legge per la piccola grande Italia*, in *Comuni d'Italia*, 2, 2003, pp. 8-10

4.2. Il caso di Bari

Il Comune di Bari nel mese di ottobre 2011 ha adottato il Piano di azione per l'energia sostenibile, previsto dal Patto dei Sindaci (10), e avviato il progetto "Bari Smart City" (11).

Il piano prevede il coinvolgimento dei cittadini alla redazione e revisione del Piano d'azione di energia sostenibile (PAES) attraverso *workshop* locali dedicati e strumenti volti a raccogliere spunti e suggerimenti dai diretti interessati, attraverso i quali tutte le parti interessate potranno discutere le politiche energetiche del comune, monitorare i progetti e verificare il raggiungimento degli obiettivi. Per la fase successiva è prevista la creazione di un Partenariato stabile, aperto a soggetti pubblici e privati per apportare le proprie competenze ed esprimere i rispettivi punti di vista al fine di definire un modello condiviso per il raggiungimento degli obiettivi del PAES. Dal 1995, inoltre, è presente nell'amministrazione

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

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

Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract,

comunale un ufficio energia (12) per la gestione della politica energetica con a capo un *energy manager* che guida anche il *Program management office* del PAES.

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

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

4.3. Il caso di Reggio Emilia

Il secondo caso preso in esame è quello del Comune di Reggio Emilia che nell'Aprile del 2011 ha approvato il Piano Strutturale Comunale. Il Piano Strutturale Comunale (Psc) è lo strumento di pianificazione urbanistica del comune.

Al Psc è affidato il compito di esplicitare il progetto

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

per la città, in termini programmatici. Il Psc si configura quindi come un innovativo strumento integrato di *policy*, che si fonda su "un'idea di città e un disegno della città" i cui obiettivi principali sono la sostenibilità e la coesione sociale (13). Il processo inclusivo attivato attorno alla formulazione del Psc si è articolato in fasi, ha fatto ricorso a strumenti, ed è stato orientato all'inclusione di attori diversi: associazioni di cittadini, singoli cittadini, associazioni di rappresentanza degli interessi, singole aziende e esperti. L'inclusività del processo decisionale è stato uno dei principi posti alla base della formulazione del Psc da parte dell'amministrazione locale.

Un importante strumento di innovazione nella definizione del Piano è stato il Protocollo di Intesa di Area Vasta, che ha attivato un forum nel quale la formulazione della *policy* ha preso in esame le connessioni esistenti tra il comune e il territorio circostante, nella consapevolezza dell'esistenza di un sistema sociale, economico e urbanistico i cui confini sono situati oltre l'area amministrativa del comune centrale. Il cuore del processo di partecipazione è stato però lo strumento denominato "5+1 percorsi di partecipazione" che, attivato fin dal 2006, è stato organizzato sulla base dell'approfondimento di alcuni temi strategici, su ciascuno dei quali "è stato attivato un gruppo di lavoro multidisciplinare e il più possibile rappresentativo delle varie istanze economiche, sociali e istituzionali presenti sul territorio" (14). I laboratori attivati hanno raccolto i contributi di oltre 170 persone. Ciascun laboratorio ha dato luogo a documenti conclusivi riportanti le proposte emerse, che sono state sottoposte al vaglio della conferenza di pianificazione.

La stessa conferenza di pianificazione, arena istituzionale della *governance* del piano strutturale, è stata accompagnata da un processo di inclusione che ha trovato uno strumento nel Forum, nel cui ambito sono stati convocati tavoli di lavoro dedicati alle associazioni di categoria, agli ordini professionali, alle organizzazioni sindacali e alle istanze di

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

[14] Cfr. www.municipio.re.it/psc

rilevanza economica, sociale e ambientale interessate a contribuire alla costruzione del nuovo Piano. È questo il luogo nel quale si è svolta l'interazione esplicita tra attori pubblici e attori privati di natura economica. Ai tavoli, oltre a organizzazioni di natura pubblica e semi-pubblica (RFI, ENEL, Terna), hanno preso parte anche grandi aziende private quali Autostrade per l'Italia o la Coop.

Nel documento che riporta i contributi dei partecipanti alla Conferenza si nota che l'insieme delle rappresentanze degli interessi presenti nel Comune di Reggio Emilia ha potuto esprimere domande e proporre azioni trovando risposta da parte del comune. Si tratta di domande provenienti da attori di diversa natura: dalle associazioni dei costruttori agli ordini professionali, alle *multiutilities* ai sindacati. Attori che in ogni caso intervengono nei processi decisionali in campo urbanistico, ma non sempre in forma trasparente (15).

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

Si può dunque concludere dicendo che a Reggio Emilia coesistono tre diversi modelli di inclusione: i tavoli di negoziato pubblico-privato, la partecipazione

di interessi organizzati e la partecipazione di prossimità. Questi strumenti, lungi dal confliggere, si integrano nel consentire l'accesso all'arena decisionale di tutte le componenti della società urbana.

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

4.4. Il caso di Udine

Il Comune di Udine ha avviato il processo di formulazione del proprio Piano Energetico Comunale nel 2009, adempiendo alla legge n. 10 del 1991 che impone ai comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti di approvare un Piano Energetico e di Sviluppo delle Fonti Rinnovabili. La base per la produzione di una politica energetica orientata all'efficienza e al risparmio è la conoscenza dei consumi urbani, delle *performances* degli edifici pubblici e privati, delle abitudini della cittadinanza (16). Il Piano è stato approvato dal Consiglio comunale di Udine il 23 luglio 2012, e successivamente è stato inviato alla Commissione Europea, che a seguito di una verifica ne ha dato pubblicazione sul sito del Patto dei Sindaci.

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

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

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

sostenibile". Il piano prevede due tipi di azioni: le azioni da portare avanti a breve termine e quelle da realizzare a lungo termine. L'insieme delle azioni concorrono all'obiettivo di un abbattimento di emissioni di Co2 del comune di Udine del 20,5% rispetto a quelle del 2006 entro il 2020. Se il piano a breve termine è costituito da interventi immediatamente realizzabili (previa, ovviamente, l'allocazione di risorse sufficienti), il piano a lungo termine presenta caratteristiche diverse. Prevede tempi di implementazione più lunghi (5-10 anni) e il coinvolgimento di cittadini e *stakeholders* nel campo dell'energia. Secondo quanto si legge nel Piano, infatti "Le modalità di coinvolgimento dei destinatari risentono del fatto che non è più l'Amministrazione in prima persona a gestire l'azione, ma sono soggetti, operanti sul territorio, che possono avere un diverso grado di coinvolgimento e motivazione nel portare a termine l'azione".

Il coinvolgimento dei cittadini è stato quindi fin dall'inizio uno dei principi-cardine del Piano. Lo stesso si può affermare rispetto al coinvolgimento degli attori economici. Il rapporto di comunicazione tra aziende e comune in questo caso è bi-direzionale. Da una parte esistono attori del mondo imprenditoriale che sono intervenuti nel processo decisionale per influire su decisioni il cui impatto ne avrebbe interessato le attività. Dall'altra parte vi sono quegli attori del mondo economico che lo stesso comune, in cerca di risorse di natura economica e cognitiva, contatta per stabilire rapporti di *partnership*. Nel primo tipo di attori rientrano prevalentemente le organizzazioni imprenditoriali e le municipalizzate. Come emerge dalle interviste realizzate dal gruppo di ricerca, imprese pubbliche e private hanno guardato con preoccupazione alla definizione di nuove regole da rispettare in materia ambientale e energetica. Il comune ha strutturato un percorso partecipativo rivolto tanto ai cittadini quanto alle aziende. Se quindi si può registrare una richiesta di inclusione "dal basso" da parte di attori economici nel quadro dell'elaborazione e dell'implementazione del piano, la dimensione più consistente delle relazioni tra attori istituzionali e non istituzionali sembra essere quella "dall'alto". Con ciò si intende la ricerca da parte del comune di *partner* per la formulazione e l'implementazione di politiche energetiche innovative. Per quel che concerne la formulazione, il comune ha fatto ricorso per la stesura del piano a una società attiva nel campo delle consulenze nelle politiche energetiche. Dalle interviste emerge come la società sia intervenuta non solo nel rispondere alle domande di natura "tecnica" del comune ma abbia contribuito a definire gli stessi obiettivi della *policy*, esercitando una pressione per l'adesione del comune al patto dei sindaci.

Se quindi un attore privato ha avuto un ruolo diretto nella redazione del Piano, resta da osservare come l'implementazione di quest'ultimo si poggia prevalentemente sul coinvolgimento di attori parzialmente o completamente privati. Gli attori parzialmente privati cui si fa riferimento nel piano sono le APE (Agenzie Provinciali per l'Energia), associazioni composte da enti locali e associazioni di categoria per l'accompagnamento delle istituzioni e dei privati nell'efficientamento energetico (17). Un ruolo ancor più rilevante, sempre secondo le previsioni del piano, è quello che si intende attribuire alle Esco (*Energy Service Companies*). Si tratta di aziende che erogano servizi orientati all'efficienza energetica per attori pubblici e privati, realizzando gli investimenti necessari per gli interventi e successivamente recuperando le risorse attraverso quote del risparmio prodotto che per contratto sono destinate all'azienda stessa. Il Piano Energetico dunque esprime obiettivi ambiziosi per quanto concerne il rapporto tra comune e privati, che tuttavia sembrano ostacolati da condizioni di chiusura reciproca che ne impediscono la corretta implementazione. Basti pensare che il Bilancio Energetico del 2011 del comune, a due anni dall'approvazione del Piano, anziché riportare i dati del monitoraggio dei consumi delle imprese contempla ancora la realizzazione di quest'ultimo come obiettivo futuro.

Il caso del Comune di Udine si differenzia da quello del Comune di Reggio Emilia in un dato: se a Reggio Emilia il processo decisionale stesso rispetto al Psc prevedeva in sé il ricorso a strumenti di inclusione di attori privati di natura economica, nel caso di Udine il Piano è stata l'occasione per esplicitare l'obiettivo del rapporto con attori economici nell'innovazione delle politiche pubbliche. Così interpretato il caso di Udine si rivela maggiormente affine a quello di Bari. Nell'insieme dei tre casi, tuttavia, emerge come gli attori privati possano essere vettori di innovazione, qualora il rapporto pubblico-privato avvenga in modalità trasparenti. Nel caso di Udine l'innovazione sembra derivare dal rapporto con un attore privato detentore di un incarico di consulenza. Il dato rilevante è che il privato, spingendosi al di là della mera implementazione degli obblighi contrattuali,

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

Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract, Manca abstract,
 Manca abstract,

sembra essersi caratterizzato come attore di *policy* intervenendo nella formulazione degli stessi obiettivi di essa e facilitando il comune nel processo di innovazione desiderato dall'amministrazione.

Il Comune di Udine conferma anche un altro dato: in Italia c'è una carenza nei rapporti tra istituzioni locali e privati. Questa carenza non è di natura quantitativa (rapporti di natura tutt'altro che virtuosa sono assai diffusi e documentati), bensì di natura qualitativa. Il Piano del Comune di Udine esplicita ambizioni rilevanti in materia di rapporto pubblico-privato. In questo caso come in molti altri, tuttavia, si rileva una difficoltà a tradurre nella pratica tale obiettivo. C'è poi un altro, rilevante, elemento ostativo allo sviluppo di rapporti trasparenti e portatori di innovazione tra attori pubblici e attori privati nel campo delle politiche energetiche: la carenza di formazione. Ciò che emerge, dunque, è l'esigenza di costruzione di risorse cognitive forti. Da parte delle aziende, per rafforzare la propria capacità di *lobbying* intesa come rappresentanza dei propri interessi in coerenza con i bisogni di innovazione delle politiche pubbliche. Da parte delle amministrazioni pubbliche, invece, per incrementare efficacia ed efficienza della propria azione, anche a partire dagli strumenti normativi esistenti.

5. Conclusioni

I risultati della ricerca possono essere sintetizzati in tre elementi analitici principali. In primo luogo, è stata riscontrata sul territorio l'esistenza di molteplici strumenti di accesso degli attori non istituzionali al *policy-making*. In qualche misura questi strumenti possono già rappresentare modelli di relazioni trasparenti e virtuose tra attori privati e attori pubblici. I possibili esempi spaziano dai canali di partecipazione aperti dalla legge regionale 69/2007 in Toscana, ai Forum nella pianificazione urbanistica a Reggio Emilia. Sono però in molti casi strumenti ibridi, oppure incompleti o parziali. Nessuno di

questi è in grado di offrire un meta-modello di riferimento adattabile a più contesti ed esigenze diverse. Prevale cioè la tendenza alla frammentarietà rispetto a quella dell'inclusione.

In secondo luogo emerge che l'accesso degli attori privati ai processi decisionali è tendenzialmente poco strutturato e caratterizzato da risorse cognitive insufficienti. Di qui l'esigenza di attività formative che consentano di costruire competenze nell'ambito della sfera pubblica circa strumenti normativi e requisiti etici nei processi di *lobbying*. Esigenza di formazione che, dal lato pubblico, si scontra con i problemi noti agli amministratori locali: budget insufficienti, scarsità di risorse umane e, talora, modesta capacità di impatto dovuta al sostanziale equilibrio tra forze politiche di diversa provenienza. Dal lato privato c'è maggiore sensibilità al tema, ma anche consapevolezza del fatto che un processo di accrescimento delle conoscenze unilaterale – rivolto cioè ai soli operatori privati – non produrrebbe i risultati sperati.

Il terzo elemento che si ricava dalla ricerca riguarda l'opportunità dell'apertura di un dibattito circa eventuali forme di regolazione delle attività di *lobbying*, che preveda (come accade in diverse realtà europee) la registrazione di individui e gruppi intenzionati a intervenire nei processi di decisione politica. Al pari di quanto accade a livello nazionale, tuttavia, l'idea di una regolazione puntuale si scontra con l'esigenza di appianare divergenze radicate: sul tema del finanziamento ai partiti politici, sull'obbligatorietà dell'iscrizione ai registri, sulle sanzioni per i trasgressori e sul livello di trasparenza richiesto ai decisori pubblici (a fronte di un carico di responsabilità e doveri non indifferente a carico dei lobbisti).

I tre elementi qui esposti consentono di trarre una conclusione generale dall'indagine realizzata. I processi di *lobbying*, al di là di facili retoriche denigratorie, comportano rischi e opportunità per le politiche pubbliche. I rischi sono quelli noti, relativi alla trasparenza dei processi decisionali e all'indipendenza della politica dagli interessi economici. Le opportunità, meno dibattute, attengono ai processi di innovazione che l'incontro tra attori pubblici e attori privati può determinare nelle politiche: si pensi alle aziende portatrici di innovazione nel campo dell'efficienza energetica, o dell'*information technology*, o della mobilità intelligente. Processi decisionali inclusivi e trasparenti possono contribuire ad affrontare i rischi, e a non disperdere le opportunità.