

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA

Dottorato di ricerca in "Economia delle aziende e delle
amministrazioni pubbliche".

Ciclo XXIII

Il coinvolgimento dei portatori d'interesse
nell'azienda pubblica.
Strumenti, processi e valutazione dei risultati

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Antonello Zangrandi

Tutor:
Chiar.mo Prof. Luca Brusati

Dottorando: Dott. Mario Ianniello

Sommario

INTRODUZIONE.....	5
CAP. 1 GLI <i>STAKEHOLDER</i>, UNA PECULIARITÀ DELLA TRADIZIONE ECONOMICO-AZIENDALE	11
1.1 IL QUADRO INTERNAZIONALE	15
1.2 LA TRADIZIONE AZIENDALE ITALIANA	19
1.3 TRADIZIONI E PROSPETTIVE DIVERSE	29
CAP. 2 <i>GOVERNANCE</i> E <i>NETWORKS</i>.....	33
2.1 DALLA <i>GOVERNANCE</i> ALLA <i>NEW PUBLIC GOVERNANCE</i>	33
2.2 <i>GOVERNANCE NETWORK</i> E INCLUSIONE DEGLI <i>STAKEHOLDER</i>	39
2.3 INCLUSIONE DEGLI <i>STAKEHOLDER</i> E PROCESSI DECISIONALI INTERATTIVI: LA PROSPETTIVA AZIENDALE	44
CAP. 3 METODOLOGIA.....	48
3.1 OBIETTIVI E DOMANDA DI RICERCA	48
3.2 STRATEGIA DI RICERCA.....	50
3.3 SELEZIONE DEI CASI.....	53
3.4 SCHEMA LOGICO	55
3.5 METODI DI RACCOLTA DEI DATI	69
3.6 ANALISI DEI DATI.....	71
CAP. 4 I CASI DI STUDIO	72
4.1 AGENDA 21 LOCALE DEL COMUNE DI SAGRADO (GO).....	72
4.1.1 <i>Introduzione e storia del caso</i>	72
4.1.2 <i>Soluzioni organizzative</i>	74
4.1.3 <i>Fattori intervenienti</i>	79
4.1.4 <i>Risultati</i>	83
4.1.5 <i>Griglia del singolo caso</i>	86
4.1.6 <i>Conclusioni del singolo caso</i>	87
4.2 AGENDA 21 LOCALE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA. “ELETTRDOTTO”	88
4.2.1 <i>Introduzione e storia del caso</i>	88
4.2.2 <i>Soluzioni organizzative</i>	91
4.2.3 <i>Fattori intervenienti</i>	97
4.2.4 <i>Risultati</i>	101
4.2.5 <i>Griglia del singolo caso</i>	105
4.2.6 <i>Conclusioni del singolo caso</i>	106
4.3 AGENDA 21 LOCALE DELLA PROVINCIA DI GORIZIA. “PROGRAMMA PROVINCIALE RIFIUTI URBANI”.....	108
4.3.1 <i>Introduzione e storia del caso</i>	108
4.3.2 <i>Soluzioni organizzative</i>	109
4.3.3 <i>Fattori intervenienti</i>	115

4.3.4	<i>Risultati</i>	118
4.3.5	<i>Griglia del singolo caso</i>	121
4.3.6	<i>Conclusioni del singolo caso</i>	122
4.4	AGENDA 21 LOCALE DEL COMUNE DI CORMONS (GO). “PRENDI POSTO”	123
4.4.1	<i>Introduzione e storia del caso</i>	123
4.4.2	<i>Soluzioni organizzative</i>	126
4.4.3	<i>Fattori intervenienti</i>	134
4.4.4	<i>Risultati</i>	137
4.4.5	<i>Griglia del singolo caso</i>	140
4.4.6	<i>Conclusioni del singolo caso</i>	141
4.5	BILANCIO PARTECIPATIVO DEL COMUNE DI SAN CANZIAN D’ISONZO (GO). “BILANCIO PARTECIP@TTIVO”	142
4.5.1	<i>Introduzione e storia del caso</i>	142
4.5.2	<i>Soluzioni organizzative</i>	144
4.5.3	<i>Fattori intervenienti</i>	149
4.5.4	<i>Risultati</i>	152
4.5.5	<i>Griglia del singolo caso</i>	155
4.5.6	<i>Conclusioni del singolo caso</i>	156
4.6	AGENDA 21 LOCALE DEL COMUNE DI MONFALCONE (GO). “PIANO RIFIUTI URBANI”	157
4.6.1	<i>Introduzione e storia del caso</i>	157
4.6.2	<i>Soluzioni organizzative</i>	160
4.6.3	<i>Fattori intervenienti</i>	167
4.6.4	<i>Risultati</i>	170
4.6.5	<i>Griglia del singolo caso</i>	175
4.6.6	<i>Conclusioni del singolo caso</i>	176
CAP. 5 ANALISI DEI CASI		178
5.1	ANALISI COMPARATA VARIABILI.....	178
5.2	ESITO DELLO STUDIO	185
5.3	SVILUPPI E RICERCHE FUTURI.....	189
BIBLIOGRAFIA		193
SITOGRAFIA		212
INDICE DELLE TABELLE		213
INDICE DELLE FIGURE		215
ALLEGATI		216
ALLEGATO I: MODELLO TEORICO DI ANALISI (VERSIONE SEMPLIFICATA INIZIALE)		216
ALLEGATO II: MODELLO TEORICO DI ANALISI (VERSIONE DETTAGLIATA INIZIALE)		217
ALLEGATO III: ELENCO DOCUMENTI ANALIZZATI.		218
ALLEGATO IV: TRACCIA DETTAGLIATA D’INTERVISTA		221
RINGRAZIAMENTI		227

“Non so l’Agenda 21 neanche bene come sia nata, per dire il vero, però in fin dei conti non è una cosa brutta.

Sono dei volontari che dicono la loro opinione. Paesani, insomma, tutto là il discorso.”

(estratto da un’intervista)

Introduzione¹

I processi decisionali aperti alla partecipazione degli *stakeholder* aziendali² sono stati, negli ultimi decenni, una pratica molto diffusa nelle amministrazioni pubbliche, specialmente a livello locale (Edelenbos, 1999; Valotti, 2000; Cristofoli & Valotti, 2005; Klijn, 2008).

Ci si riferisce qui, in particolare, al coinvolgimento diretto degli *stakeholder* (singoli cittadini, organizzazioni della società civile, etc.) nella definizione delle politiche pubbliche o, in senso lato, nella presa di decisioni di interesse collettivo (Kickert, *et al.*, 1997; McLaverty, 2002), ovvero “al grado di valorizzazione del cittadino nelle scelte e nei meccanismi di gestione degli enti” (Valotti, 2000, p. 23).

¹ La ricerca empirica alla base di questo lavoro è il frutto di un cofinanziamento tra il Laboratorio di Ricerca Economica e Manageriale dell’Università di Udine e l’Amministrazione Provinciale di Gorizia. Versioni parziali della ricerca sono state presentate ai seguenti convegni internazionali insieme al Prof. Luca Brusati e al Dott. Paolo Fedele: 17th BledCom International Public Relations Research Symposium, Bled, Slovenia, 2-3 luglio 2010 con il titolo “Stakeholders’ Inclusion: More than a Cup of Tea? An Evaluation Model for Interactive Decision Making”; XV conferenza annuale dell’International Research Society for Public Management (IRSPM) “Value, Innovation and Partnership”, Dublino, 11-13 aprile 2011, con il titolo “Stakeholders’ Inclusion: More Than a Cup of Tea? Measuring the Performance of Interactive Decision Making: “Reforming the Public Sector: How to Make the Difference”, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) e SDA-Bocconi, Roma, 2-3 dicembre 2010, con il titolo “Stakeholders’ Inclusion: More Than a Cup of Tea? Measuring the performance of interactive decision making”.

Versioni iniziali dello studio sono state pubblicate o sono in corso di pubblicazione: IANNIELLO, M., BRUSATI, L., FEDELE P. “Stakeholders’ Inclusion: More than a Cup of Tea? An Evaluation Model for Participatory Decision-making”, in Giovanni Tria and Giovanni Valotti (a cura di), *Reforming the Public Sector: How to Make the Difference?*, Washington DC: Brookings Institution Press, in corso di pubblicazione; FEDELE, P., IANNIELLO, M., “Il decision-making interattivo negli Enti locali: un modello per la valutazione”, *Azienda Pubblica*, in corso di pubblicazione. FEDELE, P., IANNIELLO, M., “Stakeholders’ Inclusion: More than a Cup of Tea? An Evaluation Model for Interactive Decision Making”, in Verčič, D. e Krishnamurthy S. (eds.), atti del 17th BledCom International Public Relations Research Symposium, Bled, Slovenia, 2-3 luglio 2010; IANNIELLO, M., FEDELE, P. (2011), “Teoria degli stakeholder: tra internazionalizzazione e tradizione aziendale”, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, Vol.111, n. 5-6.

² D’ora in avanti i termini “*stakeholder*” e “portatori d’interessi” verranno utilizzati come sinonimi.

Tale approccio è stato variamente definito: partecipazione, processi decisionali inclusivi, *policy-making* interattivo, inclusione degli *stakeholder* e tali definizioni sono state spesso utilizzate come sinonimi. In una prospettiva aziendale, si ritiene che l'adozione della formula "inclusione degli *stakeholder*" e, di conseguenza "processi decisionali inclusivi" possa meglio identificare il perimetro entro il quale si intende ragionare e l'approccio adottato nello studio.

Diverse sono, invece, le modalità organizzative con le quali, nella pratica, l'approccio inclusivo, può avvenire: assemblee e forum consultivi, audizioni pubbliche, referendum, procedure di pianificazione e programmazione partecipate, giurie cittadine, etc. (OECD, 2001; Bobbio, 2005).

Le pratiche di inclusione degli *stakeholder*, secondo la letteratura in materia, producono diversi effetti positivi. In primo luogo, la partecipazione degli *stakeholder* fornirebbe ai decisori informazioni di cui essi non dispongono, permettendo loro di adottare decisioni migliori e più consapevoli (OECD, 2001; Bobbio, 2005). In secondo luogo, esse consentono di superare i conflitti ed i veti incrociati che spesso rallentano le procedure decisionali delle amministrazioni pubbliche (Edelenbos & Klijn 2005; Bobbio 2005). Infine, i processi inclusivi condurrebbero a decisioni più democratiche, più condivise e, di conseguenza, più facili da implementare. D'altro canto, i processi decisionali inclusivi non sono privi di rischi. La scelta su quali gruppi coinvolgere solleva seri problemi di *accountability* democratica (Barnes, *et al.*, 2003); interessi ed agende nascoste, in specie dei gruppi più forti potrebbero orientare il processo decisionale in modo surrettizio (Falek 1982 citato in Kenney, 2000, p. 45); il processo decisionale potrebbe allungarsi in maniera sensibile (Irving & Stansbury, 2004).

Se da un lato l'adozione di processi decisionali inclusivi (Edelenbos, 2005), infatti, si basa sull'assunto che le politiche pubbliche siano il risultato dell'interazione tra attori interdipendenti (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997) e pertanto può essere analizzato come una forma di *network governance*, dall'altro il problema, in un certo senso, appare abbastanza semplice: dato che i network influenzano le politiche pubbliche e l'allocazione di risorse pubbliche, esiste un modo di

valutarne gli effetti rilevanti per trarne indicazioni manageriali (e quindi riferibili all'operato aziendale)? Citando una significativa metafora (Keast, *et al.*, 2004): i network (e l'interazione tra attori che essi comportano) hanno per finalità dei risultati specifici o si tratta soltanto di “bere una tazza di tè tra amici”? In altri termini, l'interazione è una finalità in sé? In un certo senso, la risposta può essere affermativa dato che, secondo alcuni approcci, il valore del coinvolgimento degli *stakeholder* risiede nella capacità trasformativa dell'interazione (Regonini, 2005). In questa sede, però, verrà adottato un approccio più strumentale e più coerente con le discipline manageriali, che valuta l'utilità dei processi inclusivi rispetto alla capacità di condurre ad alcuni risultati specifici e “gestibili”, seppur non di natura economico-finanziaria.

Il primo problema è naturalmente la proposta dei criteri valutativi. Il problema principale consiste nel fatto che non è possibile valutare i risultati dei network attraverso la formulazione di obiettivi *ex ante* e la rilevazione degli scostamenti *ex post* (Koppenjan, 2008). Dunque quali criteri adottare per valutare i processi decisionali inclusivi? In primo luogo, pur nella sua peculiarità, questa rimane pur sempre una modalità decisionale. Ecco perché, il primo criterio di valutazione adottato è il raggiungimento di una decisione condivisa tra i vari attori coinvolti. In secondo luogo, la caratteristica differenziale dei network (e dei processi decisionali inclusivi) è, appunto, l'interazione tra attori; gli effetti dell'interazione sono dunque un rilevante oggetto della valutazione. Alcuni contributi hanno individuato un criterio valutativo nella soddisfazione degli attori, tanto riguardo al processo, quanto riguardo alla decisione in sé (Klijn & Teisman, 1997). La soddisfazione come criterio di valutazione dei processi interattivi ha sollevato molte obiezioni (per una rassegna vedi Coglianese, 2002); ciò nonostante, essa rimane un criterio frequentemente adottato (Edelenbos & Klijn, 2005) ed anche in questo lavoro se ne farà uso. Le politiche basate su processi decisionali inclusivi, inoltre, possono accrescere la fiducia tra amministrazioni e cittadini (Coglianese, 2002; Irving & Stansbury, 2004). La rilevanza della fiducia verso l'amministrazione è stata sottolineata da vari autori in diversi campi disciplinari, dal management pubblico alle relazioni

pubbliche (Hon & Grunig, 1999; Pollitt & Bouckaert, 2004). I processi decisionali inclusivi, insomma, contribuiscono ad accrescere gli *asset* intangibili delle amministrazioni pubbliche: la fiducia e la soddisfazione dei cittadini verso l'operato dei governi (van den Bosch & van Riel; 1998; Coglianesi 2002; Irving & Stansbury 2004).

Il tema delle risorse immateriali come determinanti della performance aziendali negli ultimi anni è divenuto centrale negli studi economico-aziendali (Brondoni, 2004; Beretta Zanoni, 2005). L'idea di fondo è che all'origine della capacità di soddisfare le aspettative del soggetto economico vi siano risorse che non sono di tipo materiale, ma abbiano natura intangibile (Rumelt, 1984; Itami, 1987; Barney, 1991, 2002; Hall, 1992; Peterlaf, 1993). Tali risorse possono essere di svariati tipi: mentre alcune, come marchi e brevetti, possono essere considerate a tutti gli effetti parte del patrimonio aziendale, altre, quali il capitale intellettuale, la credibilità nei confronti dei partner commerciali, la reputazione agli occhi dei clienti, la fiducia e la soddisfazione dei clienti, hanno natura *non-proprietary*. Esse, contribuendo a generare un vantaggio competitivo sostenibile, influenzano in modo decisivo i risultati aziendali.

Il dibattito scientifico, anche nel nostro Paese, ha affrontato il tema delle risorse immateriali da diversi punti di vista: come classificarle, come svilupparle, come determinarne il valore e come rappresentarle dal punto di vista contabile, o più in generale dei sistemi di controllo (Bruni & Campedelli, 1993; Zanda & Lacchini, 1993; Chiacchierini, 1995; Corno, 1996; Guatri, 1997; Fadda, 1998; Fontana, 2002; Reborà, 2003; Pozza, 2004). Dalla discussione, però, è rimasto largamente assente il comparto delle aziende pubbliche. Si tratta di un evidente paradosso, nella misura in cui gli obiettivi meta-economici che esse perseguono e l'assenza (o la debolezza) dei meccanismi di mercato rendono particolarmente importante la capacità di gestire in modo efficace le risorse immateriali.

Decisione condivisa, soddisfazione e aumento della fiducia, si possono ragionevolmente assumere come potenziali risultati dei processi decisionali inclusivi. Restano da discutere le

possibili determinanti di tali risultati. In una visione basata sulla razionalità strumentale, il disegno formale delle strutture organizzative (Egeberg, 2003) influenza in maniera decisiva i comportamenti degli attori. (sull'utilizzo della teoria dell'organizzazione al settore pubblico si veda Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2007). La struttura organizzativa fornisce infatti ad attori limitatamente razionali meccanismi di selezione delle scelte di comportamento. Nel presente lavoro adotteremo una visione analoga e, di conseguenza, il modello di analisi di seguito descritto indaga la relazione tra i risultati del processo (decisione condivisa, soddisfazione degli attori, aumento della fiducia) e le modalità con cui il processo di inclusione degli *stakeholder* è organizzato.

Va osservato, tuttavia, che negli anni più recenti il dibattito tra gli studiosi di Economia delle aziende pubbliche ha dato molto spazio al concetto di matrice politologica di *public governance*³. Tale approccio teorico aiuta senz'altro a comprendere il ruolo che compete alle aziende pubbliche quando esse mantengono la responsabilità politica del soddisfacimento dei bisogni ma trasferiscono ad altre aziende, secondo differenti modalità, l'esercizio delle corrispondenti combinazioni economiche ("funzione pubblica" vs. "servizio pubblico" nella terminologia proposta da Borgonovi, 1973). Allo stesso tempo, peraltro, la matrice politologica del concetto ha comportato come conseguenza che, in Italia così come all'estero, nel dibattito abbia prevalso una prospettiva "macro", concentrata sull'analisi delle dinamiche di sistema, e dunque dei *governance network* (Kickert, *et al.*, 1997; Bevir, 2002; Klijn & Skelcher, 2007), rilegando ad un ruolo marginale la prospettiva aziendale, attenta a comprendere come l'esercizio delle nuove responsabilità si traduca nelle combinazioni economiche che oggi caratterizzano le aziende pubbliche.

Il presente lavoro tende a rivalutare proprio la prospettiva disciplinare economico-aziendale attraverso un percorso che si articola in tre momenti distinti: il primo capitolo affronta una prima analisi teorica del ruolo della tradizione aziendale nel dibattito sugli *stakeholder* in cui si confrontano i contributi nazionali con quelli internazionali e si evidenzia come il dibattito nazionale

³ Per una sintesi in merito al dibattito sulla *public governance*, anche con riferimento al filone che analizza i *governance network*, si veda Rhodes, 1996, 2000; Kettl, 2000; Cepiku, 2005; Klijn, 2008.

abbia ampiamente esplorato il tema ben prima che il concetto di *stakeholder* desse vita a una vera e propria teoria degli *stakeholder*, diventando uno dei filoni rilevanti nel dibattito internazionale; il capitolo si chiude esaminando la centralità degli *stakeholder* nelle aziende composte pubbliche e in particolare nei processi decisionali inclusivi; il secondo capitolo parte da una breve disamina del dibattito sulla *governance* ed i *network* sottolineando la sua rilevanza ed i suoi limiti per le aziende composte pubbliche locali in cui il dibattito assume rilevanza per i decisori in quanto capace di superare la matrice puramente politico-ideologica spesso adottata per affrontare i processi decisionali inclusivi e di riferirsi a categorie di tipo gestionale mettendo a confronto *input* delle combinazioni economiche e risultati delle stesse; a questo fine i capitoli successivi affrontano dapprima l'argomento delle scelte metodologiche che, in coerenza con l'approccio appena descritto, si pongono il problema della dialettica rigore/rilevanza adottando una strategia di ricerca basata sulla strutturazione di un modello teorico di riferimento ed il confronto con casi di studio multipli, strutturati per l'estrapolazione di linee guida applicabili a classi di problemi (Eisenhardt, 1989; van Aken, 2004; Bardach, 2004; Barzelay, 2011); dopo l'illustrazione dei casi di studio, il lavoro si chiude con un'analisi dei *pattern* emergenti (Eisenhardt, 1989) e una serie di linee guide di stampo manageriale indirizzate al decisore pubblico degli enti locali che intende avvalersi dei processi decisionali inclusivi quale strumento a sua disposizione per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'ente stesso.

Cap. 1 Gli *stakeholder*, una peculiarità della tradizione economico-aziendale

L'evoluzione del ruolo delle amministrazioni pubbliche (Borgonovi, 2005), in particolare in relazione al progressivo consolidamento dell'approccio della *governance* e alla crisi progressiva dei luoghi tradizionali di rappresentanza e di discussione degli interessi dei cittadini (dai partiti politici ai sindacati, alle istituzioni religiose, per citarne solo i principali) ha favorito una costante ridefinizione dei confini degli istituti pubblici. Le aziende composte pubbliche, trovandosi a confronto con un ambiente sempre più incerto e mutevole, hanno iniziato a sperimentare una graduale apertura dei propri processi decisionali, principalmente a livello di enti locali territoriali, misurandosi con una serie di attori ulteriori, rispetto a quelli tradizionalmente individuati come interlocutori primari dell'azienda (proprietà, *management*, prestatori di lavoro, clienti e fornitori). Questa apertura si è palesata principalmente nell'identificazione delle varie tipologie di interlocutori e delle diverse modalità di interazione con gli stessi per garantire il raggiungimento dei fini istituzionali delle varie aziende composte pubbliche.

In campo internazionale, questo tema è stato affrontato in maniera estensiva dagli studi di management da alcuni decenni, dando vita ad un dibattito che ricade perlopiù sotto l'etichetta di "teoria degli *stakeholder*". Gli studi che si rifanno a questo approccio teorico sono caratterizzati da un denominatore comune: la consapevolezza dell'aumento degli attori rilevanti che sono influenzati e che influenzano i fini e le operazioni d'azienda e che, in questo modo, acquisiscono diritto di cittadinanza all'interno delle dinamiche aziendali. Tale mutata consapevolezza evidenzia la necessità di adeguare alla nuova realtà sia le soluzioni organizzative che le procedure operative aziendali, rivedendo il modo in cui i processi decisionali vengono concepiti e implementati.

La produzione scientifica internazionale ha dato vita ad un *corpus* di letteratura estremamente vasto e variegato e si è occupata principalmente, da un lato, di analizzare le caratteristiche degli *stakeholder* (Freeman, 1984; 1998; Donaldson & Preston, 1995; Mitchell, *et*

al., 1997) e, dall'altro, con un approccio tipicamente strumentale che esamineremo in seguito, di valutarne l'influenza sul funzionamento e sulle performance aziendali nel tentativo di giungere alla determinazione delle modalità più funzionali per l'inclusione dei portatori d'interesse nei processi decisionali delle aziende (Johnson & Scholes, 2001; Andriof & Waddock, 2002).

La prolificità della letteratura internazionale sul tema dei portatori d'interesse, a ben vedere, non fa altro che confermare, a posteriori, molti degli approcci e dei contributi che caratterizzano la tradizione aziendale. Sono numerosi, infatti, gli autori che dimostrano un'attenzione particolare all'ambiente ed al reticolo relazionale che sviluppa in seguito alle attività dell'azienda all'interno di esso (Besta, 1922; Zappa, 1957; Riparbelli, 1962; Onida, 1965 e 1971; Masini, 1970 e 1979).

E' proprio partendo da questa attenzione, connaturata ai fini istituzionali delle aziende composte pubbliche, e dal confronto con la letteratura internazionale che questo lavoro prende le mosse. La centralità delle relazioni multiattoriali per la vita dell'azienda composta pubblica si esplicita in maniera evidente in quelle pratiche che si propongono apertamente di includere nei processi decisionali i contributi dei vari *stakeholder*. Questo capitolo evidenzia, perciò, attraverso una rassegna comparata della letteratura, pur con i limiti che verranno esplicitati in seguito, il ruolo centrale della letteratura scientifica economico-aziendale ed la sua funzione prodromica rispetto al dibattito analizzato nel capitolo successivo, quello della *network governance*.

Il primo passo nell'affrontare la rassegna della letteratura esistente è stato quello di isolare gli orientamenti teorici principali che hanno ispirato le opere prese in esame ed affrontare la classificazione dei vari contributi sulla base di essi. Per far ciò si è ricorsi agli scritti di Donaldson e Preston (1995) e di Friedman e Miles (2006).

Donaldson e Preston, dopo aver descritto un ambiente in cui l'azienda si relaziona con una serie di interlocutori rilevanti (fig. 1), evidenziano inizialmente tre tipologie possibili di approccio alla teoria degli *stakeholder*: descrittiva, normativa e strumentale (1995). Successivamente

Donaldson (1999) semplifica questa classificazione, conservando i due approcci normativo e strumentale.

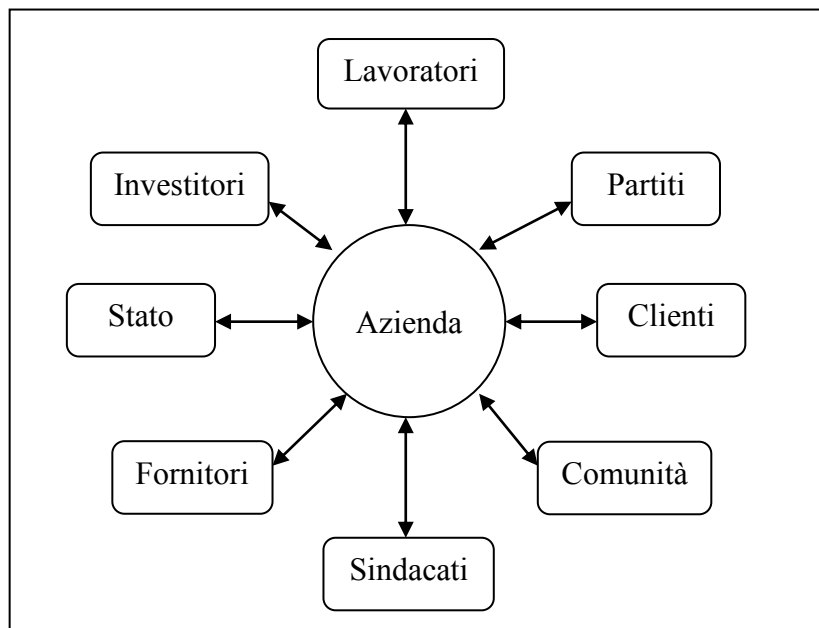


Figura 1: The *Stakeholder* Model (adattato da Donaldson & Preston, 1995, p. 69)

Il contributo di Friedman e Miles, traccia le origini del concetto stesso di *stakeholder*, facendole risalire a prima del fondamentale contributo di Freeman (1984), pur confermandone la centralità nello stabilire le basi del pensiero successivo. In questo contributo, gli approcci alla teoria degli *stakeholder* vengono classificati attraverso le due tipologie normativa e analitica (quest'ultima riunisce gli approcci descrittivi e quelli strumentali).

Sulla base di queste premesse, si è ritenuto di poter riassumere i principali approcci alla teoria degli *stakeholder* in tre tipi: quello normativo, quello positivo e quello strumentale-strategico.

Gli approcci di tipo normativo assumono giudizi di valore rispetto al funzionamento delle società umane, facendo discendere da essi ruolo e funzione dei portatori d'interesse e, più in generale, sviluppando una visione di come le aziende debbano relazionarsi con essi. Gli approcci positivi si identificano per la loro "oggettività" descrittiva. Essi pretendono, in qualche misura, di

rendere conto solamente dello stato delle cose, ovvero delle caratteristiche, delle dinamiche e delle relazioni che contraddistinguono aziende e *stakeholder*. Gli approcci strumentali-strategici infine, pongono alla base dell'operato dei manager l'obiettivo della massimizzazione del profitto, guardando appunto alle relazioni con gli *stakeholder* ed alla loro gestione solo attraverso questa lente (Berman, *et al.*, 1999).

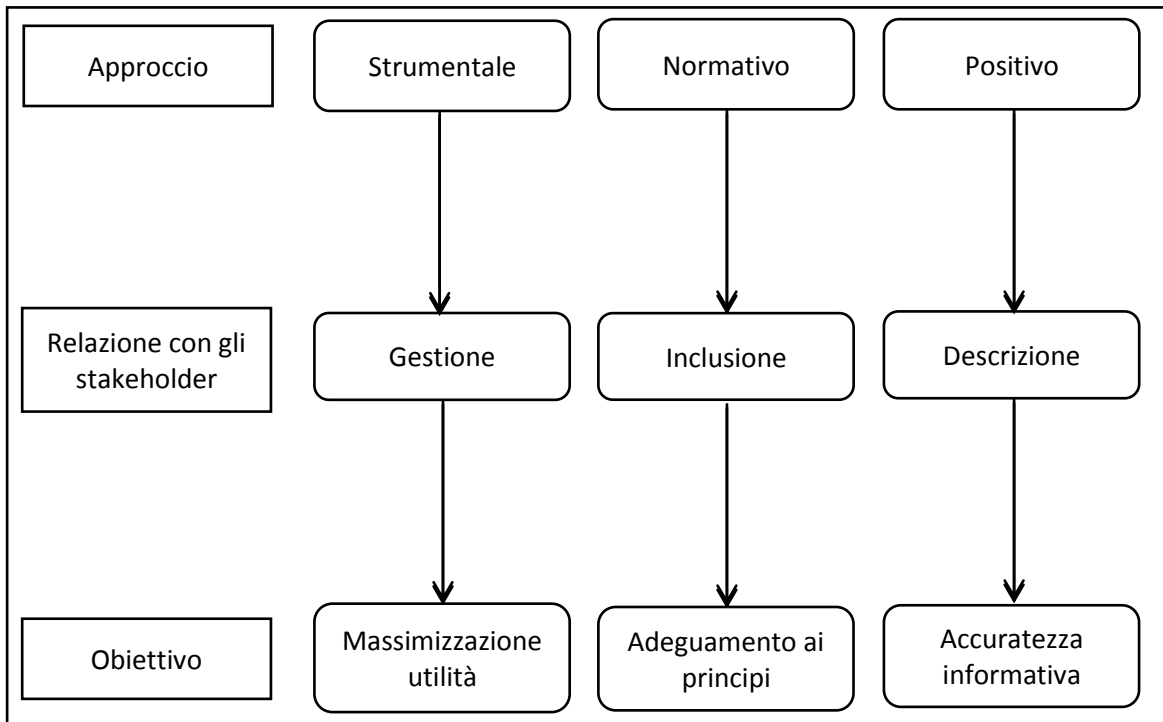


Tabella 1: Approcci alla Teoria degli *Stakeholder*.

Dopo aver chiarito gli orientamenti teorici di riferimento, è necessario delimitare l'estensione dell'analisi che si va ad intraprendere, proprio in considerazione della vastità della letteratura esistente. In merito agli scritti ricompresi nella tradizione aziendale italiana sono stati considerati principalmente libri e monografie di maggior rilievo. Gli studi pubblicati sulle riviste di economia aziendale sono stati esclusi nella considerazione della peculiare importanza rivestita dalle pubblicazioni di carattere monografico nella disciplina di riferimento e, più in generale, nel contesto accademico italiano. Dal punto di vista dei contributi a carattere internazionale (e più precisamente di matrice anglosassone), si è preso come punto di partenza la sintesi già realizzata da Friedman e Miles (2006), ampliando progressivamente l'orizzonte di analisi.

1.1 Il quadro internazionale

Nella letteratura internazionale esaminata, i contributi che si possono inserire nell'approccio normativo sono molto numerosi e fanno riferimento a diversi campi disciplinari, riferendosi spesso alla sociologia, alla filosofia e alla scienza politica. Hendry (2001, p. 224) utilizza una matrice di catalogazione delle diverse teorie normative degli *stakeholder* che incrocia il livello di adeguatezza del ruolo degli *stakeholder* nei confronti dell'azienda e il tipo di domanda a cui cercano di dare una risposta. La prima tipologia posiziona le teorie su tre valori: "modeste", "intermedie" ed "esigenti". Le cosiddette teorie modeste sono quelle che individuano modalità relazionali specifiche (ad es. il semplice fatto che i portatori d'interesse debbano essere trattati con rispetto, *ib.*); le teorie "intermedie", invece, ritengono esservi alcuni interessi dei portatori d'interesse che vanno inclusi nella *governance* aziendale; le teorie "esigenti", infine, propongono un modello decisionale che sia inclusivo nei confronti di tutti i portatori d'interesse. La seconda tipologia suddivide le teorie in tre modelli a cui riferire i contributi di tipo normativo. Il primo modello di teoria normativa raggruppa le opere che si occupano delle caratteristiche di una prototipica società giusta alla quale si deve tendere. Gli altri due modelli suggeriscono uno standard "moralmente desiderabile", non per proporre un tipo ideale di società ma, da un lato, per operare dei cambiamenti nell'assetto giuridico e istituzionale della società stessa e, dall'altro, per orientare i comportamenti dei manager nelle relazioni con i portatori d'interesse nella cornice giuridico-istituzionale esistente.

Ai fini della presente rassegna, si è ritenuto sufficientemente informativo il criterio di classificazione che suddivide i contributi sulla base delle diverse domande a cui le teorie si propongono di dare una risposta e si è quindi proceduto a catalogare i contributi presi in esame in questo senso.

Tra le opere riferibili alla prima tipologia normativa possiamo includere il lavoro di Starik (1994), gli approcci di ispirazione kantiana di Evan e Freeman (1988/1993) e di Bowie (1999). Allo

stesso modo si possono includere gli approcci di matrice “Habermasiana” di Reed (1999; 2002) e la Integrative Social Contract Theory (ISCT) di Donaldson e Dunfee (1994; 1999). Nello stesso filone, infine, troviamo anche l’evoluzione teorica di Freeman (1984), la proposta di Phillips (1997) di sostanziare la teoria degli *stakeholder* sulla base del principio di *fairness* identificato negli scritti di filosofia politica di, *i.a.*, Rawls, Simmons e Cullit; e quella di Argandoña (1998) che, invece, si rifà alla definizione di bene comune indicata dal Concilio Vaticano Secondo: “the overall conditions of life in society that allow the different groups and their members to achieve their own perfection more fully and more easily” (*ib.* p.1095).

L’inclusione nella seconda tipologia normativa riguarda innanzitutto quei contributi che affrontano la teoria degli *stakeholder* dalla prospettiva trasversale della questione di genere. Tra questi i lavori cosiddetti “femministi” di Wicks, Gilbert e Freeman (1994) e di Burton e Dunn (1996). Il primo propone un’argomentazione basata su due livelli dialettici contemporanei: da un lato, infatti viene reinterpretato il concetto stesso di *stakeholder* alla luce del pensiero femminista, per giungere ad una più compiuta espressione dei fini e del significato stesso delle aziende; dall’altro si sostiene che proprio questo tipo di reinterpretazione permette elaborare un modello che, grazie ad una maggior capacità informativa, permette alle aziende di migliorare la loro adattabilità e la loro capacità di rispondere alle sollecitazioni all’ambiente (*ib.* p.477). Il secondo prende le mosse proprio dall’articolo di Wicks, Gilbert e Freeman e lo espande, indicando la “feminist theory” come una delle poche che include il riconoscimento della innata interdipendenza degli individui e dei gruppi degli *stakeholder*. Tale riconoscimento è necessario per la *stakeholder theory* che si fonda sulla morale e sui comportamenti, piuttosto che sulle teorie economiche (1996, p.145).

Oltre al filone “femminista”, si possono ricomprendere in questa dimensione normativa anche i lavori di Blair (1998), Etzioni (1996, 1998) e Schlossberger (1994) che vedono gli *stakeholder* in primo luogo come conferenti di capitale e di contributi critici per l’esistenza delle aziende.

L'ultima delle tipologie normative esaminate comprende il cosiddetto "paradosso di Goodpaster" (1991) nel quale si contrappongono il dovere fiduciario nei confronti dei conferenti di capitale e quello multi-fiduciario nei confronti dei portatori d'interesse (*op. cit.* p.63), il contributo di Boatright (1994), che sposta sulla centralità delle politiche pubbliche, poste alla base del rapporto fiduciario, e sulla distinzione tra doveri fiduciari e non fiduciari del management la soluzione alternativa del paradosso di Goodpaster (*op. cit.* 1991); il lavoro di Donaldson e Preston (1995) suggerisce una rielaborazione dei diritti di proprietà proprio a supporto della teoria normativa degli *stakeholder* ed infine Wijnberg (2000) che riflette sul contributo dell'etica aristotelica e sul rapporto etica/politica, facendo discenderne la necessità di un ruolo manageriale deliberativo (ovvero capace di includere nel processo decisionale gli interessi degli *stakeholder*).

Nell'ambito della letteratura internazionale sono decisamente pochi gli autori che adottano l'approccio positivo alla *stakeholder theory*. L'unico contributo presente nella rassegna di Friedman e Miles (2006) è quello Hill e Jones (1992). La loro proposta prova a coniugare la teoria dell'agenzia con quella degli *stakeholder*, mantenendo della prima la visione dell'azienda come sistema contrattuale che mette in relazione i detentori di risorse, ma differenziandovisi per l'inclusione nel proprio paradigma dei legami contrattuali espliciti ed espliciti tra tutti i portatori d'interesse. Il risultato è quello di una teoria che evidenzia le inefficienze del mercato nel medio termine e che introduce l'idea della differenza, ancorché temporanea, di potere tra manager e *stakeholder* (*op.cit.* p.132).

Diversamente da quello positivo, l'approccio strategico strumentale raccoglie una nutrita serie di contributi in ambito internazionale. La tradizione anglo-sassone si caratterizza per una specifica attenzione alla rilevanza dei risultati della ricerca e del dibattito scientifico negli studi di management. Il focus diviene, quindi, il miglioramento delle capacità del management aziendale, sia da punto di vista degli strumenti che, soprattutto, da quello delle logiche sottostanti, al fine di gestire la relazione con gli *stakeholder* nell'ottica della massimizzazione dei risultati. Questa serie

di studi si occupano spesso, di conseguenza, della mappatura e della classificazione dei portatori d'interesse e delle strategie per la loro gestione. Capostipite di questo approccio è senz'altro il primo lavoro di Freeman (1984); proprio partendo dallo schema di Freeman appena citato, Savage, Nix, Withead e Blair (1991) costruiscono l'ormai famosa matrice di classificazione dei portatori d'interesse sulla base del loro livello potenziale di collaborazione o di minaccia, indicando poi, per ciascuna delle tipologie risultanti di portatori d'interesse, quale debba essere la strategia migliore per la gestione delle relazioni con essi; l'articolo di Clarkson (1995) che, sulla base di un programma di ricerca decennale che ha preso in considerazione settanta casi di studio di Corporate Social Performance (CSP), ne ha proposto un modello teorico di valutazione basato sulla gestione delle relazioni con gli *stakeholder*; Jones (1995) che illustra una teoria strumentale degli *stakeholder* suggerendo una sintesi tra teoria economica, scienze comportamentali ed etica. Si colloca in questa tipologia anche il notissimo lavoro di Mitchell, Agle e Wood (1997) che costruiscono un modello per l'identificazione degli *stakeholder* più rilevanti, articolato sulla base degli attributi di potere, legittimazione, ed urgenza con l'intento dichiarato di contribuire alla comprensione di quali siano gli *stakeholder* che contano davvero, al di là della loro legittimità (*op.cit.* p.882); sempre in questo filone si può ricondurre anche il lavoro di Rowley (1997) che utilizza la social network analysis per esaminare l'influenza combinata di molteplici portatori d'interesse sulle scelte aziendali; quello di Jawahar e McLaughlin (2001) che propongono un approccio teorico basato sui diversi gradi d'influenza che i portatori d'interesse possono avere in fasi diverse del ciclo di vita organizzativo, suggerendo l'esigenza di differenziare allo stesso modo le strategie aziendali di relazione con gli stessi; infine è senz'altro necessario ricordare ed includere alcuni dei contributi di Carroll (1991; 2004) e Carroll e Schwartz (2003). Sia nell'articolo del 1991 che in quello del 2003, il focus principale è sulla Corporate Social Responsibility (CSR) aziendale. E' proprio alla luce della sua natura e delle sue componenti che si esplora il significato di una gestione morale degli *stakeholder*, intendendo con questo "il processo, attraverso il quale i manager riconciliano i loro obiettivi con le richieste e le aspettative espresse loro dai diversi gruppi di

stakeholder.” (Carroll, 1991, p. 50);⁴ nell’articolo del 2004, invece, sulla scia degli scandali e delle bancarotte dei primi anni 2000 (Enron e Parmalat fra le altre), l’attenzione si sposta sull’esigenza di un approccio etico alla gestione degli *stakeholder* globali.

Per chiudere il panorama dei contributi internazionali, vanno citati quelli di Frooman (1999), di Friedman e Miles (2002) e di Rowley e Moldoveanu (2003) . I primi due, pur conservando un approccio di tipo strategico, mettono in evidenza le relazioni azienda-*stakeholder* anche dalla prospettiva degli *stakeholder* stessi. Il primo, in particolare, attraverso la lente della teoria della dipendenza delle risorse, analizza quali siano le strategie a disposizione dei portatori d’interesse e che cosa li faccia propendere per una di esse; il secondo, invece, attraverso la narrazione “storica” di *Greenpeace* evidenzia quali siano i motivi e le modalità evolutive diacroniche delle relazioni azienda-*stakeholder*. Il lavoro di Rowley e Moldoveanu, infine, propone un modello di analisi focalizzato sui motivi che mobilitano e conducono gli *stakeholder* ad agire, analizzando interessi ed identità di gruppo come driver della mobilitazione

1.2 La tradizione aziendale italiana

Dopo aver esaminato i numerosi contributi dedicati alla teoria degli *stakeholder* dalla pubblicistica internazionale, affrontiamo ora alcune delle opere più rilevanti della tradizione economico-aziendale italiana, che precorrono e affrontano in maniera peculiare il dibattito sui portatori d’interesse delle aziende.

Nell’affrontare il panorama italiano, anche nella considerazione dei limiti intrinseci di una trattazione in questa sede, non si è affrontato questo lavoro con alcuna pretesa di esaustività, ma piuttosto con la volontà di richiamare l’attenzione su di un fenomeno quanto mai diffuso, esemplificandolo attraverso la citazione di una minima parte delle opere meritevoli di menzione;

⁴ “[...] a process by which managers reconcile their own objectives with the claims and expectations being made on them by various stakeholder groups.” (mia la traduzione dall’inglese).

molti di esse sono, inoltre, estremamente noti e verranno dunque descritti molto brevemente per la parte d'interesse in questo dibattito.

Sono riconducibili all'approccio normativo una nutrita serie di lavori, a cominciare da Onida (1965 e 1971), che estende il concetto di soggetto economico rispetto alla nozione zappiana, identificandolo come espressione tanto dei conferenti capitale, quanto di coloro che costituiscono la "comunità di lavoro" che all'azienda vincola stabilmente la propria opera (*op.cit.* p.30). L'impresa, a questo proposito, considerata nella sua veste di istituto economico-sociale, viene vista come il luogo dove ricomporre interessi diversi, grazie al perseguimento dei "massimi simultanei", non esclusivamente del profitto. Qui, l'autore evidenzia un limite importante all'azione del soggetto economico nelle "altre forze che pur potentemente concorrono a determinare l'indirizzo e gli stessi atteggiamenti di fondo della gestione" (*op.cit.* p.32); allo stesso modo, proprio l'esemplificazione successiva, nella quale sono citate le forze organizzate del lavoro e lo Stato, lascerebbe intendere un'ulteriore estensione del novero dei soggetti esterni all'azienda potenzialmente capaci di influenzarne l'azione. A ulteriore conferma, Onida sottolinea come le finalità dell'azienda siano ancora più ampie, dato che essa deve tendere al bene della società nella quale opera, senza la quale l'azienda stessa non potrebbe esistere (*op.cit.* p.30).

Anche l'impostazione di Masini (1970 e 1979) rientra nella stessa tipologia a carattere normativo: gli istituti sono descritti come elementi costitutivi delle società umane e caratterizzati da finalità proprie. In ciascuno di essi si realizzano due dimensioni: quella economica e quella non economica; l'ordine economico dell'istituto è rappresentato dall'azienda e cioè dall'insieme degli accadimenti economici portati ad unità ed è proprio l'unitarietà del "mezzo di soddisfazione" che lega concretamente un ampio ed eterogeneo insieme di persone e gruppi che vedono convergere i propri interessi sugli istituti, la cui formazione ed esistenza sono formulate sulla base di ipotesi di vita duratura. La sostenibilità dell'istituto è intrinsecamente legata alla capacità di operare, all'interno di esso, il contemperamento di interessi almeno in parte divergenti. L'equilibrio

istituzionale e dell'economicità d'azienda si fondano, così, sul confronto con i portatori d'interesse e con la loro partecipazione alla vita dell'azienda (*op.cit.* pp.10-11). Naturalmente, non si fa qui riferimento ad un coinvolgimento generico e indifferenziato degli *stakeholder* nel governo delle aziende. Solo i rappresentanti del soggetto economico, ovvero i portatori di interessi istituzionali economici, sono titolati ad esercitare il governo aziendale (*op.cit.* pp.41-43). (Va notato come sia proprio la classificazione dei diversi interessi convergenti a rappresentare la dimensione positiva del contributo, peraltro di carattere normativo, del Masini).

Anche gli scritti di Borgonovi (1984, 2005) rientrano in questo approccio: egli concentra la sua riflessione sugli istituti pubblici e sulle aziende composte pubbliche, riferendovi la necessità di ricercare il contemperamento di interessi diversi. Partendo dall'impostazione del Masini, Borgonovi mette in evidenza le finalità di interesse generale di tali istituti e la natura del tutto peculiare del soggetto di istituto, che include l'intera comunità, facendone derivare le specificità degli assetti istituzionali degli istituti pubblici e la complessità propria della negoziazione e della ricerca del soddisfacimento di interessi molteplici.

Sempre al filone normativo va riferito il lavoro di Di Toro (1993) sui temi dell'etica di impresa. L'autore evidenzia le relazioni che l'impresa attiva con i suoi interlocutori sociali, ricollegandosi al suo ruolo nell'ambiente sociale e nel far ciò, si ripercorre alcuni dei principali elementi della teoria degli *stakeholder*. L'autore, infatti, oltre a definire i portatori d'interesse e a catalogarne le diverse tipologie, sostiene l'opportunità di un atteggiamento "dialogante" tra collettività sociale e unità economica, proponendo tassonomie di argomenti a supporto di tale scelta. L'autore sottolinea la condizione fondamentale: l'interazione deve avvenire nel quadro di un approccio unitario alle relazioni con gli interlocutori sociali: la dimensione sociale deve permeare in maniera coerente i diversi ambiti di attività e non essere il risultato di scelte estemporanee e slegate tra di loro (*op.cit.* 51-56).

Capasso (1996) propone una rielaborazione interessante della teoria degli *stakeholder*, sempre in chiave normativa, partendo dalla crescente rilevanza delle risorse immateriali per le aziende. Per la loro stessa natura, tali risorse sono incorporate in soggetti terzi e non sono, perciò, riconducibili a realtà oggettivabili e negoziabili autonomamente. Questo aspetto riguarda in particolar modo le imprese che basano il proprio vantaggio competitivo sul *network* fiduciario con altre imprese o sulla specificità delle competenze del personale. In questo caso la vita dell'azienda ed il suo operato appaiono legati inseparabilmente alla soddisfazione degli interessi di alcune categorie di portatori d'interesse (op. cit., pp. 136-138). Nell'affrontare queste dinamiche, Capasso propone un approccio di tipo sistemico al problema degli assetti proprietari e del governo d'impresa, elaborando uno schema teorico che permetta di valutare le risorse immateriali nel processo di creazione del valore economico, articolando la centralità dei singoli portatori d'interesse in ragione del contributo da loro fornito (op. cit., pp. 144-149).

Airoldi (1997, 1998) accoglie nelle linee fondamentali il contributo di Masini e ne estende sia le formulazioni normative che la dimensione positiva affrontando il tema del governo dell'impresa. Airoldi definisce gli assetti istituzionali come risultato della combinazione di diversi elementi: dai soggetti che partecipano alla vita dell'impresa; ai rispettivi contributi e alle ricompense che vengono ottenute in relazione alla loro partecipazione; gli strumenti di carattere istituzionali, ovvero strutture e meccanismi che mantengono l'equilibrio tra soggetti, contributi e ricompense. Gli strumenti istituzionali sono classificati in quattro grandi classi: meccanismi e strutture di appartenenza all'istituto; meccanismi di remunerazione; meccanismi e strutture di rappresentanza del governo economico; meccanismi e strutture di cooperazione e competizione interaziendale. L'equilibrio dinamico tra i contributi e le ricompense dei vari soggetti che partecipano, a vario titolo alla vita dell'impresa è dato dalla corretta configurazione degli strumenti istituzionali. In questa accezione, il concetto di assetto istituzionale risulta dunque più ampio del concetto di *corporate*

governance, in quanto questi fa riferimento principalmente ad alcuni degli strumenti istituzionali (1998, pp. 26-28).

Sempre riconducibili alla tipologia normativa sono una serie di contributi che fanno riferimento all'approccio sistemico e che, pur condividendo diversi assunti di carattere generale, sviluppano poi individualmente alcuni elementi specifici di estremo interesse per il tema degli *stakeholder*. Tra questi segnaliamo le opere di Bertini (1990), Cafferata (1995) e Golinelli (2005).

Gli assunti comuni citati sono quelli relativi all'impianto teorico di tipo sistemico e, in particolare, la definizione di azienda come sistema aperto ed il rapporto derivante con altri sistemi rilevanti presenti nell'ambiente di riferimento. Questa visione esprime, da un lato, l'interpretazione dell'azienda come facente parte di un ambiente con il quale intrattiene necessariamente relazioni multiple e variegate e, dall'altro, un'impostazione essenzialmente dinamica in cui l'azienda influenza e viene influenzata da attori ulteriori al di fuori dei propri confini istituzionalmente riconosciuti.

Anche il contributo di Bertini (op. cit.) adotta un approccio sistemico, in particolare la teoria generale dei sistemi di von Bertalanffy, riprendendone gli aspetti che contraddistinguono la "finzione personificativa" della relazione tra fenomeni biologici e sociali. La sistematizzazione della visione dell'azienda risulta essere particolarmente rilevante: nella descrizione dell'azienda come istituto "composito"; nell'identificare il suo ruolo strumentale all'interno del sistema sociale (che fornisce risorse che vengono successivamente distribuite in modi diversi); infine, nella concezione positiva del contributo delle aziende allo sviluppo del sistema sociale, almeno come nell'accezione delle stesse come intermediario nel soddisfacimento dei bisogni umani. Va notato, tuttavia, che nelle pagine di Bertini appare con chiarezza come, proprio il soddisfacimento quei bisogni umani, riferibili a "tutti i 'soggetti' interni ed esterni a qualsiasi titolo interessati alla vita dell'azienda" (op. cit. p.46), non sia riconducibile alla volontà espressa del gruppo che detiene il potere effettivo nell'azienda ma sia di natura assolutamente accessoria. Anche se le aziende

svolgono una funzione sociale, infatti, specifica l'autore, non vuol dire che questo sia il loro fine. Risulta altrettanto rilevante, nel lavoro di Bertini, l'identificazione di una serie di portatori d'interesse sistemici che, nei loro rapporti con l'azienda, costituiscono il sistema di relazioni azienda/ambiente: fornitori, clienti, banche, capitalisti, lavoratori, concorrenti, comunità (op.cit. pp. 81 e segg.).

L'importanza del contributo di Cafferata (1995) è evidente, in prima analisi, già dall'affermazione che la teoria dei sistemi permette di cogliere, oltre "*all'aspetto strutturale*" delle aziende, anche quello "*processivo-dinamico*". Qui, infatti, si dichiara l'influenza degli attori esterni all'azienda i quali, essendo originari di sistemi alieni, divengono funzionali alla sua trasformazione interna. I collegamenti con la teoria degli *stakeholder* sembrano rilevanti anche nella definizione di *equilibrio dinamico* (op. cit. p. 17). Questi, infatti, viene condizionato da fattori esterni e lo sottopongono a una tensione costante in seguito al del ciclo di scambio che comporta l'acquisizione di *input* e l'introiezione di *feedback*. Ma è il sistema azienda stesso ad essere presentato in una visione "adattiva", funzione della dipendenza dalle informazioni dagli eventi ambientali in continuo cambiamento (op. cit. p.54). L'equilibrio sistemico sembra perciò includere il contributo determinante dei portatori d'interesse esterni all'azienda in una dinamica multilivello, in special modo dove la loro influenza esterna si verifichi non solo a livello sistemico generale, ma anche in corrispondenza dei sotto-sistemi aziendali rilevanti che, a loro volta, sono in grado di condizionare l'evoluzione aziendale in chiave *bottom-up*. Rilevante, infine, appare anche il richiamo alle teorie di *stakeholder management*. Il contributo di Cafferata ci ricorda che, a fronte delle sollecitazioni ambientali, non è sufficiente il solo atteggiamento adattivo: l'impresa deve essere in grado di porre in essere delle strategie che le consentano di porsi in condizione dominante rispetto alle pressioni esterne che tendono a condizionarne l'equilibrio per riuscire a "*governare l'interdipendenza*"(op. cit. p.67).

La teoria degli *stakeholder* viene esplicitamente posizionata all'interno dello schema logico del contributo di Golinelli (2005), insieme ad altri approcci che si occupano delle relazioni dell'impresa con l'ambiente (teoria delle contingenze, teoria della dipendenza dalle risorse esterne). Qui, non soltanto il livello di apertura all'ambiente del sistema impresa viene definito dall'azione di governo tenendo conto dei fini d'impresa, ma i comportamenti dell'impresa stessa si spiegano soltanto in ragione della loro contestualizzazione. La struttura relazionale che ne deriva diventa, insieme alla struttura, alle relative competenze e alle risorse disponibili, il fattore determinante per la sopravvivenza e per la capacità di generare valore (op.cit. p. 171). Il contesto ambientale viene osservato dal punto di vista dell'organo di governo d'impresa che viene caratterizzato dall'esigenza informativa di supporto alle decisioni finalizzate alla sopravvivenza dell'impresa stessa.

A questo proposito, chi governa deve essere in grado di effettuare un'efficace opera di mappatura dell'ambiente esterno, per poter riconoscere e classificare secondo principi di rilevanza sia attori che dinamiche comportamentali. In quest'ambito il legame con caratteristiche riconducibili ai portatori d'interesse riguarda le caratteristiche della rilevanza stessa: quello che differenzia i sistemi rilevanti (ovvero quelli che possiedono le due caratteristiche) da quelli solo influenti (che non possiedono le risorse determinanti in via esclusiva o preminente) sono l'influenza degli attori sull'impresa e la criticità delle risorse in suo possesso. In base a questa impostazione Golinelli sviluppa una serie di indicazioni sullo *stakeholder management*: l'organo di governo deve articolare il proprio processo decisionale tenendo conto dell'assetto delle relazioni tra sistemi e deve altresì orientare la dinamica del sistema d'impresa; d'altra parte, Golinelli (op. cit., pp. 265-269), nella consapevolezza del rischio di trasformare un organo decisionale in uno di mediazione costante tra interessi troppo divergenti, e pur riconoscendo la rilevanza per l'impresa di interessi diversi da quelli dei soli portatori di capitale, propone di attivare un sistema di controlli che collabori con l'organo di governo e che sia affidato ai diversi portatori d'interesse.

Di notevole rilievo, tra gli scritti italiani, è il contributo di Rusconi (2006, 2007). La sua produzione, in materia, affronta in maniera approfondita i temi della responsabilità di impresa e della rendicontazione sociale e meta-economica, mettendo in luce tre snodi concettuali ritenuti di grande interesse. Innanzitutto, è proprio Rusconi a evidenziare come vi sia un percorso sostanzialmente simmetrico tra la teoria degli *stakeholder* e l'”approccio sistemico” di alcuni filoni dell'economia aziendale italiana. Questo parallelismo, sottolinea Rusconi, ha permesso ad alcuni autori italiani di precorrere alcune delle riflessioni sui temi di responsabilità sociale ed etica d'impresa. Rusconi propone anche un modello di teoria degli *stakeholder*, con funzioni sia descrittive che normative (2007, pp. 288-292) in cui l'impresa è vista come un vero e proprio *stakeholder network*. Data una condizione minima di mutuo riconoscimento (CMMR), tutti i portatori d'interesse tendono a perseguire un equilibrio dinamico; sono cioè disponibili ad accettare “contratti” impliciti o espliciti solo in presenza del riconoscimento reciproco di alcune condizioni minime. In questa visione, ogni portatore d'interesse è portatore di una prospettiva individuale, cioè conserva il suo punto di vista in merito a diritti ed aspettative, configurandosi una mappa personalizzata degli altri portatori d'interesse. Sulla base di queste premesse, ogni *stakeholder* tenta di negoziare per ottenere la situazione di equilibrio strategico che considera più favorevole. L'elemento essenziale per raggiungere e mantenere l'equilibrio istituzionale tra portatori d'interesse diviene quindi l'individuazione della CMMR ed il suo rispetto.

E' importante evidenziare un altro aspetto trattato da Rusconi: egli propugna il superamento della dialettica tradizionale tra approcci strategici ed approcci normativi come conseguenza della riflessione sulle “valutazioni con finalità di *accountability*” (2006, pp. 37-39; 2007, pp. 292-293), sostenendo che l'assunzione della necessità informativa dei portatori d'interesse e la solidità delle metriche necessarie a soddisfarla fa in realtà sfumare le differenze filosofiche tra i diversi approcci.

L'opera di Superti Furga può essere ricondotta all'approccio positivo. Accenniamo in questa sede, in particolare, al suo lavoro del 1975, che pone le basi per una teoria positiva del sistema di

impresa. Nell'effettuare un'analisi del concetto di soggetto economico e delle sue caratteristiche, Superti Furga evidenzia che le preferenze multiple dei diversi attori, qualora aderiscano alla comunità di persone che forma l'impresa, si unifichino. In questo modo, l'azienda si "alterizza" in unità rispetto al resto dei corpi sociali (op. cit. p.10). Contemporaneamente l'autore specifica puntualmente le categorie di soggetti che rivestono un'influenza sostanziale per l'azienda: dal punto di vista interno assumono particolare rilevanza i prestatori di lavoro che vengono presentati come *trait-d'union* legittimante con l'ambiente.⁵ L'indicazione di metodo qui appare importante perché sembra indicare l'opportunità di un maggior controllo sociale sull'impresa: una superiore attenzione alla sua logica operativa che non alla sua struttura, legittima, così, pur senza esplicitarlo compiutamente, chi esercita un'influenza sull'azienda perché fa parte della sua logica operativa.

Nel contributo di Matacena (1984), le tre dimensioni adottate in questo lavoro (normativa, positiva e prescrittiva) convivono parzialmente. L'analisi di Matacena, infatti, affronta dapprima la necessità di riconcettualizzare l'azienda, intesa come soggetto facente parte di un *network* di relazioni ambientali. In secondo luogo, propone dei modelli di analisi capaci di descrivere le relazioni tra l'azienda e l'ambiente. Infine, suggerisce dei modelli di programmazione e controllo che prendano in considerazione l'importanza degli *stakeholder* e che tengano conto della necessità di attivare un dialogo e di sviluppare delle relazioni con i portatori di interesse. L'autore, affronta poi, con largo anticipo sul dibattito tra accademici ed operatori, il tema della rendicontazione e del bilancio sociale. In questo approccio, il contributo di Matacena assume una valenza prescrittiva, nella misura in cui suggerisce modelli e logiche per gestire la relazione con gli *stakeholder*; le sue proposte non sono finalizzate, però, alla massimizzazione dell'utilità, ma di perseguire coerentemente, attraverso il funzionamento dei sistemi operativi, le concezioni normative enunciate in precedenza, evitando così di assumere una veste squisitamente strumentale.

⁵ Il ruolo dei prestatori di lavoro viene qui definito con estrema attualità, soprattutto alla luce del dibattito in corso, successivo agli effetti della crisi economica: "[...] i prestatori di lavoro [...] non potranno a lungo rimanere formalmente esclusi dagli organi che, nella struttura giuridico formale dell'impresa hanno il potere di controllo sull'attività gestionale" (Superti Furga, op. cit., p. 71).

Il lavoro di Ferrero (1987), in cui l'autore prospetta un modello analitico-descrittivo dell'ambiente dell'impresa, fatte salve alcune formulazioni di tipo normativo, si può ricondurre all'approccio positivo. Qui il concetto generale di ambiente viene suddiviso in varie dimensioni collegate fra di loro (ambiente fisico-naturale; politico-legislativo; economico; culturale; sociale). Ognuna di queste sottodimensioni è presentata con specifici vincoli ed opportunità (rappresentati dagli *input* che il sistema aziendale riceve dall'ambiente) e che condizionano i risultati dell'impresa stessa. Ferrero fornisce una serie di strumenti di classificazione ed analisi dei portatori d'interesse nell'ambito dell'illustrazione delle caratteristiche dell'ambiente, con particolare attenzione alla dimensione sociale, culturale ed economica (op. cit., p.131 e segg.).

Anche l'originale lavoro di Coda (1984; 1988), che sintetizza la riflessione sui temi della strategia e quelli sulla relazione con i portatori di interesse si può includere nel filone positivo. L'autore, nell'affrontare il tema della strategia aziendale, la definisce come identità dell'impresa nell'ambiente e non come un semplice sistema di obiettivi e priorità (facendo riferimento, in questo senso, alla visione "ampia" del concetto di strategia (cfr. Andrews, 1971). L'ambiente descritto da Coda è caratterizzato dalla presenza di molteplici attori, sia del sistema competitivo che di quello sociale, portatori di aspettative ed interessi nei confronti dell'azienda. Essi configurano perciò, in senso lato, gli *stakeholder* dell'impresa; la sua strategia, nell'accezione di identità dell'impresa in rapporto a diverse realtà ambientali, dunque, è legata anche alla relazione stabilita con i portatori di interesse nei diversi sottosistemi ambientali.

Nello stesso filone va incluso il lavoro di Catturi (1999) che, pur senza elaborare un modello concettuale sul funzionamento dell'impresa, conduce un'analisi empirica sulle preferenze e sui valori degli "attori" aziendali. Questa ricerca si pone il problema di capire quali sono i fattori che condizionano il comportamento di certe categorie di *stakeholder*; soffermandosi in particolare su quattro tipologie: categorie, operai, impiegati, quadri e dirigenti (op.cit. p.15). Questa ricerca, a carattere multidisciplinare, nel senso che adotta, da un lato, gli approcci tipici dell'economia

d'azienda e dall'altro, le categorie della psicologia dell'organizzazione, suggerendo una serie di elementi esplicativi del comportamento delle categorie di *stakeholder* analizzate.

1.3 Tradizioni e prospettive diverse

Nella considerazione delle argomentazioni svolte nei due paragrafi precedenti, in merito alla rilevanza dei contributi della tradizione aziendale italiana e della letteratura internazionale ed alla loro collocazione rispetto allo schema di analisi adottato, nella diversa tipologia degli approcci normativo, positivo e strategico-strumentale alla teoria degli *stakeholder*, passiamo ora ad una prima comparazione sintetizzata nella tabella nr. 2:

	<i>Approcci normativi</i>	<i>Approcci Positivi</i>	<i>Approcci strategici-strumentali</i>
Tradizione italiana	Onida (1965;1971) Masini (1970;1979) Borgonovi (1984;2004) Bertini (1990) Di Toro (1993) Cafferata (1995) Capasso (1996) Airoldi (1997; 1998)* Golinelli (2005) Rusconi (2006;2007)	Superti Furga (1975) Matacena (1984) Ferrero (1987) Coda (1984; 1988)* Catturi (1999)	

Tabella 2. Prospettiva internazionale ed italiana a confronto.

*Alcuni aspetti dei contributi di Airoldi e Coda si possono classificare tra gli approcci strategici-strumentali

	<i>Approcci normativi</i>	<i>Approcci Positivi</i>	<i>Approcci strategici-strumentali</i>
Letteratura internazionale	Evan e Freeman (1988,1993) Goodpaster (1991) Boatright (1994) Freeman (1994) Schlossberger (1994) Starik (1994) Donaldson e Preston (1995) Burton e Dunn (1996) Etzioni (1996,1998) Phillips (1997) Blair (1998) Bowie (1999) Wijnberg (2000) Reed (2002)	Hill and Jones (1992)	Freeman (1984) Carroll (1991) Savage Nix , Withead e Blair (1991) Clarkson (1995) Jones (1995) Mitchell (1997) Rowley (1997) Frooman (1999) Jahawar e McLaughin (2001) Friedman e Miles (2002) Rowley e Moldoveanu (2003) Schwartz e Carroll (2003) Carroll (2004)

Tabella 2. Prospettiva internazionale ed italiana a confronto (segue).

Anche ad un primo sguardo, appare evidente la sostanziale assenza di contributi della letteratura di matrice economico aziendale qui presi in considerazione e riconducibili all'approccio strumentale-strategico. Questo approccio, all'opposto, è quello probabilmente più rilevante nella letteratura internazionale che, generalmente, si focalizza su una serie di prescrizioni mirate a garantire una gestione proficua delle relazioni con i portatori d'interesse; ribadendo, in ultima istanza, la visione dell'azienda proposta da Lord Thurlow (Stainer, 2004), in buona misura priva di finalismi ulteriori che non siano quelli rivolti alla massimizzazione del profitto e alla creazione del valore per gli *shareholder*. L'atteggiamento nei confronti dei rapporti con l'ambiente e dei suoi attori conserva una natura fortemente strumentale. La tradizione italiana si fa invece portatrice di un atteggiamento completamente diverso: il rapporto con l'ambiente e con i portatori d'interesse non è mai concepito in un'ottica puramente strumentale. La concezione di ambiente alla base

dell'economia aziendale è dunque assai più ampia e complessa: non si limita a considerare il posizionamento nei confronti dei concorrenti e degli attori del sistema economico, ma considera condizione tipica dell'agire dell'impresa il fare parte di un vero e proprio *network* di molteplici relazioni, delle quali l'azienda è intrinsecamente parte attiva.

Da questa premessa emergono due riflessioni importanti. Prima di tutto, la letteratura economico-aziendale affronta quasi sempre gli studi sui portatori di interesse nel quadro più ampio di analisi del soggetto economico e del governo dell'impresa. Questo ovviamente non corrisponde mai ad una finalità strumentale e non si traduce in proposte operative di matrici o mappe per l'analisi e lo *stakeholder management*. In secondo luogo, mentre la letteratura internazionale si concentra prevalentemente sull'impresa, quella italiana, non essendo focalizzata sulla strumentalità verso il raggiungimento del profitto, include nelle sue analisi una serie di diverse classi di soggetti, ad esempio le aziende composte pubbliche e le aziende *non profit*, nelle quali l'impostazione delle relazioni con gli *stakeholder* appare intrinsecamente e strutturalmente diversa.

Un aspetto ulteriore che si evidenzia dal confronto tra le due tradizioni, è che, in entrambe, l'approccio di tipo normativo è quello dove troviamo forse il maggior numero complessivo di contributi. Al di là di questa similitudine apparente, però, la situazione appare profondamente diversa nei due casi esaminati. Nel panorama internazionale l'approccio normativo si accompagna ad un altrettanto numeroso approccio strumentale-strategico, ma senza che i due trovino dei punti di contatto, se non in rarissimi casi (si veda, a questo proposito, l'evoluzione del pensiero di Freeman da strumentalità a normatività); nel caso della tradizione economico-aziendale, invece, la numerosità dei contributi di tipo normativo sembra decisamente più profonda e radicata, senza essere contrastata da approcci concorrenti. La disciplina economico-aziendale considera, infatti, azienda ed ambiente non come entità separate e distinte, ma inerentemente interrelate. L'immediata conseguenza di tale atteggiamento è la considerazione che la vita d'azienda è influenzata naturalmente dai molteplici interessi dei suoi interlocutori e dalle dinamiche tra di essi, fatto che v

tenuto nella debita considerazione per i suoi effetti sulla durabilità dell'azienda stessa. Il fatto, poi, che l'impresa sia strutturalmente inserita in un network di relazioni ambientali rende evidente come le sue responsabilità non possano limitarsi al puro ottenimento del profitto per i conferenti di capitale. A conferma di questo, sarebbe sufficiente osservare le date di pubblicazione di molte delle opere ascritte al filone normativo italiano. D'altra parte, l'approccio squisitamente normativo della tradizione aziendale ha talvolta subito delle critiche in relazione ad un insufficiente fondamento empirico. Nella tradizione italiana, questo è senz'altro da riferirsi al fatto che tali approcci sono spesso fondati su "proposizioni prime". Quale che ne sia la natura, la tradizione economico aziendale conserva una capacità predittiva che va comunque riconosciuta e valorizzata. In un quadro internazionale in cui gli approcci metodologici e di ricerca prevalenti sono orientati nella maggioranza dei casi all'utilizzo e alla valutazione positiva del paradigma quantitativo, fondato sulla verifica empirica di ipotesi formulate *ex ante* a valere su porzioni molto limitate della realtà esaminata, la diffusione del paradigma economico aziendale, che si base spesso su casi di studio, narrative, processi di induzione-deduzione ed interpretazioni ampie delle dinamiche aziendali, risulta ostacolata. Le scelte metodologiche della tradizione italiana però, non vanno certo viste come frutto di poca accortezza, ma discendono dall'impostazione metodologica coerente con una logica di seconda approssimazione, lontana da qualsiasi tentazione di razionalità assoluta e maggiormente attenta alla realtà della vita aziendale ed alla rilevanza dei propri risultati di ricerca. Ricollegandosi, quindi, alla teoria ed alla ricerca sugli *stakeholder*, il *corpus* degli approcci normativi potrebbe essere considerato, di per sé, come il quadro teorico di riferimento a partire dal quale tracciare un futuro "programma di ricerca" base nel quale far confluire una serie di ricerche dal taglio empirico, che possano contribuire al dibattito a livello internazionale.

Cap. 2 *Governance e networks*

2.1 Dalla *Governance* alla *New Public Governance*

In questo capitolo osserveremo brevemente quali siano le principali accezioni del termine per poi posizionare l'approccio adottato nella tradizione europea della letteratura sui *governance networks*. Passeremo poi ad esaminare il ruolo primario degli *stakeholder* in relazione alle aziende composte pubbliche (in particolare agli enti locali territoriali) per analizzare come questi processi, pur conservando una forte componente di natura politica, rappresentino una delle alternative possibili (in molti casi una scelta obbligata) nella scelta dei modelli di processo decisionale che i politici ed i manager pubblici hanno a disposizione.

Da un punto di vista formale la caratteristica meta-concettuale della *governance* costituisce uno dei punti di forza (e la maggior criticità) del concetto stesso⁶. A riprova di ciò, specifiche declinazioni di questo concetto sono state ampiamente applicate sia al settore privato, che a quello pubblico e non profit, interessando tutte le diverse tipologie di aziende (di produzione, di consumo, composte pubbliche) (Borgonovi 2005). Al di là di una differenziazione di tipo settoriale, in questa sede si prenderà in considerazione unicamente ruolo e significato della *public governance*, in quanto rilevante per le aziende composte pubbliche e sulle relazioni di quest'ultima con i *network*. Per quanto riguarda l'approccio ai *network*, faremo riferimento in particolare alla prospettiva espressa da Cepiku (2006).

Rhodes (1996, p. 653), definisce e descrive sei diverse tipologie dell'uso del termine *governance*: *minimal state*, *corporate governance*, *new public management*, "*good governance*", *socio-cybernetic system* e *self-organizing networks*. Le ultime due, in particolare, sono riferite innanzitutto ad una dimensione processuale e collettiva che interessa una serie di attori diversi,

⁶ Per una rassegna dei significati e degli approcci di *governance* ritenuti rilevanti per questo lavoro vedi Cepiku 2005.

anche non istituzionali, e che si caratterizza per il suo aspetto negoziale. Sfuma qui la visione delle politiche pubbliche come prodotto diretto delle attività dello stato (nella sua accezione ampia di potere legislativo e amministrazioni centrali) in grado di produrre effetti e risultati su una realtà ad essi esterna e, spesso, estranea mentre prendono corpo, invece, le reciproche interdipendenze in grado di sostanzarsi nella presenza di “meccanismi di regolazione di una sfera di attività che funzionano efficacemente anche senza essere supportati da un’ autorità formale”: *governance* senza governo (ib. p. 658). In realtà, la *governance* nell’ottica di Rhodes assume la funzione di struttura di governo alternativa a mercato e gerarchia, e viene identificata con un sistema di reti interorganizzative, in grado di auto-organizzarsi (ib., p. 660). Assistiamo così ad una progressiva transizione dal ruolo rivestito dagli attori a quello del risultato delle loro interazioni. Il risultato è una progressiva istituzionalizzazione, in senso lato, dell’aspetto relazionale della *governance* e, come conseguenza, la sua trasformazione in “gestione delle reti” (ib., p. 658).

Il campo semantico del termine *governance* amplia così il concetto di governo (sia in senso politico che aziendale) introducendo, in buona sostanza, l’idea di una prassi decisionale allargata in cui una molteplicità di *stakeholder* rilevanti interdipendenti si confrontano per trovare soluzioni condivise o perlomeno mediate attraverso l’esposizione ad interessi e posizioni diverse da quelle della pubblica amministrazione. Emerge quindi una nuova categoria concettualmente rilevante, quella dei *network*, in cui l’attenzione si sposta decisamente su un elemento intangibile a carattere processuale. Il focus in questo caso è sulle relazioni che si stabiliscono tra gli attori all’interno del network e sull’istituzionalizzazione emergente di rapporti che si consolidano in prassi e assumono sempre più caratteristiche di indipendenza e, in taluni casi, addirittura di autogoverno (Rhodes, 1996, p. 658).

Almeno altre due tipologie di *governance* hanno integrato quelle proposte da Rhodes. In particolare Klijn (2008) cita quelle di Frederikson (2005) e Bekkers *et. al.* (2007): *multilevel governance* e *market governance*; l’autore raggruppa le varie definizioni di *governance* presenti

nella letteratura in quattro categorie, partendo dalla stessa conclusione di Rhodes e cioè identificando sostanzialmente *governance* e *governance networks*: la prima, combinando *corporate governance* e *good governance* evidenzia il modo di operare delle organizzazioni e la sua adesione a regole di corretto funzionamento; la seconda, *New Public Management* o *Market governance* si riferisce al ruolo della pubblica amministrazione come regolatrice che si limita a imporre regole e indica la rotta da seguire (Osborne & Gabler 1992, Borgonovi, 2005); la terza, *multilevel governance* o *inter-governmental governance* mette l'accento sull'importanza delle reti nella soluzione di problemi complessi, ma principalmente in relazione ai vari livelli di governo delle amministrazioni pubbliche; la quarta categoria, infine, è quella della *network governance*. In quest'ultimo caso il concetto evidenzia come il *locus* in cui la *governance* avviene è “una rete [composita], formata da attori pubblici e non, le cui interazioni [su base negoziale] rendono il processo decisionale complesso e difficile da gestire” (Klijn, 2008, p. 508).

Di particolare rilievo per la presente discussione appare la posizione di Klijn (ib., p. 510) sulla qualità di autogoverno attribuita ai *network* da Rhodes: più convincente, infatti, sembra essere il ruolo di auto-organizzazione all'interno dei *network*. Proprio per la storia ed il ruolo che i *network* assumono nell'ambito delle aziende pubbliche⁷, infatti, non appare sostenibile la posizione di indipendenza ed estraneità del *network* dall'azione di governo delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, dei politici che hanno promosso questo tipo di processi e dato loro vita.

All'interno della letteratura sui *network*, sempre Klijn, identifica chiaramente la tradizione di ricerca legata alla *public administration tradition*. Questa, dopo essersi occupata inizialmente, dalla metà degli anni '70, di relazioni intergovernative, si è dedicata allo studio dei *network* relativi alla costruzione e all'implementazione delle politiche pubbliche, con un'attenzione particolare ai

⁷ Ci riferiamo in particolare all'emersione degli strumenti di inclusione degli *stakeholder* nel processo decisionale pubblico, dove la paternità e la titolarità stessa del processo decisionale non pare poter essere rinnegata a favore di un presunto auto governo del *network* creatosi, invece, come conseguenza di una decisione a carattere politico ed inserito, spesso in maniera strutturale, come vedremo nel caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone (GO). “Piano rifiuti urbani”.

processi decisionali complessi che coinvolgono una serie di attori diversi e che richiedono, da parte dei manager pubblici, uno sforzo ulteriore per il raggiungimento di risultati accettabili e desiderabili per gli *stakeholder* (ib., p. 513). La tradizione europea è quella più presente in questo filone di ricerca, dominato da approcci qualitativi e casi di studio e, nonostante una prevalenza dovuta principalmente alle caratteristiche di lingua veicolare dell'inglese da parte del Regno Unito, vi è stata una diffusione di questo filone in tutta l'Europa, pur con una prevalenza in alcune aree del Nord Europa (in particolar modo in Scandinavia).⁸

Per il suo carattere intrinseco, la *governance*, oltre a rappresentare un approccio teorico, assume caratteristiche di rilevanza nell'implementazione dei propri assunti normativi. In prima istanza, le caratteristiche proprie di orizzontalità, multiattorialità e controllo diffuso appaiono inerentemente conflittuali con le attuali strutture di governo democratico della cosa pubblica. Questo contrasto riguarda due aspetti che verranno affrontati nel paragrafo successivo: da un lato esiste un problema di compatibilità tra istituzioni, procedure e meccanismi di *accountability* del processo democratico rappresentativo tradizionale e dei processi di *governance network* in una prospettiva politologica⁹ (Bobbio, 2005, p. 68; Bovens, 2005, p. 199), dall'altro, in una prospettiva neo-istituzionalista di tipo sociologico (Edelenbos, 2005, p. 115), l'inclusione di questi processi all'interno di istituzioni esistenti, intese nel senso di ruoli e norme (Goodin in ib., p.116) e la loro sedimentazione pone il problema della reciproca influenza. Quelle che appaiono come criticità e contraddizioni inerenti, però, non vanno visti come segni di uno scontro tra paradigmi antagonisti ma possono essere interpretati come i segnali “[...] che si stanno formando all'interno delle

⁸ Klijn (2008, p. 516) sottolinea come vi sia un'impressione generale che, sia le evidenze empiriche che la narrazione della crescita del fenomeno della *governance* siano concentrate maggiormente nel Nord Europa, in particolare nei paesi Scandinavi, nel regno Unito e nei Paesi Bassi, mentre risulta meno evidente nel resto del continente. Sembra tuttavia, pur nell'impossibilità di un confronto organico di dati rilevanti, una deduzione dalla valenza limitata più alla produzione scientifica del settore che lo specchio di un fenomeno reale, soprattutto nei confronti della storica tradizione localistica e regionale come Italia, Svizzera e Germania (v., ad esempio, le leggi Regionali approvate in materia di partecipazione, cfr. nota 11).

⁹ Il concetto stesso di *governance* in relazione ai network si avvicina a quello di democrazia deliberativa di estrazione politologica (Bobbio, 2005, p. 67).

democrazie contemporanee alcuni spazi (o nicchie?), ove i canoni della deliberazione democratica tendono a trovare qualche applicazione” (Bobbio, op.cit., p. 68).

Il quadro empirico, in questo caso, ovvero la rilevanza del discorso scientifico nell'affrontare i sistemi di *governance network* nelle aziende composte pubbliche, informa necessariamente la prospettiva di analisi. Il focus sugli aspetti manageriali di questi processi decisionali inclusivi è da ritenersi una conseguenza della struttura stessa dell'oggetto di studio: la *governance* così intesa è un network multiattoriale negoziale, in cui l'azienda svolge un ruolo predominante attraverso l'istituzionalizzazione dei network in un rapporto dialettico con le istituzioni esistenti, che si sostanzia proprio attraverso gli atti di gestione concreta, quali la gestione strategica dei rapporti con gli *stakeholder*. Un'istituzionalizzazione fluida, post-moderna ed adattiva (Innes & Booher, 2003, p. 57), un contesto in cui l'elemento manageriale è ancora più importante che nelle condizioni di controllo gerarchico (O'Toole, 2000a in O'Toole Jr & Meier, 2010, p. 325). Queste considerazioni appaiono rafforzate anche dalle osservazioni che emergono da studi con un approccio diverso rispetto al *mainstream*. Vigoda (2002) analizzando il rapporto tra la performance del settore pubblico e il coinvolgimento dei cittadini, evidenzia un effetto paradossale tra i due: da un lato una buona *performance* influenza in maniera positiva l'attitudine dei cittadini alla partecipazione, dall'altro li disincentiva a partecipare attivamente a meno che non vi siano costretti da ragioni che li toccano direttamente. In entrambi i casi, la focalizzazione è sulle conseguenze dell'azione manageriale quale variabile determinante dei *governance network*. Da più parti è stato sottolineato, infine, come la forma di coordinamento e controllo più diffusa sia ancora quella gerarchica legata al concetto di *government*, con buona pace della pervasività e omnicomprensività dei *governance network* (i.a. Davies, 2002; Agranoff 2006). Se da un lato questo è innegabile anche nel contesto italiano, in cui le pratiche di *inclusive decision making* sono fortemente variegata e spesso lasciate all'iniziativa dei singoli amministratori o dirigenti, è altrettanto vero che, così come la democrazia deliberativa non è pensata come sostituto delle pratiche della democrazia rappresentativa ma come

sua integrazione migliorativa (v. *supra*), così i *governance network* hanno un ruolo primario di supporto ai processi decisionali complessi, soprattutto a livello locale in contesti specifici e non, perlomeno allo stato attuale, come alternativa alla “normale amministrazione”.

In conclusione, mentre alla base dell’origine sociologica della *governance* possono essere ricondotti mutamenti sociali connessi all’impatto delle nuove tecnologie sulle relazioni e sull’evoluzione dei rapporti sociali, anche di natura economica, che hanno dato vita alla cosiddetta *network society* (Castells, 2010), alla base degli sviluppi della letteratura di internazionale in tema di *public governance* assistiamo ad una narrativa che illustra la transizione progressiva apparentemente lineare da *Public Administration* (PA), a *New Public Management* (NPM) ed infine a *(New) Public Governance*. L’evoluzione teorica a cui abbiamo appena accennato non è, in verità, l’unica chiave di lettura della realtà delle aziende composte pubbliche, né tantomeno una descrizione fedele del fenomeno in chiave diacronica.¹⁰ Il fenomeno descritto come *(new) public governance*, sconta infatti un peccato originale: qualsiasi cambiamento sostanziale nella forma di governo della cosa pubblica deriva, oltre che da mutate condizioni, dal fatto che tali cambiamenti vengano recepiti all’interno dell’assetto giuridico a livello costituzionale. Per quanto riguarda in particolare il fenomeno dei *governance network*, essi portano con sé un contrasto connaturato con gli istituti di democrazia rappresentativa e, se pur vale quanto affermato in precedenza, nei confronti di una progressiva diffusione di pratiche e prassi decisionali inclusive, la loro compiuta affermazione all’interno di un nuovo paradigma di *public governance* non può prescindere da una revisione del quadro costituzionale all’interno del quale l’azione amministrativa attuale trova forma e sostanza attraverso gli istituti della democrazia rappresentativa (Lynn Jr, 2010, p. 119).

Ai fini dello studio, appare comunque importante evidenziare le caratteristiche della tendenza in atto che porta al centro dell’attenzione del processo decisionale pubblico proprio quegli elementi di complessità, di multiattorialità e di interdipendenza che rendono indispensabile l’inclusione degli

¹⁰ In realtà tutti e tre gli sviluppi teorici sono compresenti nelle aziende composte pubbliche, in misura diversa in relazione ai singoli settori in cui si trovano ad operare (Osborne, 2006).

stakeholder. Osborne (2010) fa il punto sulla teoria e le prassi della (*new*) *public governance*, senza l'intento di proporre un nuovo paradigma ma, piuttosto, con l'intenzione di condurre un'analisi critica del concetto stesso (Osborne, 2010, p. 2) con il risultato di evidenziare proprio questa tendenza.

Di fatto la progressiva sedimentazione di elementi propri e caratteristici di PA e NPM,¹¹ insieme alla consapevolezza dei limiti di questi due approcci, si concretizza in quello che Martin (2010, p. 337), nel quadro delle amministrazioni locali britanniche, individua come *networked community governance*.¹²

2.2 *Governance network* e inclusione degli *stakeholder*.

Abbiamo visto sin qui che il tema della *governance* si sovrappone a quello dei *governance network*. Allo stesso tempo abbiamo visto come i caratteri distintivi di entrambe le categorie concettuali fanno riferimento alla complessità derivata dalla molteplicità degli attori in gioco e, di conseguenza, alle modalità di relazione all'interno dei *network*. Nelle aziende composte pubbliche, in particolare negli enti locali territoriali, attivare e gestire questi processi non si può considerare solo alla luce della *management fashion* (Abrahamson, 1996) ma, proprio per il loro carattere di strumenti caratterizzanti di un nuovo approccio all'amministrazione pubblica (*new public governance*), essi rivestono un carattere "strutturale" che comporta una serie di conseguenze sia

¹¹ Osborne (2010, p. 2) li elenca come segue: Public Administration: predominio del principio di legalità, focus sull'amministrazione di regole e indirizzi predefiniti, il ruolo centrale della burocrazia nella creazione e nell'implementazione delle politiche, il chiaro distacco fra politica e amministrazione, una tendenza alle politiche di bilancio incrementali, l'egemonia dei professionisti (pubblici) nell'erogazione dei servizi pubblici; NPM: attenzione alle lezioni provenienti dal settore privato, la crescente presenza di manager pubblici non provenienti dalla carriera interna alla pubblica amministrazione e di organizzazioni in cui l'implementazione delle politiche è organizzativamente separata dai politici (invece della distanza interpersonale tra politici e funzionari pubblici tipica della PA, attenzione alle capacità imprenditoriali all'interno delle aziende pubbliche, enfasi su valutazione e controllo di input e output e su gestione e verifica delle performance, disaggregazione dei servizi pubblici nelle loro componenti di base e focus sui centri di costo, perlomeno all'interno dell'area anglo-sassone, infine, il crescente utilizzo di mercato, contratti e competizione quali criteri di allocazione delle risorse e dell'erogazione dei servizi pubblici.

¹² Similmente, nel contesto italiano, Meneguzzo (1997; 2001) parte dalle esperienze italiane in tema di applicazione delle logiche del NPM per tracciare un quadro di sviluppo *bottom-up* della *governance* locale.

sulle soluzioni organizzative adottate dalle aziende composte pubbliche¹³ sia sulle competenze richieste ai manager pubblici. Queste ultime, in particolare, rispecchiano pienamente la necessità aziendale di valorizzare il rapporto con gli *stakeholder*, arrivando a includere competenze relative alla rendicontazione sociale, all'analisi e alla gestione degli *stakeholder*, all'analisi dell'implementazione delle politiche pubbliche.¹⁴

In merito alla prima questione, come accennato nel paragrafo precedente, l'origine dei problemi di tipo strutturale risiede, da un lato, proprio nella difficoltà di identificare gli ambiti di *accountability* all'interno dei *governance network* (Klijn & Skelcher, 2007, p. 593). E' evidente che, soprattutto nel panorama degli enti locali territoriali italiani, questi processi vengono attivati (e spesso anche gestiti, almeno in parte) dai rappresentanti eletti che ne detengono la "paternità" e se ne assumono oneri ed onori, conservando allo stesso tempo sia la responsabilità politica che, spesso quella amministrativa, mentre non pare si possa identificare uno stesso livello di *accountability* riferibile al network decisionale attivato. Una prassi relativamente semplice da attuare per aumentare il livello di *accountability* (indiretta), ma che viene attuata di rado, è quella di stabilire alcuni criteri vincolanti di democraticità e rappresentatività per le associazioni che vogliono accedere a questi processi. Poiché, infatti, il meccanismo di auto selezione dei partecipanti è quello più utilizzato e provoca una auto-esclusione dei cittadini, in particolare di quelli più svantaggiati (i.a. Fung, 2006, p. 67; Farrelly, 2009, p. 399; Michels & De Graaf, 2010, p. 488), la possibilità di recuperare questa fascia di cittadini e questo coro di voci "assenti" è demandata alla reale rappresentatività delle associazioni che sono invece spesso legate, soprattutto a livello locale, allo

¹³ Che, come vedremo successivamente, formeranno una delle dimensioni principali d'analisi del quadro teorico delineato nel capitolo successivo.

¹⁴ "In parallelo andranno rafforzate le logiche di *accountability* e rendicontazione sociale soprattutto nella prospettiva degli *stakeholder* esterni. Importante infine è lo sviluppo di competenze di *project management* interistituzionale il cui focus è la gestione del sistema degli *stakeholder* interni ed esterni, interessati al progetto di intervento; occorre ricostruire la rete delle interrelazioni attuali e future che instaureranno tra di loro, capirne aspettative, interessi e possibile potere di veto sulle decisioni e soprattutto individuare spazi per la co-progettazione ed il co-finanziamento dei progetti stessi. Il *project management* interistituzionale vede integrati diversi strumenti come la mappatura degli *stakeholder*, la formulazione di mappe strategiche, le analisi sui processi di implementazione delle politiche pubbliche e trova applicazione in diversi settori, da quello sanitario e sociosanitario all'ambiente e sviluppo economico locale, caratterizzate da significative interazioni con il settore culturale" (Meneguzzo & Cepiku, 2008).

spirito volontaristico di pochissimi associati. In queste condizioni è infatti alto il rischio di trasformare un processo potenzialmente inclusivo in uno ulteriormente escludente per chi non già partecipa attivamente alla vita associativa o cittadina in assenza di misure che consentano pari opportunità nell'accesso alla sfera pubblica (Elstub, 2010, p. 298).

La prospettiva neo-istituzionalista analizzata da (Edelenbos, 2005), prospetta una situazione in cui la progressiva istituzionalizzazione dei processi decisionali inclusivi deve tenere in considerazione il quadro istituzionale esistente e modulare la propria innovatività sulla base di esso. Questa attenzione è finalizzata soprattutto alla sopravvivenza dei nuovi istituti che, altrimenti, si troverebbero di fronte a due tipi di rischi: se troppo diversi e contrastanti con quelli esistenti potrebbero semplicemente non trovare spazio per svilupparsi all'interno del sistema ed essere rifiutati proprio perché troppo diversi; se troppo poco difforni, invece, potrebbero incorrere nel rischio di irrilevanza. L'organizzazione dei processi decisionali inclusivi, da un punto di vista neo-istituzionalista, consiste nella "ricerca, per situazione specifica, della regola della minima deviazione istituzionale consentita" (Edelenbos, 2005, p. 130). Un approccio all'istituzionalizzazione di carattere incrementale, o, addirittura, velato di pragmatismo, per il quale l'efficacia di questi processi è legato all'inclusione degli amministratori e dei manager pubblici sin dal disegno dei processi inclusivi e alla creazione di interconnessioni tra i due livelli istituzionali, quello tradizionale della democrazia rappresentativa e quello innovativo dei processi inclusivi.¹⁵

Nell'inevitabile dialettica appena illustrata, ulteriori elementi di riflessione per l'impostazione della ricerca si rintracciano nel tentativo di sistematizzazione teorica (ancorché in fase preliminare come testimoniato dalla scelta dell'etichetta che qualifica le tipologie proposte, ovvero "congetture") avanzata da Klijn e Skelcher (2007) che si propone, tra l'altro, di identificare temi di

¹⁵ Se il coinvolgimento di politici e manager appare totalmente condivisibile e, anzi, rappresenta proprio una delle sotto categorie di analisi successive incluse nel modello teorico, la loro suggerita inclusione sin dalla fase di progettazione del processo inclusivo appare frutto di una spiccata contestualizzazione quale quella del caso di studio riportato. Nel contesto italiano, infatti, sono proprio politici e manager all'origine dei processi inclusivi che coinvolgono la pubblica amministrazione.

ricerca empirica rilevanti. I due autori problematizzano, da un punto di vista teorico, la relazione tra democrazia rappresentativa e *governance network*, partendo dalla considerazione che, nella ricerca attualmente disponibile, questa viene solitamente esaminata in chiave puramente dualistica, attraverso modalità mutualmente escludenti (i *governance network* supportano o limitano la democrazia), mentre sussistono altre due possibili tipi di relazione: quella in cui i *governance network* rappresentano una fase transitoria nel processo democratico di produzione delle politiche pubbliche e un'altra che li identifica come strumentali alla gestione del potere da parte dei gruppi dominanti. Le quattro tipologie di relazione proposte sono: la congettura di incompatibilità, la congettura di complementarità, la congettura di transitorietà e la congettura di strumentalità. Il filo rosso che unisce le quattro congetture si dipana attraverso le maglie del dato empirico e fa riferimento a due caratteristiche della complessità del processo decisionale pubblico evidenziate in precedenza: risorse ed interessi diffusi, contesto multiattoriale (tabella 3).

Congettura Caratteristiche	1: Incompatibilità	2: Complementarietà	3: Transitorietà	4: Strumentalità
Relazione tra governance networks (GV) e democrazia rappresentativa	I <i>GV</i> mettono in discussione la legittimità e il processo decisionale delle istituzioni della democrazia rappresentativa	I <i>GV</i> garantiscono alle istituzioni democratiche ulteriori legami con la società	I <i>GV</i> consentono maggiore flessibilità ed efficienza rispetto alle istituzioni della democrazia rappresentativa	I <i>GV</i> consentono alle istituzioni della democrazia rappresentativa di accrescere la loro autorità a fronte della complessità del quadro sociale
Posizione sulla democrazia	La democrazia rappresentativa dovrebbe essere lo strumento primario delle decisioni che riguardano la società	La democrazia rappresentativa ha il primato nelle decisioni che riguardano i valori fondamentali, ma per altri tipi di decisioni può coesistere con gli istituti della democrazia deliberativa e partecipativa introdotti attraverso i <i>GV</i>	La democrazia rappresentativa sta per essere sostituita con altri modelli di processo decisionale che riflettono una pluralità di valori in un mondo diverso	La democrazia rappresentativa riafferma se stessa, utilizzando procedure meno trasparenti, evidenziando il raggiungimento di un accordo sul risultato piuttosto che sugli input del processo decisionale
Ruolo dei rappresentanti eletti	I politici sono l'elemento decisivo al momento opportuno e la loro autorità che deriva dal mandato elettorale non deve essere minata dall'introduzione di modalità democratiche alternative	I politici fanno fronte alla complessità aumentando il loro coinvolgimento nella formulazione delle politiche e quindi la legittimità dell'input. Allo stesso tempo, però, l'autorità che deriva dal mandato elettorale conferisce loro un ruolo privilegiato nella determinazione degli obiettivi e nella possibilità di decidere tra proposte alternative	In una democrazia rappresentativa i politici non sono capaci di governare le complessità del mondo moderno; dovrebbero invece svolgere un ruolo di meta-governo (ovvero come mediatori e punti di riferimento)	I politici cercano di far fronte alla complessità usando i <i>GV</i> come mezzo per controllarne gli attori e realizzare le politiche, enfatizzando la legittimità dei risultati e dovrebbero "sostenere" di più gli altri attori

Tabella 3: Le "congetture" sulle relazioni tra *governance networks* e istituzioni della democrazia rappresentativa (Klijn e Schelker, 2007).

Posizione su accountability (AC)	L'AC primaria è dei rappresentanti eletti (AC classica)	L'AC divisa tra gli amministratori e altri attori, vi è compresenza di varie forme di AC oltre a quella classica (indicatori di performance, consigli, etc) (AC condivisa)	L'AC si ottiene innanzitutto attraverso un sistema di pesi e contrappesi, che garantisce l'accessibilità e la trasparenza del processo decisionale attraverso forme diverse di AC (AC composita)	L'AC è ottenuta attraverso il ruolo predominante dei politici eletti. Altre forme di AC (come gli indicatori di performance e altro) sono usate dai politici in carica per controllare gli altri attori ed il processo decisionale (AC strumentale)
Posizione sul processo decisionale	Il processo decisionale si realizza in <i>network</i> chiusi che non sono abbastanza controllati e non hanno sufficiente AC nei confronti delle istituzioni della democrazia rappresentativa	La crescente complessità dei processi decisionali rende necessari i <i>GV</i> per includere attori rilevanti nel processo stesso; i politici dovrebbero concentrarsi sulle decisioni principali e delegare quelle di livello minore ai <i>GV</i>	La società attuale è naturalmente caratterizzata dalle reti e da un processo decisionale multi-attoriale complesso; rivoluzione informatica e globalizzazione hanno creato nuove complessità; le istituzioni dell'era della democrazia non sono più adeguate	Il processo decisionale è complesso ma si realizza "all'ombra della gerarchia"

Tabella 3: Le "congetture" sulle relazioni tra *governance networks* e istituzioni della democrazia rappresentativa (Klijn e Schelker, 2007) (segue).

Le congetture utilizzate da Klijn e Schelker si propongono così come euristiche che permettono di affrontare un'analisi più sofisticata delle relazioni tra "governance network e democrazia" (*ib.*, 2007, p. 605), con un'attenzione particolare al ruolo dell'influenza del contesto locale. Le principali dimensioni evidenziate attraverso questo breve *excursus* sono riprese nel modello teorico che viene presentato successivamente e vengono ritrovate nelle categorie d'indagine rilevate nel corso delle interviste in profondità. Solo per citarne alcune, sono stati esaminati il ruolo dei rappresentanti politici all'interno del processo, l'apertura del processo, l'internalizzazione organizzativa, etc.

Ad ogni buon conto, gli approcci esaminati omettono di approfondire le conseguenze di questa modalità di inclusione degli *stakeholder* sul processo decisionale dell'azienda pubblica visto in una prospettiva aziendale, ovvero focalizzano la loro attenzione sull'oggetto di studio *network*, perdendo di vista il contributo dello sguardo unitario sul problema che l'approccio economico-aziendale può e deve invece fornire. La focalizzazione sull'aspetto "normativo" di buona parte del

dibattito sui network (*ib.*, 2007, p. 601) deve la sua origine anche all'impostazione ideologica che sta alla base dell'introduzione delle pratiche inclusive nelle aziende composte pubbliche, ma quello che interessa maggiormente in questa sede è, invece, analizzare il fenomeno alla luce dei vantaggi dell'assunzione di una prospettiva aziendale che consente di guardare all'interno dei meccanismi della singola azienda e metterli in relazione con le esigenze di economicità.

2.3 Inclusione degli *Stakeholder* e processi decisionali interattivi: la prospettiva aziendale

La peculiare prospettiva aziendale sul fenomeno delle reti, pur concentrandosi spesso sui rapporti delle aziende con altre aziende e prendendo in considerazione soprattutto gli aggregati aziendali, permette di affrontare il tema dell'inclusione dal punto di vista delle conseguenze sulla singola azienda¹⁶ Il pregio di questa prospettiva di analisi è, fra l'altro, quello di dare atto di un fenomeno reale e rilevante rispetto ad un istituto esistente e, di conseguenza, di appuntare la propria attenzione su relazioni e dinamiche che non devono postulare stati di teorica equivalenza tra gli attori delle reti, ma che pragmaticamente si riferiscono ad attori noti e definiti (in particolare per quanto riguarda l'aggregato aziendale ci si riferisce ad una "categoria [...] che comprende ogni forma di collaborazione economica duratura, volontaria o obbligatoria" (Azzini, 1974 in Cepiku, 2006). Meneguzzo (1995, p.509) a questo proposito sottolinea come "[I]e specificità dell'approccio economico-aziendale alla Amministrazione pubblica [...] hanno in un certo senso anticipato parte delle riflessioni contenute nel nascente paradigma di *public governance*", ma quest'ultimo permette di guardare all'analisi dei rapporti con gli *stakeholder* da una prospettiva multidisciplinare che consente una maggior comprensione dei fenomeni osservati (v. tab.4)¹⁷ La multidisciplinarietà, peraltro, pare essa stessa potersi riferire direttamente all'approccio economico-aziendale come

¹⁶ Per una sintesi v. Cepiku, 2006.

¹⁷ La tabella presentata è una versione ridotta ai soli due filoni di studio economico-aziendale e di *Public Governance* di quella presentata da Cepiku (2006).

conseguenza della “centralità della persona nella rappresentazione e interpretazione dei fatti economici” e come collegamento diretto alla ricerca sugli istituti (Del Vecchio, 2001, p. 20).

FILONE DI STUDIO	LIVELLO DI ANALISI	PROSPETTIVA D'INDAGINE
Economia Aziendale	Azienda aggregata e, in seconda battuta, aggregato interaziendale e ambiente di riferimento	La considerazione del livello aggregato nel suo complesso e, più in generale, dell'ambiente “deve essere fatta dal punto di vista aziendale”, ossia deve essere di ausilio alla comprensione dei fenomeni della singola azienda reale e indirizzare l'amministrazione aziendale al perseguimento dei fini prestabiliti.
Public Governance	Azienda aggregata, aggregato interaziendale ed ambiente socio-economico esterno	Postula un'equilibrata attenzione verso le diverse prospettive d'indagine ed un approccio interdisciplinare

Tabella 4: Le specificità dell'approccio economico aziendale in relazione ad altri filoni di ricerca (Adattato da Cepiku, 2006)

Pur con un'accezione critica in merito all'attuale effettiva capacità delle amministrazioni pubbliche di adeguarsi al modello reticolare,¹⁸ anche Valotti (2005, p. 99), a tal proposito, sottolinea come il modello organizzativo a rete “ben si presta a cogliere il rilievo delle relazioni tra organizzazioni nel perseguimento delle finalità istituzionali e degli specifici obiettivi delle amministrazioni pubbliche.”

La natura stessa delle reti porta quindi a ripensare i sistemi di *governance* e le loro caratteristiche, prima fra tutte la composizione dei partecipanti, degli attori della rete stessa. In particolare, per quanto riguarda le aziende composte pubbliche, l'identificazione sostanziale di soggetto d'istituto e soggetto economico (Del Vecchio, 2001, p. 23) suggerisce un equilibrio tra contributi e ricompense ma soprattutto collega la capacità dell'azienda a garantire il

¹⁸ Valotti sottolinea in particolare le criticità relative alla staticità, agli adempimenti routinari e formali, alla limitata capacità di gestire adeguatamente grandi flussi informativi e alla persistente “inadeguatezza di ruoli e professionalità critiche” (ib.).

contemperamento di interessi diversi dei propri *stakeholder* alla sua sviluppo ed alla sua sostenibilità nel tempo. Il contemperamento è necessario anche sul piano aziendale: posto il ruolo peculiare degli istituti pubblici nella vita sociale ed economica delle comunità locali,¹⁹ nell'azienda pubblica convergono, infatti, una molteplicità di aspettative che la porta inevitabilmente e necessariamente a svolgere una funzione di mediazione fra interessi particolari e generali. Ma in che contesto si svolge questa funzione di mediazione e in che modo essa si concretizza?²⁰ Il contesto delle aziende pubbliche è, per sua stessa natura, complesso e si connota per l'interazione contemporanea di tre sistemi diversi che rispondono a esigenze e finalità diverse: quello istituzionale, quello politico e quello aziendale. (Del Vecchio, 2001, p. 48). In questo contesto complesso, il modello di *governance* tradizionale e, per alcuni versi, sicuramente ancora il più diffuso (cfr. paragrafo precedente), della pubblica amministrazione è in gran parte quello tradizionale legato al sistema democratico rappresentativo che individua un sistema di *accountability* lineare che parte dal momento elettorale, si concretizza nell'azione politica di indirizzo della macchina burocratica all'interno di un sistema di regole che limita e definisce l'utilizzo dei rispettivi ambiti e poteri. Nelle parole di Del Vecchio (2001, p. 51) "il meccanismo democratico elettivo [è] il sistema quasi esclusivo che garantisce -nel quadro di regole dato, siano esse più flessibili o più rigide, in forma diretta o indiretta- che il comportamento delle aziende pubbliche corrisponda alle attese dei legittimi portatori d'interesse." L'evoluzione dei sistemi di corporate *governance* pubblica e la transizione verso un modello di NPG, attraverso l'adozione di modelli e strumenti tipici del NPM quali l'aziendalizzazione, ha però diluito e reso meno identificabile il collegamento tra funzione e responsabilità del sistema tradizionale. Questo ha senz'altro prodotto una minor interferenza della politica nella gestione diretta degli accadimenti aziendali, ma allo stesso tempo, ha sollevato un problema di *accountability* del management,

¹⁹ Il ruolo degli istituti pubblici è "[...] di realizzare tutte le condizioni che permettono la vita e lo sviluppo delle persone in un contesto socialmente organizzato e che si traduce concretamente nel rispondere ai bisogni pubblici di rappresentanza, regolamentazione ed erogazione di beni e servizi (Del Vecchio, 2001, p. 40).

²⁰ Per queste considerazioni faremo riferimento principalmente a Del Vecchio, 2001.

svincolato dalle logiche e dai vincoli della legittimazione elettorale e democratica. Il quadro appena descritto va tendenzialmente verso l'allontanamento del soggetto economico dalla reale possibilità di orientare l'azione di governo aziendale e di svolgere un adeguato controllo. Uno degli "strumenti" a disposizione che risponde proprio ad una maggiore esigenza di responsabilizzazione e controllo è proprio l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali delle aziende composte pubbliche. Pur rappresentando due temi centrali rispetto alla questione dell'allargamento dei sistemi di *governance*, pare che la soluzione, oltre che essere ricercata attraverso la corretta individuazione degli *stakeholder* da includere nel processo decisionale e nello strumento di inclusione più adatto da utilizzare (Valotti, 2000), vada affrontata attraverso la valutazione dei risultati dell'adozione di queste modalità decisionali. Ecco allora che i caratteri di un'azienda composta pubblica in un quadro evolutivo di NPG può e deve rispondere a logiche di "partecipazione più diretta e maggior coinvolgimento dei cittadini nelle scelte fondamentali" (Valotti, 2000, p. 130) e, in quest'ambito, la funzione di mediazione citata in precedenza, viene assunta dalle amministrazioni pubbliche locali che assumono il ruolo di "community oriented enabler" Leach, Stewart e Walsch (1994, p. 232, 251, in Valotti, 2000, p. 128).

In questo contesto, infine, assume importanza forse ancora maggiore il ruolo dei politici che sono comunque l'anello di congiunzione tra gli istituti della democrazia rappresentativa e la NPG, specialmente, come nella tipologia di John e Cole ricordata da Brugué e Vallés (2005, p. 223), nella relazione con la comunità di riferimento e nel modo di intendere il potere: la loro categorizzazione. Quelli che incarnano meglio il nuovo ambiente in cui le amministrazioni pubbliche locali operano sono individuati come "facilitatori" (o *bottom-up entrepreneurs*). Facilitatori di relazioni con i manager e con i cittadini, attori e protagonisti di un modo nuovo di intendere la pubblica amministrazione locale in quadro di *governance* allargata.

Cap. 3 Metodologia

3.1 Obiettivi e domanda di ricerca

Nel primo capitolo sono stati evidenziati la presenza peculiare, l'attenzione intrinseca ed i contributi sostanziali della letteratura economico aziendale al tema dei portatori d'interesse ed il loro ruolo peculiare nei confronti delle aziende composte pubbliche.

Nel secondo si è visto come, partendo dal riconoscimento del ruolo e della funzione degli *stakeholder*, le teorie di *governance* ed in particolar modo di *governance network* facciano riferimento alla molteplicità degli interessi e dei contributi come propria componente costituente e definitoria. Si è evidenziato, infine, come i processi decisionali inclusivi possano essere considerato una forma di *governance network* e quanto sia rilevante valutare l'influenza degli strumenti utilizzati (in termini di soluzioni organizzative) dalle amministrazioni pubbliche sui risultati ottenuti dal processo decisionale inclusivo.

Alla luce di tutto questo, si è deciso di formulare, relativamente alle cd. *ethic issues* (Stake, 1995, p. 20), dapprima una domanda di ricerca centrale e articolare successivamente una serie di domande operative o *study propositions* (Creswell, 1998, p. 99; Yin, 2003, p. 22) che possano specificare meglio il campo d'indagine e le singole unità di analisi.

La domanda di ricerca principale è: in che modo le soluzioni organizzative messe in campo dagli enti locali influenzano i risultati del processo stesso, posti una serie di fattori intervenienti che possono condizionare questa relazione?

Le *study proposition* invece sono tre:

1. In che modo la formalizzazione del processo decisionale inclusivo ne influenza i risultati, posti una serie di fattori intervenienti che possono condizionare questa relazione?

2. In che modo l'accessibilità del processo decisionale inclusivo ne influenza i risultati, posti una serie di fattori intervenienti che possono condizionare questa relazione?
3. In che modo l'internalizzazione del processo decisionale inclusivo ne influenza i risultati, posti una serie di fattori intervenienti che possono condizionare questa relazione?

Partendo dal quadro concettuale generale (fig.1), sono state operazionalizzate le singole macro-categorie “soluzioni organizzative”, “fattori intervenienti” e “risultati” (fig.2) seguendo un approccio di natura deduttiva (Miles & Huberman, 1994, p. 22), la cui discussione dettagliata verrà affrontata nel successivo paragrafo 3.4. La strutturazione e l'operazionalizzazione delle macro-categorie sono state il prodotto di un processo iterativo che è partito dalla letteratura e dalla domanda di ricerca, per proseguire con i dati raccolti attraverso due casi studio pilota (Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotto” e Agenda 21 locale del comune di Sagrado). Anche il modello teorico è stato validato attraverso le interviste, facendole precedere da una dettagliata esposizione del modello stesso e chiedendo agli intervistati di commentare il modello, spiegando quali delle categorie descritte fossero applicabili al caso e quali invece non erano rilevanti (Strauss & Corbin, 2008, p. 113)

Tale approccio iterativo ha consentito di operare in maniera incrementale delle modifiche e delle focalizzazioni delle categorie concettuali individuate inizialmente, in particolare nella parte relativa ai fattori intervenienti. Nella prima formulazione del modello concettuale, infatti (allegato II), la dimensione fattori “ambientali” erano stati suddivisi in “partecipazione effettiva”, “fattori contestuali” e “*output* intermedi”. Successivamente, anche in seguito alle osservazioni preliminari degli intervistati, si è ritenuto più opportuno non considerare quest'ultime come sotto-componenti, ma eliminare le meno rilevanti e mantenerne l'individualità di quelle rimaste per accrescere il valore informativo delle influenze eventuali tra singole componenti di dimensioni diverse (ad esempio tra “accessibilità della comunicazione” e “partecipazione effettiva media” o tra “apertura

del processo” e “potenziale innovativo”. Più in dettaglio, la “partecipazione effettiva” era inizialmente strutturata nelle sottodimensioni “partecipazione effettiva media” e “potenziale innovativo”, come aspetti numerico e qualitativo della stessa dimensione, ma in seguito tale ulteriore categorizzazione si è rivelata superflua.

Allo stesso modo, nel primo modello teorico i “fattori contestuali” erano stati articolati su sette sotto-categorie: contesto socio-economico; composizione politica degli organi di governo; vicende politico-amministrative in corso; valenza politica dell’oggetto; comprensibilità immediata dell’oggetto; rilevanza delle risorse coinvolte; trascorsi specifici con alcuni portatori d’interesse.

Pur confermando la loro rilevanza in termini di specificazione, alcuni di essi sono stati esclusi dal modello in quanto tale e dalla traccia d’intervista, ma recuperati attraverso lo studio del caso di studio e mantenuti, se opportuno, come potenziali elementi d’influenza nel momento dell’analisi successiva. Le sotto-componenti dei fattori contestuali sono così rimaste: la “partecipazione effettiva media”, la “generazione di idee”; la “salienza politica”; la “comprensibilità della questione”; la “rilevanza delle risorse coinvolte”.

3.2 Strategia di ricerca

Le strutture formali degli apparati burocratici hanno una diretta influenza sui processi decisionali nel senso che operano come semplificatori della complessità e aumentano la loro comprensibilità, arricchendoli di “elementi di stabilità e prevedibilità” (Egeberg, 2003, p. 159). Qui le soluzioni organizzative sono interpretate come strutture formali in quanto assolvono allo stesso compito, ovvero favoriscono la semplificazione e la maggiore gestibilità dei processi decisionale inclusivi, già di per sé potenzialmente più complessi rispetto a quelli tradizionali, se non altro per il numero maggiore di attori che vi prendono parte.

La domanda di ricerca, quindi, pone il problema della spiegazione -non in senso positivista- della relazione tra soluzioni organizzative e risultati dei processi decisionali inclusivi. In particolare il focus è su quegli strumenti utilizzati dagli enti locali territoriali per prendere le decisioni insieme ai cittadini interessati più o meno direttamente dalla *policy issue*. Questo oggetto di studio implica l'osservazione di processi già avvenuti o in fase di attuazione e le conseguenze di tali processi nei singoli contesti in cui si sono verificati. Appare evidente che in questo quadro, "i confini tra il fenomeno ed il contesto non sono chiaramente definiti"²¹ (Yin, 2003, p. 13) e vi è la necessità di approfondire lo studio di come, nell'implementazione concreta e contestuale, determinati risultati si siano verificati.

In questa luce si è deciso di adottare la strategia di ricerca del caso di studio multiplo (Eisenhardt, 1989; Stake, 2005; Yin, 2003), sia nella considerazione ulteriore che il caso di studio multiplo consente una "comprensione ancora maggiore di processi e risultati" (Miles & Huberman, 1994, p. 26), sia nell'intento di utilizzare i casi di studio in senso esplicativo (explanatory case studies: Yin, 1981a; Yin, 1981b in Yin, 2003) rispetto ai fenomeni osservati, adottando quello che Firestone definisce un "associational approach" all'utilizzo dei casi di studio multipli (1993, p.20). In particolare i casi osservati rientrano nella categoria "embedded" (Eisenhardt, 1989; Stake, 2005) in quanto presentano, al loro interno, delle sub-unità di analisi rilevanti.

Unità d'analisi. Sulla base delle premesse esplicitate in precedenza, l'unità d'analisi è stata definita come segue: processi decisionali inclusivi, attivati dagli Enti locali territoriali della provincia di Gorizia che abbiano portato ad una decisione (o meno) negli ultimi cinque anni. Questa definizione include, di conseguenza tutti quei processi decisionali in cui le amministrazioni pubbliche locali (in particolare comuni e provincia) hanno scelto di "aprire" il processo al contributo dei cittadini. Si è deciso di prescindere dal contenuto specifico dei processi, ovvero dalle *policy area* di riferimento, poiché il focus della ricerca non è sul processo decisionale in quanto tale,

²¹ Mia la traduzione dall'inglese.

bensi sull'influenza delle soluzioni organizzative sui risultati. Tra l'altro, nonostante la possibilità che il contenuto della decisione stessa sia un fattore interveniente, ampiamente rilevato peraltro attraverso le interviste semistrutturate, il contenuto (area di *policy*) non sembra avere un effetto sulla partecipazione esterna al processo decisionale (Bozeman & Pandey, 2004, p. 561).

Le sub-unità di analisi sono graficamente rappresentate nella figura 2 e sono state definite in due livelli successivi di dettaglio, per ognuno dei quali viene rilevato il potenziale condizionamento dei fattori intervenienti.

Il primo livello di dettaglio delle sub-unità è quello che mette in relazione:

- la formalizzazione del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- l'accessibilità del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- l'internalizzazione del processo decisionale inclusivo con i risultati.

Il secondo di livello di dettaglio delle sub-unità, mette in relazione:

- la formalizzazione del disegno del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- la formalizzazione delle scadenze del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- la formalizzazione come determinatezza dell'oggetto del processo decisionale inclusivo con i risultati;

- l'accessibilità della comunicazione del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- l'accessibilità della selezione del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- l'apertura del processo decisionale inclusivo con i risultati;

- l'internalizzazione politica del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- l'internalizzazione istituzionale del processo decisionale inclusivo con i risultati;
- l'internalizzazione organizzativa del processo decisionale inclusivo con i risultati.

3.3 Selezione dei casi

La popolazione disponibile da cui selezionare i casi di studio relativi a processi decisionali inclusivi nella provincia di Gorizia è piuttosto limitata. Una mappatura organica, pur nella considerazione delle limitazioni che qualsiasi tentativo di questi tipo impone, è stata fatta da Rocchetto e Tarlao (2007). L'intera regione Friuli Venezia-Giulia, al momento di tale ricerca, raccoglieva un totale di quarantaquattro casi, distribuiti in maniera difforme tra le quattro provincie (tre nella provincia di Trieste, sei in quella di Pordenone, otto in quella di Gorizia e ben ventidue in quella di Udine, mentre i cinque casi rimanenti erano localizzati sull'intero territorio regionale. *Ib.* p.283). Tra gli otto casi rilevati nella provincia di Gorizia, uno solo è stato incluso nell'approfondimento condotto da Rocchetto e Tarlao (*ib.*) ed è quello relativo al "Bilancio Partecip@attivo" del comune di San Canzian d'Isonzo. Di tutti i casi menzionati in precedenza, soltanto quest'ultimo è stato selezionato anche per questo lavoro.

Posta la limitatezza dei casi a disposizione, si è proceduto ad una primissima mappatura di tutti i casi che presentavano, *prima facie*, le dimensioni individuate nel modello teorico. Il risultato di questa prima verifica ha permesso di selezionare nove casi potenzialmente rilevanti: Agenda 21 provinciale, progetto "Elettrodotta"; Agenda 21 provinciale, progetto "Carso 2014"; Progetto "Casa sicura"; Progetto "Forum Giovani"; Programma provinciale Rifiuti Urbani; Agenda 21 locale del comune di Cormons, progetto "Prendi Posto!"; Agenda 21 locale del comune di Monfalcone, piano rifiuti urbani; Agenda 21 locale del comune di Sagrado; Bilancio Partecip@attivo" del comune di San Canzian d'Isonzo.

A partire da questi casi disponibili, si è proceduto alla loro selezione sulla base del *purposeful sampling* (Silverman, 2005; Patton, 2002; Yin, 2003), selezionando intenzionalmente quei casi che corrispondevano alle categorie teoriche evidenziate nella domanda di ricerca centrale

e in quelle operative. La selezione dei singoli casi è stata comunque fatta in chiave strumentale per approfondire la conoscenza del fenomeno relativo ai processi decisionali inclusivi, prescindendo da caratteristiche simili o diverse: il focus principale nella scelta è stato quello della comprensione del fenomeno osservato (Stake, 2005, pp. 445-446) e del potenziale di apprendimento presente in ciascuno dei casi selezionati (*ibidem*, p.451, 461). Questo metodo di selezione dei casi, infine, sembra consentire una maggiore generalizzabilità dei *finding* (Firestone 1993; Schofield 2000), attraverso delle generalizzazioni di tipo analitico (Yin 1989, 2003).

Per garantire una maggiore ricchezza informativa e accessibilità dei casi selezionati (Glesne, 1999 in Fedele, Galli, & Ongaro, 2007) sono stati inizialmente consultati due testimoni chiave (un assessore ed un dirigente dell'amministrazione provinciale).

Sulla base di quanto esposto in precedenza, sono stati così selezionati sei processi decisionali di tipo inclusivo realizzati dagli enti locali della provincia di Gorizia, due attivati direttamente dall'Ente provinciale e quattro da comuni del territorio provinciale. I casi selezionati sono stati: Agenda 21 provinciale, progetto "Elettrodotta"; Agenda 21 provinciale, programma provinciale rifiuti urbani; Agenda 21 locale del comune di Cormons, progetto "Prendi Posto!"; Agenda 21 locale del comune di Monfalcone, piano rifiuti urbani; Agenda 21 locale del comune di Sagrado; Bilancio Partecip@attivo" del comune di San Canzian d'Isonzo.

Tra di essi, sono stati scelti due casi pilota per verificare l'appropriatezza e la rilevanza sia del modello di analisi che della strutturazione delle interviste: uno relativo all'amministrazione provinciale (Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. "Elettrodotta") ed uno ad un comune della provincia (Agenda 21 locale del comune di Sagrado).

3.4 Schema logico

La ricerca, è stato ripetuto più volte, si occupa di come le soluzioni organizzative dei processi decisionali inclusivi degli enti locali influiscono sui risultati del processo stesso, posti una serie di fattori intervenienti che possono mediare questo tipo di relazione. Il punto di partenza è la struttura proposta da Edelenbos e Klijn (2005), che viene qui arricchita ed adattata al contesto oggetto di studio. Le tre macro categorie (soluzioni organizzative, fattori intervenienti e risultati) sono il frutto della domanda di ricerca emergente dall'analisi della letteratura e degli obiettivi della ricerca e rappresentano un quadro estremamente semplificato del fenomeno (fig.2), ma non permettono ancora di specificare compiutamente cosa rientra nel perimetro dello studio e che cosa ne rimane invece escluso. Seguendo l'impostazione di Miles e Huberman (1994) che suggeriscono l'esplicitazione, anche grafica, del quadro concettuale della ricerca, ciascuna macro-categoria è stata logicamente scomposta e sono state definite formulate una serie di categorie e dimensioni rilevanti (fig.3), per ciascuna delle quali è stata individuata una scala di misurazione. Nella macro-categoria "soluzioni organizzative", la scomposizione logica è stata ancora più dettagliata, e le categorie sono state scomposte in dimensioni di maggiore dettaglio.

Va precisato che, nonostante l'accordo con la sostanziale natura situazionale dei fenomeni sociali (Lincoln & Guba, 2000 in Stake, 2005) non si è ritenuto che il contesto potesse essere incluso quale componente a sé nella struttura dello schema logico, anche in relazione alla contiguità territoriale e culturale dei casi oggetto di studio. Per la registrazione delle eventuali influenze sulla relazione tra le soluzioni organizzative ed i risultati dei processi decisionali inclusivi, si è ritenuto di rimandare la contestualizzazione dei singoli casi al paragrafo sulla storia del caso stesso, tenendone conto nella fase di analisi (Strauss & Corbin, 2008, p. 57).

Sia per le soluzioni organizzative che per i fattori contestuali, è stata utilizzata una scala che va da un valore nominale minimo indicato dallo 0, ad uno intermedio indicato da 0,5 a quello massimo indicato da 1.

I risultati, invece, sono stati graduati su una scala a quattro valori: ++, +, -, --, dalla quale è stato escluso il valore medio per evitare un appiattimento scarsamente informativo su tale valore. Le scale utilizzate non prevedono indici di natura addittiva: le grandezze misurate non sono sommabili algebricamente ma indicano unicamente la loro posizione relativa su un continuum che va da un valore minimo ad uno massimo. Segue una descrizione dettagliata di ciascuno dei componenti e delle ragioni che ne giustificano la rilevanza (fig. 3):

Figura 2: modello teorico di analisi (versione semplificata)

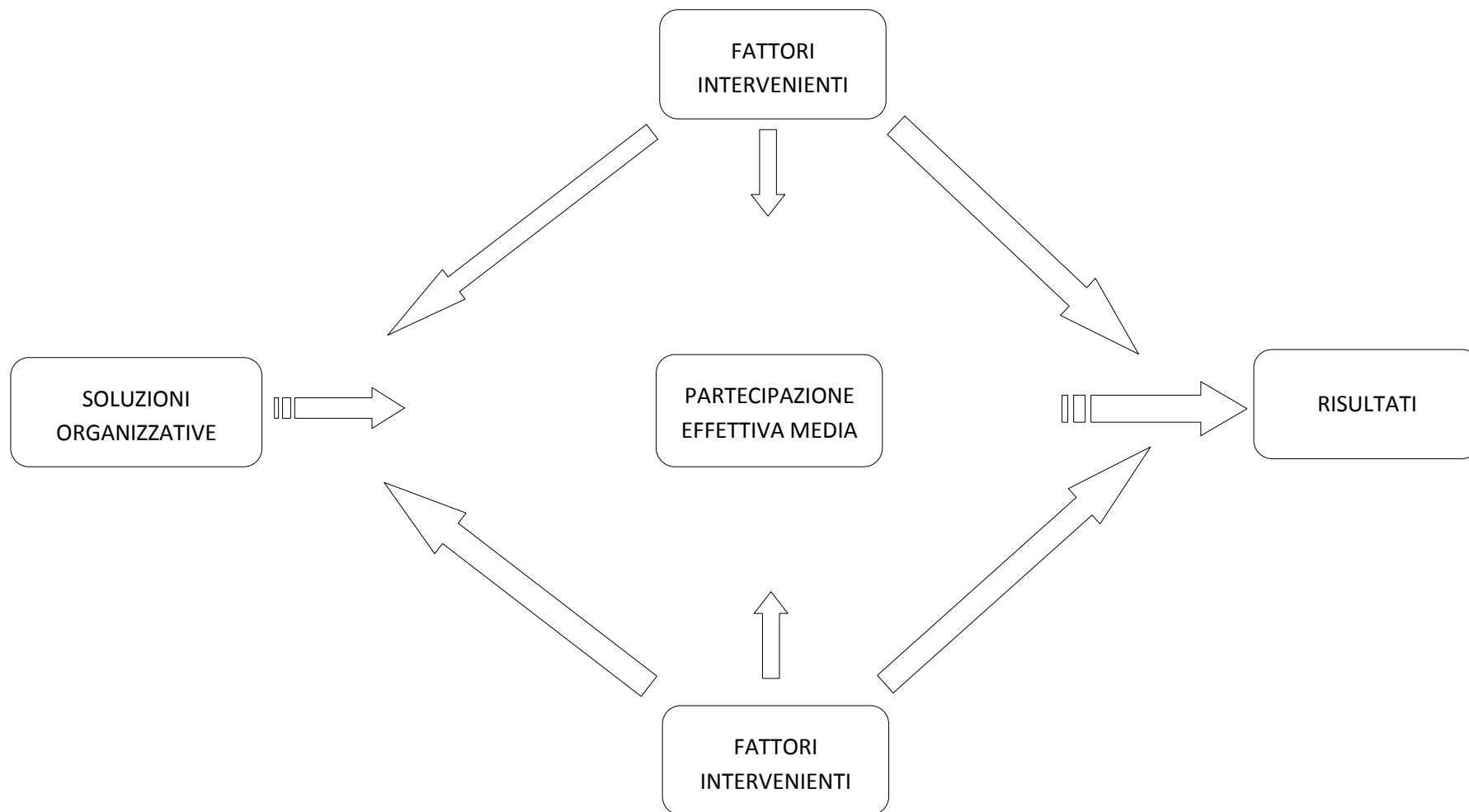
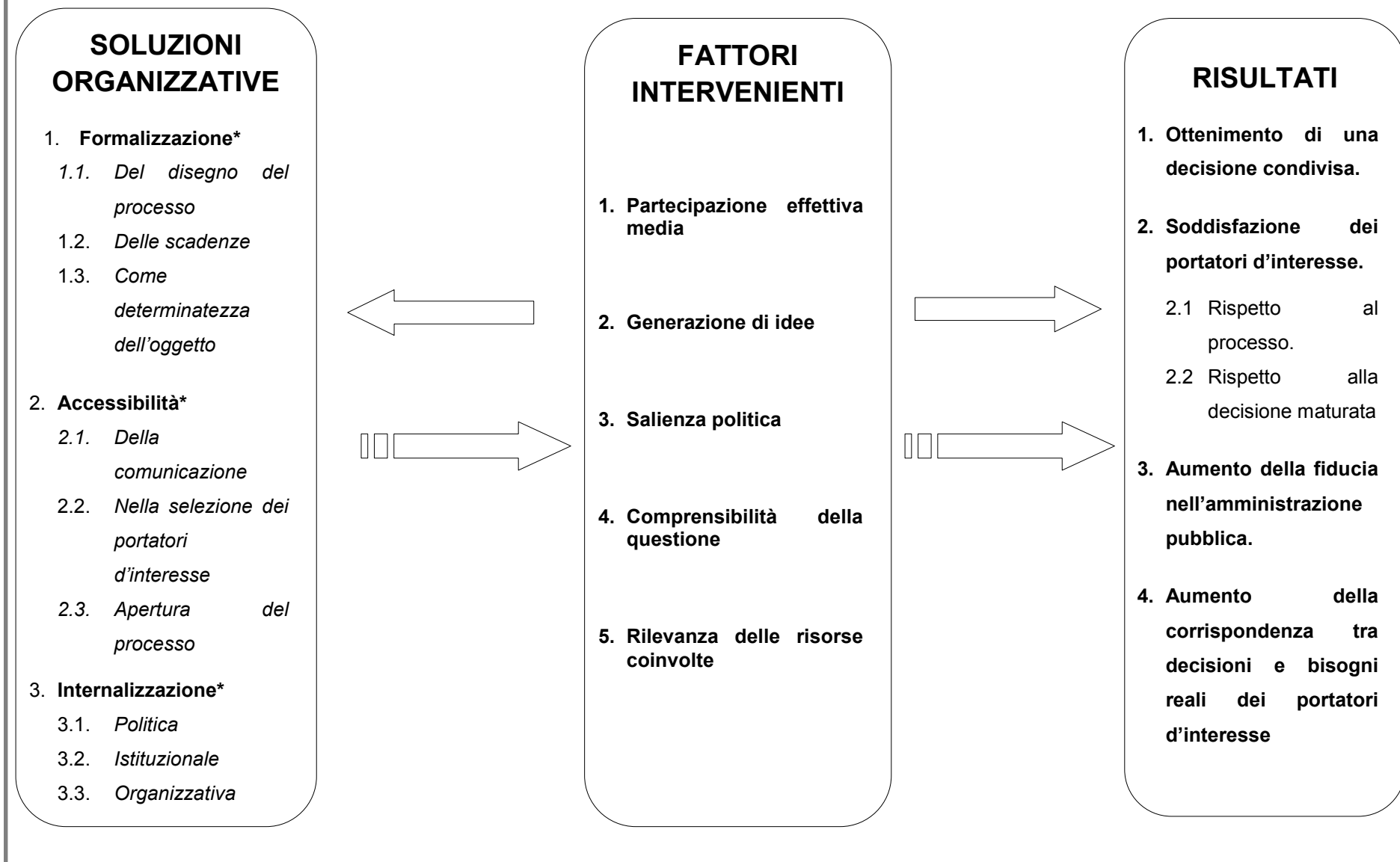


Figura 3: modello teorico di analisi (versione dettagliata)



Le Soluzioni organizzative

La macro-categoria “Soluzioni organizzative” è stata scomposta in tre categorie: formalizzazione del processo, accessibilità del processo ed internalizzazione del processo. Ciascuna categoria è stata a sua volta scomposta in dimensioni più specifiche alle quali viene assegnato un punteggio.

La categoria “formalizzazione del processo decisionale” individua il livello di strutturazione (o destrutturazione) del processo inclusivo. Le sotto-categorie rilevanti che si è ritenuto di considerare sono:

Formalizzazione nel disegno del processo. Edelenbos e Klijn (2005) analizzano le soluzioni organizzative attraverso “the degree of formalization of the interactive process through process design and process management”. In relazione alla componente presa in considerazione, quindi, il livello massimo di formalizzazione corrisponde a quei processi che hanno un disegno predefinito che viene seguito con poca flessibilità o adattamenti (valore 1). Il livello medio di formalizzazione corrisponde ad un disegno “aperto” che assume la sua veste definitiva durante l’implementazione del processo (valore 0,5). Il livello minimo di formalizzazione, infine, corrisponde semplicemente all’assenza di qualunque disegno ex ante del processo di inclusione degli *stakeholder* (valore 0).

Formalizzazione delle scadenze. La previsione di scadenze precise all’interno del processo inclusivo è un indicatore palese di formalizzazione; ciò nonostante è stato deciso di separarlo dalla dimensione precedente per la sua natura puntuale. Il massimo di formalizzazione corrisponde a scadenze predeterminate e rigide (valore 1); il livello medio di formalizzazione corrisponde invece a delle scadenze flessibili, siano esse suggerite dal gestore del processo o negoziate (valore 0,5); il livello minimo è rappresentato dall’assenza totale di scadenze (valore 0).

Determinatezza dell'output. La determinazione a priori del risultato da ottenere è, di per sé, un vincolo tra le soluzioni possibili ed i risultati che si vogliono raggiungere. In questo caso, il massimo della formalizzazione è rappresentato dalla previsione di un output predefinito. Il processo decisionale deve comunque produrre un determinato risultato, pur senza che ne siano fissate le modalità (valore 1). Il valore intermedio è rappresentato dalla previsione di un output generico: il processo vincola i partecipanti solamente ad un risultato senza specificarne modalità e contenuti) (valore 0,5). Il minimo della formalizzazione, infine, è dato dalla completa destrutturazione del processo che non richiede nemmeno la certezza di un qualsiasi risultato che non il processo in sé (valore 0).

Il secondo concetto che specifica la categoria “soluzioni organizzative” è il grado di accessibilità del processo decisionale; esso definisce il suo livello di apertura alla partecipazione dei portatori di interesse (King, Feltey e Susel 1998; Lowndes, Pratchett e Stoker 2006). Le sotto-categorie rilevanti che si è ritenuto di considerare per definire l'accessibilità sono:

Accessibilità della Comunicazione. Questa sotto-categoria prende in considerazione quanto è stato fatto, dal punto di vista della comunicazione, per favorire la chiarezza e la trasparenza del processo; in assenza di tali requisiti, infatti, anche un processo teoricamente molto accessibile, non lo sarebbe invece nei fatti. Il livello massimo di accessibilità qui è dato da una comunicazione di tipo dialogica, bidirezionale, individualizzata e costante. La comunicazione prevede un approccio paritario, l'utilizzo di strumenti sintonizzati sul target e un flusso costante che accompagni il processo decisionale (valore 1). Il valore medio è individuato in una comunicazione di tipo unidirezionale, generico e limitata agli eventi principali (valore 0,5). Il minimo di accessibilità è rappresentata da una comunicazione essenziale o dovuta che si limita a rendere noti i dati indispensabili ed all'uso di strumenti standard (valore 0).

Accessibilità nella selezione dei portatori d'interesse. Diversi autori hanno indicato la selezione dei portatori d'interesse come una delle principali soluzioni organizzative che

influenzano i risultati dei processi decisionali inclusivi (OECD 2001; Valotti 2005; Bobbio 2005; Edelenbos e Klijn 2005; Regonini 2005). In questa categoria abbiamo incluso anche l'ampiezza della partecipazione così come definita da Klijn e Edelenbos (2005). Il valore massimo in questo caso è dato dall'assenza di selezione (tutti possono partecipare indistintamente) (valore 1). Il valore medio è dato da una selezione basata su un campione rappresentativo (non necessariamente in senso statistico) oppure sull'autocandidatura dei partecipanti stessi (valore 0,5). Infine una selezione basata sulla scelta dei partecipanti caratterizza la chiusura maggiore presa in considerazione (Halpin 2006) (valore 0).

Apertura del processo decisionale. Il peso effettivo assunto dai partecipanti nell'ambito dei processi decisionali inclusivi è stato descritto successivamente da diversi contributi (Arnstein, 1969; OECD, 2001; Bobbio, 2005; Edelenbos & Klijn, 2005; Regonini, 2005; Valotti, 2005; Pillitu, 2009). Nel presente studio si fa riferimento ad una classificazione ben nota: co-decisione, consultazione e informazione, acquisendo però una tipologia da quelle illustrate da Edelenbos (2000 in Edelenbos e Klijn 2005). Nella considerazione del peculiare contesto analizzato, non si può parlare di co-decisione in senso stretto, ovvero dell'assunzione di un ruolo, da parte dei portatori d'interesse, paritetico agli organi istituzionali in relazione al potere decisionale rispetto al processo in oggetto. Abbiamo ritenuto perciò più aderente alla realtà osservata e più informativo per gli scopi della ricerca mutuare il concetto di co-produzione (Edelenbos, 2000 in Edelenbos e Klijn, 2005)²² -di cui condividiamo il contenuto- proponendo l'etichetta di inclusione attiva (*active engagement*) che ci sembra possa avere un valore descrittivo maggiore (valore 1); il valore medio è dato dalla consultazione (dove il parere espresso dai partecipanti -in forma non vincolante- è tenuto in considerazione dall'amministrazione interessata) (valore 0,5); il valore minimo di apertura del processo corrisponde infine all'informazione (situazione in cui i partecipanti vengono messi a parte di quelle che sono le decisioni già prese in altra sede) (valore 0). In questa

²² "Together politicians, administrations and those involved determine a problem-solving agenda in which they search for solutions together. Politicians are committed to these solutions with regard to the final decision making, after having tested this outcome in terms of a priori conditions."

categorizzazione rientra anche l'aspetto di profondità della partecipazione così come definita da Kljin e Edelenbos (2005).

Infine, il concetto di internalizzazione del processo, cioè fino a che punto le pratiche inclusive sono, da un lato, parte integrante della strategia politica e gestionale e, dall'altro, stabilmente inserite nelle routine organizzative delle amministrazioni locali. Le sotto-categorie rilevanti che si è ritenuto di considerare sono:

Internalizzazione politica. Questa dimensione si riferisce al ruolo svolto dagli amministratori all'interno del processo (Edelenbos e Kljin 2005). Il valore più alto si identifica con la situazione in cui i politici assumono un ruolo formale nel processo ed intervengono attivamente nei lavori, seguendo il processo in maniera costante ed assidua (valore 1); il valore medio si riscontra qualora essi partecipano al processo, seppur in assenza di ruoli formali, mantenendo però unicamente un ruolo istituzionale e senza intervenire direttamente nelle discussioni (valore 0,5). Il livello minimo si riscontra qualora manchi il coinvolgimento diretto degli amministratori nel processo (valore 0).

Internalizzazione istituzionale. La considerazione principale che ha suggerito l'inclusione di questa categoria è la peculiarità della situazione italiana in cui alcuni Consigli Regionali hanno approvato dei provvedimenti di legge tesi a regolamentare l'inclusione dei cittadini.²³ L'internalizzazione istituzionale è alta in presenza di norme o regolamenti che vincolano l'ente ad un approccio partecipativo (valore 1). Un livello intermedio si riscontra qualora esistano prassi consolidate, anche se non normate (valore 0,5). Infine il livello minore è quello in cui non vi è nessun tipo di istituzionalizzazione dei processi decisionali inclusivi (valore 0).

Internalizzazione organizzativa. Tale dimensione rileva perché rende evidente se e quanto le amministrazioni, aldilà del momento normativo, pur fondamentale, ritengano davvero

²³ L.R. n.4/2006 (Lazio), L.R. n.69/2007 (Toscana), L.R. n. 3/2010 (Emilia Romagna), L.R. n. 14/2010 (Umbria)

necessario impegnare stabilmente delle risorse nei processi decisionali inclusivi (soprattutto in periodi di ridimensionamento dei trasferimenti). Il livello più alto consiste nella presenza, all'interno dell'ente, di unità o posizioni organizzative specializzate nella gestione di processi inclusivi, nonché all'inclusione di risorse finanziarie nella programmazione periodica (valore 1); il livello intermedio corrisponde ad un'internalizzazione organizzativa "mista" dove, per occuparsi dei processi decisionali inclusivi, vengono create unità temporanee e affidate nuove mansioni a posizioni già esistenti; allo stesso tempo in questa situazione si farà ricorso a facilitatori e consulenti esterni ma con un sostanziale coinvolgimento delle risorse/strutture interne (valore 0,5). Il livello minore in questo caso è stato identificato nell'internalizzazione ad hoc: nessuna unità organizzativa è coinvolta in maniera permanente, le mansioni sono a carattere temporaneo, quando non saltuario, e il processo è affidato in toto a facilitatori esterni (valore 0).

I Fattori intervenienti

La macro categoria dei fattori intervenienti è stata scomposta nelle seguenti dimensioni :

Partecipazione effettiva media²⁴. Questa dimensione, invece di considerare il numero totale della popolazione delle realtà esaminate, dato poco informativo per l'evidente differenza tra il numero dei residenti e quello dei possibili partecipanti, esprime invece il numero medio dei partecipanti in relazione al numero dei portatori d'interesse individuati.²⁵ Il valore superiore è quello che supera il 50% (valore 1), quello medio è tra il 50% ed il 25% (valore 0,5), quello minimo è inferiore al 25% (valore 0).

²⁴ La partecipazione non viene considerata risultato in sé, ma preconditione per il successo del processo inclusivo. Ecco perché la dimensione della partecipazione viene nel modello considerata come un fattore che "intermedia" tra disegno e risultati e che trova compiuta definizione nell'esplicitazione delle due componenti numerica e qualitativa "Partecipazione effettiva media" e "Generazione di idee".

²⁵ Si pone qui il problema dei processi aperti a tutta la popolazione, senza alcuna selezione. La percentuale di partecipazione individuale dei cittadini rispetto al numero dei residenti, tuttavia, nei processi osservati, non appare un fattore rilevante, nemmeno nei processi più riusciti e "partecipati". Si pensi, ad esempio, che nella prima riunione del progetto "Prendi posto!" tenuta nell'ambito di Agenda 21 locale del comune di Cormons, hanno partecipato circa centoventi persone (al successivo Forum se ne sono iscritte settantadue ed ai tavoli di lavoro trentasette) a fronte di una popolazione residente maggiorenne di 6674 unità (dati ISTAT 2009) cioè l'1,79%.

Generazione di idee. Oltre al dato numerico, è fondamentale determinare la “qualità” della partecipazione stessa, attraverso la creazione di idee ed iniziative da parte dei partecipanti (Valotti 2005; Edelenbos & Klijn 2005, Koppenjan 2008). La scala utilizzata individua il valore massimo corrispondente alla situazione in cui il contributo dei partecipanti è sostanzialmente innovativo rispetto alle proposte di partenza, portando un contributo altrimenti non ottenibile; (valore 1)²⁶, il valore medio rappresenta la situazione in cui le proposte dei partecipanti riescono ad integrare efficacemente le proposte già individuate in precedenza e sottoposte all’attenzione dei partecipanti (valore 0,5), il valore minimo, infine è dato dall’assenza di contributi di idee e iniziative dai partecipanti (valore 0).

Salienza politica della questione (Pollitt 2006). Il concetto di salienza politica può essere riferito a un’organizzazione del settore pubblico (Hood & Dunsire 1981) o a un settore di policy (Pollitt *et al.* 2004; Pollitt 2006). In quest’ultima accezione, un argomento o un settore di policy è rilevante nel momento in cui lo è per l’opinione pubblica e per i gruppi d’interesse e se si trova spesso al centro dell’attenzione dei media. In questo senso possiamo dire che a livello locale il livello più alto è quando la maggior parte dei gruppi d’interesse sono attivi nel processo decisionale (o lo contrastano dall’esterno) e quando trova regolarmente spazio nei mezzi d’informazione locali almeno durante il suo svolgersi (valore 1); il livello medio si dà nel momento in cui vi è una presenza solo di una minoranza dei gruppi d’interesse e la risonanza sui media è limitata ad alcuni episodi salienti (valore 0,5). Il valore minimo, infine, si individua con l’assenza sostanziale dei gruppi d’interesse e il disinteresse dei mezzi d’informazione (valore 0).

Rilevanza delle risorse coinvolte (Pollitt 2006). L’ampiezza del budget considerata si può considerare una componente della valenza politica. Si può, infatti, ragionevolmente convenire sul fatto che oggetti politicamente più rilevanti (in termini di risorse) siano considerate con maggiore attenzione sia dagli amministratori pubblici che dai cittadini. Questo proprio in ragione delle

²⁶ Includiamo qui naturalmente il verificarsi della cosiddetta opzione zero, ovvero la possibilità di mettere in discussione l’opportunità stessa di effettuare l’intervento su cui il processo decisionale era chiamato a decidere.

maggiori conseguenze sul bilancio complessivo delle amministrazioni interessate e delle ricadute più importanti sul tessuto sociale di riferimento. Nella considerazione della varietà dei progetti esaminati, sembra ragionevole utilizzare sia un riferimento puramente monetario che un indicatore più generico di rilevanza locale. Tale indicazione ovviamente sarà descrittiva e giustificata rispetto al contesto esaminato. Va da se' che questa misura utilizzata e', di per se', arbitraria e difficilmente standardizzabile, si e' cercato perciò, anche attraverso la consultazione con gli enti interessati, di ottenere una scala di valori quanto possibile accurata che permettesse di includere i progetti esaminati in una delle tre categorie seguenti (massimo, medio e minimo). Come indicazione di metodo, sono stati dunque inclusi nel valore massimo i processi che coinvolgono risorse superiori a 500.000 euro e/o che hanno un impatto sostanziale sull'intera comunità locale, incidendo in maniera asseritamente determinante e/o con conseguenze di lungo termine sull'ambiente di riferimento (valore 1), nel valore medio quelli che vanno da 100.000 a 500.000 euro e/o che hanno un impatto notevole sulla parte di comunità interessata direttamente e/o conseguenze di medio termine sull'ambiente di riferimento (valore 0,5) mentre nel valore minimo tutti quelli che sono inferiori ai 100.000 euro e/o che hanno un impatto modesto e limitato a pochi appartenenti alla comunità locale e conseguenze di breve periodo sull'ambiente di riferimento. (valore 0).

Comprensibilità della questione (Pollitt 2006). Non tutti gli "oggetti" delle politiche pubbliche sono facilmente comprensibili dal pubblico in generale, alcuni di essi richiedono conoscenze specialistiche. Riteniamo che questo rappresenti una caratteristica rilevante nel momento in cui l'oggetto della politica pubblica in questione viene esaminato attraverso un processo inclusivo. Il valore massimo della comprensibilità viene dato da quegli argomenti che non richiedono alcun tipo di conoscenza tecnica o specialistica e sono facilmente illustrabili da chi gestisce il processo durante l'incontro introduttivo al processo stesso (valore 1); il valore medio della comprensibilità è dato a quegli argomenti che richiedono una fase di formazione dei

partecipanti (ancorché limitata anche ad una sola sessione introduttiva) condotta da specialisti della materia (valore 0,5); infine il valore minimo si identifica in quegli argomenti il cui oggetto richiede una fase di preparazione da parte di specialisti oltre ad una loro assistenza continua durante il processo stesso (valore 0).

I Risultati del *decision making* interattivo:

La macro- categoria “risultati” viene nel modello scomposta come segue: il primo risultato considerato è il raggiungimento o meno ad una decisione (valore si/no). In seguito, i risultati relativi alla soddisfazione dei partecipanti (così come definiti nei paragrafi successivi), sono stati graduati su una scala a quattro valori: ++, +, -, -- (molto soddisfatto, soddisfatto, insoddisfatto, molto insoddisfatto), dalla quale abbiamo escluso il valore medio per evitare un appiattimento scarsamente informativo dei risultati su tale valore. I risultati relativi alla corrispondenza tra bisogni espressi e decisione presa vengono posizionati, allo stesso modo, su una scala a quattro valori: ++, +, -, -- (completa, buona, scarsa, assente), con l’esclusione del valore medio per gli stessi motivi di cui sopra. In particolare:

Raggiungimento di una decisione condivisa. In linea con l’approccio manageriale che considera il valore delle interazioni alla luce di un atteggiamento orientato ai risultati, il primo risultato (quasi un pre-requisito) da considerarsi è il raggiungimento di una decisione condivisa.

Soddisfazione dei portatori d’interesse. C’è una chiara connessione tra la soddisfazione degli attori di un processo e la loro percezione di un risultato positivo (Edelenbos & Klijn 2005). Allo stesso tempo abbiamo tenuto in considerazione le critiche più diffuse all’efficacia di questo criterio di valutazione. In particolare, il suggerimento di Coglianese (2006) di una focalizzazione alternativa (efficacia, efficienza ed equità della decisione) è stato accolto, inserendo nel modello le dimensioni della “fiducia” descritte di seguito. Più specificamente è stata presa in considerazione e

tradotta in una domanda dell'intervista (nr.17)²⁷ la soddisfazione degli attori nei confronti della decisione presa (cioè fino a che punto i portatori d'interesse accettano e supportano una decisione politica). Questo fattore può essere considerato di conseguenza un risultato politico. In secondo luogo, è stata considerata la soddisfazione dei portatori d'interesse nei riguardi del processo (ovvero la qualità dell'interazione in sé, per lo meno nella misura in cui essa è stata percepita) che viene rilevata attraverso una seconda domanda (nr.18).²⁸ Questa domanda viene rispecchiata anche da quella conclusiva che chiede ai partecipanti di formulare una raccomandazione per degli eventuali processi successivi e fornisce così lo spunto per evidenziare ulteriormente se vi è stata soddisfazione o sono state riscontrate carenze nel processo. Le risposte ottenute sono state sintetizzate in uno dei valori citati in precedenza secondo questi criteri: ++ (molto soddisfatto) quando la maggioranza degli intervistati esprime soddisfazione, senza riserve o perplessità; + (soddisfatto) quando la maggioranza degli intervistati si dichiara soddisfatta, pur in presenza di qualche perplessità su aspetti specifici della decisione o del processo; - (insoddisfatto) quando la maggioranza degli intervistati si dichiara insoddisfatta, pur in presenza di alcuni aspetti che vengono considerati positivi; -- (molto insoddisfatto): quando la maggioranza degli intervistati si dichiara insoddisfatta, senza alcun apprezzamento per il processo e/o i suoi risultati.

Fiducia nell'amministrazione pubblica. Diversi autori sostengono che, aldilà di qualsiasi altro risultato, qualsiasi forma di inclusione potrebbe portare ad una maggiore fiducia nei confronti del governo da parte dei cittadini poichè la partecipazione implica la condivisione delle politiche pubbliche (Tschannen-Moran & Hoy 2000, Callanan 2005; Wang & Wan Wart 2007). Il concetto di fiducia è stato operazionalizzato prendendo come riferimento tre tra le principali dimensioni della fiducia: la prevedibilità dei comportamenti dell'altro, la percezione della sua competenza, e quella relative alle sue motivazioni (altruismo-opportunismo) nell'agire. La fiducia viene poi

²⁷ Al termine del processo siete giunti ad una decisione condivisa? Si ritiene soddisfatto della decisione presa?

²⁸ Ritiene che vi siano stati più aspetti positivi o negativi del processo di partecipazione? Mi può citare degli esempi a sostegno della sua risposta?

rilevata in due modi: da un lato sono state inserite alcune domande²⁹ che tendono a evidenziare l'esistenza di fiducia tra i partecipanti nei confronti dell'Ente, dall'altro sono state incrociate le percezioni riferite dai partecipanti attraverso l'analisi documentale con le informazioni fornite dai politici/funzionari e gestori (Castaldo 1995; Busacca & Castaldo 1996; Grunig 1999 e 2002; Tschannen-Moran & Hoy 2000). La compresenza (o meno) di fiducia e di comportamenti coerenti al suo sviluppo da parte dell'Ente, in assenza di fattori chiaramente distorsivi, permette di ipotizzare il ruolo svolto dai processi nella creazione di fiducia nei partecipanti. Le risposte ottenute sono state sintetizzate in uno dei valori citati in precedenza secondo questi criteri: ++ (molto fiducioso) quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione sull'ente locale positiva in ciascuna delle domande 19, 20 e 21; + (fiducioso) quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione sull'ente locale complessivamente positiva nelle domande 19, 20 e 21, pur con qualche riserva; - (poco fiducioso) quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione sull'ente locale complessivamente negativa nelle domande 19, 20 e 21, pur con qualche apprezzamento; -- (per nulla fiducioso): quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione sull'ente locale negativa in ciascuna delle domande 19, 20 e 21.

Corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d'interesse. Infine l'inclusione dei portatori d'interesse dovrebbe consentire alle amministrazioni pubbliche di integrare i loro bisogni espressi nel processo decisionale, aumentando così il proprio patrimonio di legittimità. Le risposte ottenute sono state sintetizzate secondo questi criteri: ++ (completa) quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione positiva in ciascuna delle domande 9, 19 e 21; + (buona) quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione complessivamente positiva nelle domande 9 e 19, pur con qualche riserva; - (scarsa) quando la

29 Domanda nr. 19: può descrivere qualcosa che l'Ente ha fatto per trattare i partecipanti correttamente ed equamente o meno? Domanda nr. 20: può descrivere qualcosa che l'Ente abbia fatto che indichi come ci si possa fidare che mantenga le promesse fatte, o che non le mantenga? Domanda nr. 21: quanto è fiducioso del fatto che l'Ente abbia le capacità di mantenere le promesse fatte? Mi può fare degli esempi che spieghino la sua risposta?

³⁰ Ritiene che il suo punto di vista sia stato tenuto conto nella formulazione della decisione? Mi può citare degli esempi?

maggioranza degli intervistati esprime una valutazione complessivamente negativa nelle domande 9 e 19, pur con qualche apprezzamento; -- (assente): quando la maggioranza degli intervistati esprime una valutazione negativa in ciascuna delle domande 9 e 19.

3.5 Metodi di raccolta dei dati

La raccolta dei dati empirici è stata effettuata attraverso l'utilizzo di tecniche diverse, per permettere la triangolazione dei dati empirici collezionati e rendere, così, più significativi i risultati ottenuti (Stake, 2005, p. 453; Stake, 1995, p. 114; Yin, 2003, p. 97). In particolare è stata esaminata la letteratura "non tecnica" disponibile (Strauss & Corbin, 1998, p. 52), sono state condotte una serie di interviste semi-strutturate. Solo in due occasioni è stato possibile incrementare ulteriormente la ricchezza del *data set* attraverso l'osservazione diretta delle attività dei processi esaminati (riunioni pubbliche), per cui questa tecnica è risultata residuale.

Per ciascun caso di studio la raccolta dati attraverso l'esame della letteratura "non tecnica" è stata condotta in due fasi distinte: sono stati inizialmente raccolti i documenti immediatamente accessibili al pubblico, principalmente attraverso i siti internet istituzionali e/o dedicati e gli archivi elettronici dei principali quotidiani locali; successivamente, anche in seguito all'esame della documentazione già in possesso e delle prime risultanze delle interviste, attraverso i contatti con i responsabili dei singoli processi decisionali, si sono ottenuti una serie di altri documenti rilevanti. La documentazione consultata include: verbali di deliberazione di Giunta e consiliari, verbali di Agenda 21, piani strategici, *project report*, relazioni tecniche, siti web dedicati e blog (allegato III).

Successivamente sono state pianificate e condotte una serie di interviste semistrutturate con testimoni qualificati. Le interviste sono state condotte sulla base di tracce d'interviste diverse a seconda dell'appartenenza dell'intervistato alla prima o alla seconda tipologia (allegato IV). Le tracce d'intervista sono state strutturate sulla base delle dimensioni del modello teorico ma non

sono poi state seguite pedissequamente ma utilizzate quale traccia, appunto, lasciando agli intervistati la possibilità di esplorare eventuali aspetti ritenuti rilevanti interviste, cercando anche di sollecitare eventuali contributi di interesse, anche se non inclusi nel quadro iniziale. Per ciascun caso sono stati intervistati un rappresentante politico, un funzionario amministrativo/gestore del processo decisionale inclusivo, più un numero variabile di cittadini partecipanti al processo (con un minimo di tre). Per quanto riguarda politici e funzionari amministrativi/gestori del processo non vi è stato bisogno di effettuare nessuna selezione perché, date le dimensioni delle realtà osservate, si è trattato in tutti i casi di una persona sola. In relazione ai partecipanti invece, i criteri di scelta, ove possibile, sono stati basati sulla maggiore varietà e rappresentatività possibile: posizioni/istanze rispetto alla questione in oggetto diverse tra di loro e dall'amministrazione che aveva dato vita al processo, maggiore partecipazione agli incontri. Il primo criterio è stato messo in pratica con un approccio *snowball sampling* (Miles & Huberman, 1994, p. 28), in cui agli intervistati è stato chiesto di individuare altri soggetti da intervistare secondo i criteri citati. La partecipazione agli incontri è stata invece desunta dall'analisi dei documenti e triangolata con le dichiarazioni fatte durante le interviste.

Prima di effettuare le interviste, ogni intervistato è stato contattato telefonicamente o via e-mail. Principalmente questo è stato preceduto da un contatto del responsabile dell'ente locale che "ufficializzava" la nostra presenza. Sia le telefonate che le comunicazioni via e-mail seguivano una struttura standardizzata: breve introduzione del ricercatore, dell'istituzione di appartenenza e motivo del contatto, breve descrizione della ricerca e richiesta di appuntamento per l'intervista. In linea generale le interviste sono state condotte da un ricercatore. Di preferenza nei luoghi in cui erano state fatte le riunioni relative ai processi decisionali inclusivi di cui avrebbe trattato l'intervista o, in alternativa, in un luogo a scelta dell'intervistato.

Quando possibile i ricercatori sono stati due, al fine di un controllo incrociato delle informazioni raccolte; in questo caso all'intervista è seguito in *debriefing* strutturato; le interviste sono state registrate con il consenso degli intervistati, trascritte e codificate entro 48 ore dalla

realizzazione. In totale sono state effettuate 35 interviste (di cui una collettiva con sette partecipanti).

3.6 Analisi dei dati

Per evitare alcuni ben noti limiti della strategia di ricerca scelta, nel presente articolo si adotta, in specie per l'analisi dei dati, un approccio strutturato al caso di studio (Eisenhardt, 1989). L'analisi viene infatti condotta sulla base di un modello definito ex ante, in cui i concetti sono operazionalizzati e per ciascuno di essi è definita una scala di misurazione. Tale approccio al *case study* non è stato esente da critiche: esso replicherebbe le prassi di ricerca degli approcci quantitativi, perdendo la ricchezza informativa dei casi di studio (Dyer & Wilkins, 1991). Nella considerazione di questi potenziali *bias*, si è cercato di recuperare alcune delle informazioni rilevanti, nella fase di interpretazione dei dati empirici. Inoltre, all'inizio di ogni caso di studio si è decisi di inserire una sezione descrittiva della storia del caso di studio per favorire una comprensione migliore sia delle dinamiche relazionali che delle possibili specificità contestuali (Stake 2005, p.449). Anche nella letteratura sull'analisi comparativa, abbiamo raccolto alcuni spunti interessanti per l'approccio analitico adottato in questo studio. Ragin (1994, p. 107), ad esempio, attribuisce ai *comparative researchers*, il compito di evidenziare le differenze che emergono dai casi studiati, sottolineando, allo stesso tempo, la differenza con i ricercatori che utilizzano un (mero) approccio qualitativo: compito di questi ultimi infatti sarebbe quello di investigare le concatenazioni emergenti attraverso lo studio e l'evidenziazione delle similarità. Al di là di una sottolineatura di metodo assolutamente condivisibile, pare forse possibile guardare a queste due tipologie (diversità/similarità) come ad un continuum che si pone innanzi al ricercatore che si appresta a comparare. L'atteggiamento adottato in questo studio, ad esempio, pur rifacendosi ad un approccio qualitativo, nell'analisi dei pattern emergenti ha cercato di combinare similitudini e differenze alla ricerca di un *sense making* che potesse trarre i benefici da un

reciproco rafforzamento di entrambe, per giungere infine a formulare alcune ipotesi sulle relazioni casuali tra le categorie osservate.

I dati raccolti attraverso le interviste semi-strutturate sono stati inseriti in una tabella in cui ad ogni sottodimensione è stato assegnato un valore secondo quanto descritto nel paragrafo precedente. Per le dimensioni solo parzialmente rilevabili o per nulla rilevabili direttamente dalle interviste, i dati venivano integrati con la documentazione raccolta. Successivamente, al valore delle varie dimensioni è stato assegnato un valore globale per singolo caso di studio.

A questo punto, tutti i casi di studio sono stati inseriti in un'unica tabella dalla quale, anche graficamente, risultasse più agevole verificare l'emergenza di pattern comuni attraverso le dimensioni esaminate (tabella 35, 36 e 37). (Miles & Huberman, 1994, pp. 211-214). Ogni pattern evidenziato in questo modo, è stato successivamente verificato ritornando al dato raccolto con le interviste (ed eventualmente con altre fonti documentali) per una maggior validità dei risultati ottenuti.

Cap. 4 I casi di studio

4.1 Agenda 21 locale del comune di Sagrado (GO)

4.1.1 Introduzione e storia del caso

Il comune di Sagrado (GO) conta 2234 abitanti³¹ e comprende tre frazioni (Peteano, Poggio Terza Armata e San Martino Del Carso. Nel 2005, in seguito alla presentazione al comune di un progetto di recupero dell'area della cava ex-Postir da parte della società AcegasAps S.p.A., che prevedeva la realizzazione di un'area di stoccaggio delle ceneri

³¹ Dato ISTAT 1 gennaio 2009.

provenienti dal termovalorizzatore di Trieste, una parte della popolazione locale si è mobilitata per la preoccupazione di eventuali sostanze inquinanti presenti nelle ceneri, soprattutto nella considerazione della particolare morfologia della zona (zona carsica, vicinanza con il fiume Isonzo). L'amministrazione comunale per affrontare questo momento di conflittualità ha deciso di utilizzare Agenda 21 locale. Nel dicembre 2005, ha aderito alla Carta di Aalborg³² e nel febbraio successivo, anche grazie all'accesso ad un contributo regionale dedicato proprio all'attivazione di questo tipo di processi,³³ ha attivato Agenda 21 locale con l'obiettivo primario di affrontare il tema dell'eventuale riutilizzo della cava come deposito delle scorie del riciclaggio dei rifiuti: "il processo partecipato di Agenda 21 è nato perché in quel momento stava nascendo nelle varie parti della regione, anche a livello provinciale, questo discorso di Agenda 21 [...] è partito per un problema ambientale che si è creato sul territorio, il discorso di recupero di una cava." Questa vicenda ha portato, prima, alle dimissioni del vicesindaco³⁴ e di un consigliere di maggioranza e poi ad una crisi che, nel luglio 2006, vedrà le dimissioni della maggioranza dei Consiglieri comunali e il commissariamento del comune. Nelle successive elezioni amministrative del 2007, il Sindaco uscente è stato rieletto con un programma che include l'implementazione delle scelte fatte attraverso Agenda 21 locale.

Come accennato, in questo caso il processo di Agenda 21 locale si è inserito in un contesto conflittuale in cui si è avvertita l'esigenza di trovare luoghi e strumenti di mediazione che i normali processi decisionali non potevano offrire: "Agenda 21 nasce a Sagrado in un momento di difficoltà dell'amministrazione nei confronti del problema dello sfruttamento della cava, ex cava Postir, in cui certe soluzioni, che in quel momento stavano per essere adottate, erano oggetto di un forte scontro fra maggioranza e comitati e facevano sì

³² Delibera consiliare n. 39 del 19.12.2005.

³³ Decreto Regionale n. 240/A21 di data 13 novembre 2006

³⁴ "Sagrado, Cernic si dimette da vicesindaco" "il Piccolo" - 05 ottobre 2005. pagina 04, sezione: GORIZIA.

Disponibile su http://ricerca.gelocal.it/ilpiccolo/archivio/ilpiccolo/2005/10/05/GO_16_CERN.html [accesso effettuato il 03.10.2010]

che tale decisione seguisse un processo partecipato tipico di un'Agenda 21.”. L'attivazione di Agenda 21 locale in realtà è inizialmente riuscita in questo scopo come sembrano testimoniare le dichiarazioni di un intervistato: “Cosa abbiamo fatto quest'anno? Siamo riusciti ad abbattere i muri fra noi rappresentanti di Agenda 21. Ci abbiamo messo un anno. In quest'anno però noi cittadini all'interno di Agenda 21, quelli del comitato rappresentanti di varie associazioni, abbiamo deciso di cercare di muoverci[...]”. In seguito, il processo è sembrato perdere un po' del suo slancio iniziale per diversi ordini di motivi: da un lato, essendo nata sulla spinta di una problematica specifica, Agenda 21 locale si è poi occupata di una serie di altri problemi e iniziative a livello locale, causando una naturale frammentazione nel gruppo dei partecipanti; d'altro lato, ad un certo punto del processo, nel 2008, alcuni comitati di cittadini che originariamente si erano schierati contro il riutilizzo della cava si sono ritirati da Agenda 21 locale.

Va infine rilevato che, a tutt'oggi, non è stato dato seguito al progetto di recupero del sito, anche se la questione non è ancora chiusa formalmente.

4.1.2 Soluzioni organizzative

L'amministrazione Comunale di Sagrado (GO) ha attivato Agenda 21 locale ricorrendo inizialmente al supporto di uno studio professionale che ha avviato il processo e realizzato il documento “Rapporto sullo stato dell'Ambiente 2007”.³⁵ Successivamente le attività correlate ad Agenda 21 sono state seguite direttamente da un tecnico comunale e attivate con risorse interne all'amministrazione. È importante notare come questa prassi decisionale inclusiva, nata in reazione ad un problema specifico, si sia poi allargata ad altri ambiti e si stia consolidando come prassi decisionale integrativa a quella tradizionale: “[...]”

³⁵ Disponibile su http://www.comune.sagrado.go.it/downloads/2008/RSA_Sagrado_2007.pdf [accesso effettuato il 03.10.2010].

oltre all'ambientale, va a toccare anche altri settori questo piano d'azione [...] per esempio, il tema della viabilità, che è un tema legato all'urbanistica affrontato con nuove soluzioni [...].”

Formalizzazione del disegno del processo. Il processo inclusivo di Sagrado nasce come Agenda 21 e viene implementato come tale, seguendo le prassi operative e i passaggi previsti da questo modello: creazione dei gruppi di lavoro, attivazione del Forum, etc.. La valutazione assegnata è quella media (valore 0,5) in quanto vi è comunque un adattamento alle esigenze locali ed alle proposte dei partecipanti emerse durante il processo. Infatti, nonostante qualcuno degli intervistati abbia espresso l'impressione che il processo fosse troppo formalizzato: “Leggete il regolamento di Agenda 21: [...] una serie completa di formalismi, cioè uno deve iscriversi per poter parlare, deve essere accettato [...] è stato costruito in maniera assolutamente burocratizzata”, sembra che all'interno del processo vi sia stato spazio per alcune iniziative i cui risultati sono raccolti nel sito di Agenda 21 locale: “noi cittadini all'interno di Agenda 21, quelli del comitato rappresentanti di varie associazioni, abbiamo deciso di cercare di muoverci [...] abbiamo creato una brochure, abbiamo cercato di sviluppare, di renderla un po' avvincente e siamo andati alle scuole medie [...] a presentare cos'è Agenda 21, cosa può essere un forum di cittadini, un'agorà, [...] e abbiamo creato un documento, un manualetto ad uso degli studenti, dei ragazzi. L'esperienza è stata molto positiva.”

Formalizzazione delle scadenze del processo. Anche questo aspetto della formalizzazione ha ottenuto una valutazione media di 0,5. Infatti le scadenze delle varie fasi del processo sono state più rigide all'inizio del processo, in corrispondenza dello *start up* in quanto tale e dell'avvio dello strumento inclusivo, ma non appaiono vincolanti nelle fasi successive.

Formalizzazione come determinatezza dell'oggetto/obiettivo del processo. L'obiettivo iniziale era ben preciso: affrontare una situazione conflittuale portando all'interno del

processo decisionale una realtà complessa e istanze di tipo diverso: “[...] è nato da un’esigenza concreta che era quella di trovare una possibile soluzione a un tema ambientale come quello di una cava dismessa e su quello abbiamo visto che gli strumenti abituali, storici delle amministrazioni non ci sembravano sufficienti, perché c’era necessità appunto di interloquire con soggetti diversi. [...] E quindi l’esigenza è stata quella di coinvolgere più soggetti possibili.” Allo stesso tempo però l’output atteso non era predeterminato, né definito nei contenuti, tanto che il processo si è poi sviluppato in altre direzioni ed ampliato aldilà dell’obiettivo iniziale.

Accessibilità della comunicazione. L’assegnazione del valore medio a questo *item* si basa su due considerazioni fondamentali. La prima è stata che la comunicazione relativa ad Agenda 21 locale non si è limitata allo stretto indispensabile ma vi è stato il tentativo di modulare le prassi comunicative al contesto locale, cercando di ottimizzare le risorse disponibili: “[...] diciamo che c’è in generale per quest’attività o comunque per altre, c’è sempre un contatto molto diretto”, “[d]elle lettere nelle bacheche comunali che ci sono nelle tre frazioni, sì un’affissione nella bacheca comunale proprio all’interno del comune, e poi comunque, per chi è iscritto ad Agenda 21, arrivava un documento, una lettera a casa di convocazione e alcuni articoli di giornale li ho visti, sì.” La seconda considerazione è che non sembra esserci stata una strategia comunicativa legata a questo progetto in grado di dare vita ad uno spazio di dialogo *ad hoc* tra amministrazione e cittadini e ad una comunicazione bidirezionale costante e accessibile. A puro titolo di esempio, il sito stesso di Agenda 21 non risulta accessibile in alcune sezioni, non è stato attivato un Forum online, e la possibilità di comunicare con l’amministrazione è affidata allo scambio di email.³⁶ Infine, in relazione all’accessibilità e alla trasparenza dell’approccio comunicativo adottato, va registrato che il regolamento stesso prevede che “la documentazione prodotta nel corso delle attività del

³⁶ Nella *home page* l’ultima notizia risale a marzo 2010 e non sono accessibili i verbali del forum: <http://www.agenda21sagrado.it/index.html> [accesso effettuato il 04.10.2010].

Forum è disponibile a chiunque ne faccia richiesta. [...] ed i verbali saranno disponibili nell'albo pretorio del comune di Sagrado e presso le Associazioni locali che ne abbiano fatta richiesta, al fine di rendere evidente l'azione del Forum" adottando una modalità di accesso alle informazioni che, pur mettendo a disposizione del pubblico gli atti, costringe comunque a richiederli o a recarsi in comune per visionarli.³⁷

Accessibilità nella selezione dei portatori d'interesse. Il valore assegnato è stato 0,5. Inizialmente, infatti, sono state selezionate le realtà associative locali e ritenute le controparti più adeguate nel processo: "[...] abbiamo mandato le lettere a tutte le associazioni che potevano essere interessate chiedendo se volevano partecipare [...]", "[...] dall'associazione sportiva, all'associazione culturale, al comitato contro la cava, sono stati invitati tutti. [...] siete iscritti formalmente di diritto a questo forum perché per noi siete importanti per le decisioni territoriali. [...] sono state messe anche delle persone singole, ma rappresentative di per sé." Allo stesso tempo l'amministrazione comunale ha aperto questo processo anche ai cittadini, pur limitandone l'intervento e condizionandolo a modalità più strutturate.³⁸ A conferma di un approccio piuttosto "istituzionale", è interessante notare come nell'elenco degli *stakeholder* siano inclusi, oltre al Sindaco e ai membri del consiglio comunale, anche alcuni partiti politici locali, una direzione generale regionale e la Provincia di Gorizia.

Apertura del processo decisionale. La percezione del ruolo assunto dai portatori d'interesse in questo processo è sicuramente condizionata dai motivi per cui il processo stesso è stato avviato. Le posizioni conflittuali tra amministrazione comunale e gruppi di cittadini contrari all'ipotesi di riutilizzo dell'ex cava, sono rispecchiate nelle dichiarazioni rese durante le interviste: "[...] meno della metà delle nostre richieste sono state, diciamo, incluse,

³⁷ Regolamento di Agenda 21 locale del comune di Sagrado, disponibile su http://www.agenda21sagrado.it/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28 [accesso effettuato il 03.10.2010].

³⁸ "[...] possono aderire al Forum anche singoli cittadini che ritengono di poter offrire il loro contributo di idee e di esperienze. La loro partecipazione è subordinata a una richiesta motivata scritta che verrà valutata nella prima seduta utile del Forum, che esprimerà con ampia condivisione l'inserimento del componente al Forum." Estratto dal regolamento di Agenda 21 locale del comune di Sagrado. V. nota precedente.

inglobate, in tutte le decisioni prese da Agenda 21 locale. [mentre per quanto riguarda gli altri partecipanti] solo di quelli che [...] sono vicini all'amministrazione comunale." Il valore massimo che è stato assegnato a questo *item* (valore 1), al di là del tono di alcune dichiarazioni, che comunque confermano il recepimento di una parte delle istanze espresse, si giustifica in ragione delle modalità di recepimento delle proposte, rilevate nelle interviste: "[q]uando un cittadino proponeva un discorso, la maggioranza decideva se discuterne o meno e in che posizione delle priorità metterlo" ma soprattutto dalla posizione del comune nei riguardi delle indicazioni emerse da Agenda 21 locale: "il comune [...] ha adottato completamente il piano d'azione e ha detto: "Le azioni individuate dal Forum di Agenda 21 diventano programma dell'amministrazione".

Internalizzazione politica. E' indubbio che il ruolo svolto dalla componente politica nel processo decisionale inclusivo in esame sia molto importante e sottolineato dalla scelta di essere inseriti nella lista degli *stakeholder*. Ciononostante il valore medio assegnato 0,5 testimonia del ruolo sostanziale di informazione svolto all'interno del processo stesso: "non hanno mai cercato di influenzare le persone, non hanno mai portato la parte del comune", "c'è stato un ruolo diverso. A volte, appunto, il ruolo d'informazione, a volte [di ascolto e recepimento delle] posizioni" accanto ad uno più strumentale ovvero "con la finalità di portare [ai politici] direttamente il problema, senza passare da un verbale. La loro partecipazione è sempre stata nelle riunioni perché comprendano direttamente dal cittadino."

Internalizzazione istituzionale. La valutazione di questo aspetto dell'internalizzazione corrisponde a 0,5 (valore medio). Il comune di Sagrado ha istituzionalizzato la propria adesione ai principi decisionali inclusivi nel 2005 (v. nota 13) e, nel 2007, ha incluso nel proprio programma quinquennale i contenuti del Piano di Azione Locale di Agenda 21. A questo proposito va rilevato che, mentre la delibera citata del 2005 rimane nell'ambito di provvedimenti normativi dalla valenza soprattutto simbolica, l'inclusione nel programma di

governo delle risultanze di Agenda 21 locale, assume un significato più strategico e sottolinea la possibile funzione di questa modalità decisionale: “[q]uesto invece è un livello più locale di legittimazione, di rapporto, è un altro spazio che recupera quelli che non stanno nei partiti, ecco li vedo complementari.”

Internalizzazione organizzativa. Da un punto di vista del coinvolgimento delle strutture tecniche, il comune di Sagrado, dopo la fase di avvio di Agenda 21 locale, affidata ad uno studio professionale, ha deciso di proseguire impiegando proprie risorse umane. Come spesso accade in questi contesti, l’ufficio che inizialmente si è trovato a gestire la questione che ha portato all’attivazione di Agenda 21 locale, ha poi continuato a gestire il processo decisionale inclusivo (nella parte di competenza comunale) mettendo a frutto la competenza e l’esperienza acquisite in precedenza:” naturalmente l’ufficio più dedicato, in generale per tutto, è l’ufficio tecnico e quindi è stato destinato là.” Il valore assegnato è stato 0,5.

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
<i>Agenda 21 comune di Sagrado (GO)</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5

Tabella 5: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 comune di Sagrado (GO).

4.1.3 Fattori intervenienti

Partecipazione effettiva media. Nel caso di Agenda 21 locale del comune di Sagrado la valutazione della partecipazione va preceduta da un esame della composizione del gruppo

degli *stakeholder* individuati. Infatti nei documenti³⁹ vengono indicati tra i portatori d'interesse anche il Sindaco, dodici consiglieri comunali e un assessore esterno. Si è quindi ritenuto di elaborare la media e le percentuali sia includendo la parte politica che escludendola dal calcolo, per verificare la consistenza delle diverse ipotesi. Nel primo caso i portatori d'interesse sono sessantasei, con un totale di centoquarantuno presenze in sei incontri. La partecipazione media è stata del 35%, corrispondente al valore 0,5. Nel caso in cui si escluda, però, dal conteggio la presenza dei politici, il numero degli *stakeholder* individuati diventa cinquantacinque, e la partecipazione media 29%. Questo secondo dato, pur corrispondente allo stesso valore nella scala, registra una differenza rilevante che, da un lato, testimonia l'interesse degli amministratori per il processo, ma dall'altro ridimensiona il dato sulla partecipazione dei cittadini al processo stesso. Questa doppia valutazione ha trovato riscontro anche in alcune dichiarazioni degli intervistati: “non c'era partecipazione in quell'anno e mezzo, eravamo noi singoli rappresentanti, gente sempre di meno. C'erano delle riunioni, proprio perché all'inizio si voleva esser tutti presenti, c'è stata una lista immensa di associazioni, [...] il consigliere comunale, eccetera.”, “ad ogni riunione che partecipavamo di cittadini non se ne vedevano praticamente mai. C'erano grandi presenze di partiti politici, dell'amministrazione comunale, di associazioni varie del territorio, sì anche importanti sicuramente.”

Per ragioni di omogeneità con gli altri casi, è stato deciso di includere nell'analisi i dati che non includono i politici locali nel conteggio degli *stakeholder*.

Generazione di idee. Dalle interviste, pur nella dialettica anche accesa di alcune posizioni, risulta evidente come vi sia stata una consistente generazione di idee che ha permesso di classificare questo *item* con il valore massimo di 1. Anche in questo caso, si

³⁹ Elenco degli stakeholder e presenze forniti dal comune di Sagrado; sito di Agenda 21 locale del comune di Sagrado alla pagina http://www.agenda21sagrado.it/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=27 [accesso effettuato il 22.09.2010].

evidenza come sia presente il patrimonio di conoscenza diffusa e quanto il processo decisionale abbia la potenzialità di arricchirsi grazie a contributi diversi, anche se i numeri assoluti dei partecipanti rimangono tutt'ora piuttosto limitati, “[e]cco, noi lì, come comitati di cittadini, abbiamo portato in Agenda 21 l’assoluto bisogno di mettere della cartellonistica con un esborso minimo, mi creda, tra il comune di Gradisca e il comune di Sagrado, un cartellone che dica: <<Qui c’è il divieto di entrare in acqua, non andateci perché potrebbe esserci un problema>>”, “[l]’amministrazione non aveva mai parlato di viabilità alternativa, ma il forum di Agenda 21 ha detto: guarda che la cittadinanza pensa come soluzione migliore la viabilità alternativa, poi ci saranno tante altre soluzioni intermedie, però ecco un’espressione di come un forum si esprime, al di là di quello che un’amministrazione può dire o fare.”, “[c]’è stata per esempio una proposta di realizzare nell’ex cava un centro, un piccolo zoo degli animali del Carso e questa è un’idea che ad un’amministrazione difficilmente viene.”

Salienza politica della questione. Della questione che ha dato vita a questo processo si è parlato diffusamente nei paragrafi precedenti e si è accennato come essa abbia addirittura portato al commissariamento del comune. Oltre a questo, in relazione ai parametri definiti nel modello teorico, possiamo rilevare come non solo si siano attivati i principali gruppi d’interesse (dalle istituzioni provinciali, ai partiti, alle associazioni ambientaliste), ma si siano creati anche dei comitati *ad hoc* che, almeno in un caso, hanno raccolto qualche centinaio di consensi. Dal punto di vista della risonanza mediatica l’esito è di 246 articoli relativi al processo decisionale inclusivo del comune di Sagrado (vedi tabella 6).⁴⁰ Tutte queste caratteristiche contribuiscono concordemente al valore massimo 1 di questo item.

⁴⁰ La ricerca è stata effettuata nell’archivio online dei quotidiani locali (Il Piccolo e Messaggero Veneto), con le parole chiave “Agenda 21 Sagrado” e “cava postir”, oltre che sul motore di ricerca di Google dedicato ai blog con le stesse parole chiave, per il periodo 2006/2007: <http://blogsearch.google.com/> [accesso effettuato il 20.10.2010]

	Anno 2006		Anno 2007	
	Parole chiave			
	Agenda 21 Sagrado	Cava Postir	Agenda 21 Sagrado	Cava Postir
Il Piccolo	11	65	19	69
Messaggero Veneto	11	19	21	31
Tot.	22	84	40	100
SubTot.	106		140	
Tot. Generale	246			
Post	/			

Tabella 6: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 locale del comune di Sagrado.

Comprensibilità della questione. Il riutilizzo della cava dismessa come deposito di scorie è stato valutato con il valore 0,5, ovvero come una questione che ha richiesto una fase di formazione, seppur limitata, che è stata effettuata: “[i]l tutto era sempre abbastanza chiaro, perché poi ci si aiutava anche con filmati, con diapositive, al di là di quello che poteva dire il tecnico del momento. Nello sviluppo si potevano chiedere chiarimenti.” Nello specifico, la prima fase di formazione dei cittadini è avvenuta anche attraverso l’opera dei comitati contrari all’opera: “[...] abbiamo fatto appunto questo percorso formativo con svariate associazioni: geologi, tecnici, eccetera e questo è stato sempre aperto a tutti, a beneficio di tutti quanti.”

Rilevanza delle risorse coinvolte. Il valore massimo (1) di questo *item* deriva sia dalla componente puramente monetaria (nei vari progetti avviati sulla base delle indicazioni di Agenda 21 locale sono stati impegnati più di un milione di euro) che da quella relativa alle conseguenze sulla comunità locale. L’attivazione di una discarica è sicuramente un evento con effetti di lungo termine su tutta la comunità locale, sia per l’impatto sul territorio e sulle infrastrutture, sia per le possibili conseguenze di tipo ambientale e o sanitario.

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
<i>Agenda 21 comune di Sagrado (GO)</i>	0,5 (15 - 29%)	1	1	0,5	1

Tabella 7: Fattori intervenienti caso Agenda 21 comune di Sagrado (GO).

4.1.4 Risultati

Raggiungimento di una decisione condivisa. Anche questo *item* risente della polarizzazione delle posizioni degli intervistati. Va detto che alcuni intervistati si sono detti stati parzialmente d'accordo nel ritenere che si sia giunti ad una decisione condivisa, nel senso che il processo, anche se ha evitato sinora il riutilizzo della ex cava, non ha però visto il comune cambiare il piano regolatore per cambiare la destinazione dell'area: “[...] non siamo andati al di là di ottenere una generica, come dire, volontà dell'amministrazione di cambiare la destinazione del sito della discarica. Cioè attualmente [...] non è stato ancora cambiato il piano regolatore per dire che lì non si può fare più una discarica.”

Soddisfazione dei portatori d'interesse (decisione raggiunta). Il valore attribuito dalla soddisfazione nei confronti della decisione raggiunta è + (soddisfatti), nella considerazione che, anche se non vi è maggioranza di soddisfatti ma solo una situazione di parità, alcuni degli insoddisfatti si sono dichiarati tali perché non hanno ancora ottenuto una decisione definitiva dal comune: “[è] stata una decisione della quale siete stati soddisfatti alla fine? No, non ancora, perché ancora non è stata fatta quella benedetta modifica al piano regolatore.” (v. anche paragrafo precedente).

Soddisfazione dei portatori d'interesse (processo). La maggioranza degli intervistati si è dichiarata soddisfatta del processo decisionale inclusivo e la valutazione conseguente è stata

+ (soddisfatti). Ciononostante, sulle percezioni negative sembra aver pesato la disillusione di chi aveva partecipato al processo con in mente soltanto il problema del riutilizzo della cava, mentre Agenda 21 locale si è invece occupata anche di altri problemi, cercando di fare un quadro più generale della situazione locale: “Agenda 21 è entrata per un motivo specifico qua a Sagrado, [...] per noi era naturale risolvere questo problema della discarica, assolutamente c’è stata una chiusura da parte della presidenza: “No, questo è uno degli argomenti, noi siamo ad Agenda 21, dovremmo sviluppare tutte le cose, [...] le criticità del territorio.” Si sono registrate anche insoddisfazioni legate alla difficoltà di trovare un modo per dialogare ed un certo cinismo nei confronti dello strumento stesso: “Non so l’Agenda 21 neanche bene come sia nata, per dire il vero, però in fin dei conti non è una cosa brutta. Sono dei volontari che dicono la loro opinione, paesani insomma, tutto là il discorso.” Tra i soddisfatti invece ricorre l’idea che l’inclusione sia sostanzialmente un valore in sé: “[...] aver messo in piedi un processo partecipato su argomenti che danno come prioritario uno sviluppo sostenibile è già di per sé un fatto positivo.”

Aumento della fiducia nell’amministrazione pubblica. Positivo il valore di questo *item* + (fiduciosi), che vede in alcuni casi gli intervistati rispondere ad una domanda specifica sull’aumento della fiducia riferendolo direttamente al percorso di Agenda 21: “[s]i, è ovvio perché una cosa decisa unilateralmente dal comune può non essere condivisa da una parte o la maggior parte della popolazione, se la decisione è attuata dopo essere stata discussa dall’Agenda 21 la cittadinanza non può più dire che il comune ha fatto da solo, l’ha fatto sulla spinta dell’Agenda 21.”

Aumento/diminuzione della corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d’interesse. Nonostante l’ottenimento della decisione condivisa e la soddisfazione dei portatori d’interesse per la stessa, il valore della sua corrispondenza con i bisogni espressi rimane scarsa (-). Vi sono diversi ordini di ragioni per questo tipo di risultato.

Da un lato, in precedenza è stata valutata positivamente la soddisfazione dei portatori d'interesse nei confronti della decisione, pur in presenza di riserve sulla destinazione definitiva dell'area dell'ex cava e questo spiega in parte la differenza di valori. Da un altro punto di vista, alcune delle richieste non facevano riferimento diretto a bisogni ma piuttosto a posizioni espresse rispetto al problema in discussione. In questo caso, in presenza di un dato strutturato leggermente ambiguo, si è tenuta in considerazione, più che la singola risposta, il significato complessivo che emergeva dall'intervista.

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)	Aumento fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
<i>Agenda 21 comune di Sagrado (GO)</i>	SI	+ (soddisfatti)	+ (soddisfatti)	+ (fiduciosi)	- (scarsa)

Tabella 8: Risultati caso Agenda 21 comune di Sagrado (GO).

4.1.5 Griglia del singolo caso

			Caso
			<i>Agenda 21 locale del comune di Sagrado</i>
SOLUZIONI ORGANIZZATIVE	Formalizzazione	Disegno del processo	0,5
		Scadenze processo	0,5
		Determinatezza oggetto/obiettivo processo	0,5
	Accessibilità	Comunicazione e strumenti impiegati	0,5
		Selezione partecipanti/attori coinvolti	0,5
		Apertura del processo	1
	Internalizzazione	Politica	0,5
		Istituzionale	0,5
		Organizzativa	0,5
FATTORI INTERVENIENTI	Partecipazione effettiva media		0,5 (15 - 29%)
	Generazione d'idee		1
	Valenza politica		1
	Comprensibilità immediata		0,5
	Rilevanza delle risorse coinvolte		1
RISULTATI	Ottenimento decisione condivisa		SI
	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)		+ (soddisfatti)
	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)		+ (soddisfatti)
	Aumento fiducia in amm.ne pubblica		+ (fiduciosi)
	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi		- (scarsa)

Tabella 9: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Sagrado

4.1.6 Conclusioni del singolo caso

Agenda 21 locale del comune di Sagrado ha messo in campo una serie di soluzioni organizzative che, ad eccezione del dato relativo all'apertura del processo, tutte ottengono una valutazione media.

La partecipazione, pur limitata, sembra raggiungere livelli accettabili e non soltanto nel periodo più "caldo" della vicenda, ma anche in occasione di altre riunioni di Agenda 21 a cui abbiamo partecipato direttamente. Gli altri fattori intervenienti hanno tutti raggiunto il valore 1 (massimo) ad eccezione della comprensibilità della questione che ha il valore 0,5 (medio).

In merito ai risultati, infine vediamo come la decisione sia stata raggiunta e vi siano valori positivi riferiti alla soddisfazione dei portatori d'interesse nei confronti della decisione e alla fiducia nell'amministrazione pubblica, negativi invece relativi alla soddisfazione dei portatori d'interesse nei confronti del processo e alla corrispondenza della decisione presa con i bisogni espressi.

L'analisi di questo caso sembrerebbe suggerire che l'apertura del processo, da sola, non è condizione sufficiente per ottenere la soddisfazione dei portatori d'interesse. Posto però che tutte le altre soluzioni organizzative assumono lo stesso valore parrebbe addirittura che in questo caso l'apertura del processo sia collegata in qualche modo all'insoddisfazione nei confronti del processo stesso. Questa soluzione organizzativa sembra poter essere messa in relazione alla soddisfazione nei confronti della decisione presa ed all'aumento della fiducia nell'amministrazione pubblica. La spiegazione di questa dinamica sembra potersi riferire al particolare contesto conflittuale in cui si è svolto il processo decisionale inclusivo ed alla polarizzazione degli atteggiamenti nei confronti dell'amministrazione comunale che, va ricordato, nonostante la crisi ed il conseguente commissariamento ha poi vinto nuovamente le elezioni.

Proprio questo aspetto sembrerebbe poter indicare che i processi decisionali inclusivi, in presenza di conflitti anche aspri, possano rappresentare uno strumento efficace di riduzione delle conseguenze del conflitto stesso, fornendo spazi, tempi e occasioni per trasformare il conflitto in atto attraverso la deliberazione.

Oltre a questo, il processo inclusivo pare essere riuscito a contribuire anche a mettere in comune delle risorse ulteriori rispetto a quelle a disposizione dell'Ente locale, ampliando il patrimonio di conoscenza senza aggravio di costi specifici (o comunque a costi molto limitati): “[p]erché hanno esperienze, professionalità, conoscenze che non sono possibili, io direi, in un piccolo comune. Cioè, [il comune non può] ad esempio avere un ingegnere ambientale, quindi alcune professionalità esterne diventano invece risorse per l’ente.”

4.2 Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. “Elettrodotta”

4.2.1 Introduzione e storia del caso

All'interno di Agenda 21 locale della provincia di Gorizia, il gruppo di lavoro “energia” ha tra le sue competenze quella di elaborare proposte finalizzate ad una politica di sostenibilità energetica, incluse quelle sull'impatto delle infrastrutture di produzione e distribuzione dell'energia.⁴¹

La ristrutturazione delle infrastrutture energetiche (ed elettriche in particolare) della Regione Friuli Venezia Giulia è stata oggetto di una serie di interventi legislativi di varia fonte⁴² che, nell'ambito della politica energetica nazionale, preso atto delle infrastrutture esistenti, hanno ipotizzato il potenziamento della rete esistente. Il progetto relativo alla costruzione dell'elettrodotta Redipuglia Udine-ovest viene presentato come parte integrante

⁴¹ http://agenda21.provgo.eu/?page_id=7 [accesso effettuato il 06.10.2010].

⁴² Tra i più recenti: Documento per la programmazione economica e finanziaria (DPEF 2009-2013) – Quadro strategico nazionale (QSN 2007-2013)- Programma regionale di sviluppo Regione Autonoma Friuli – Venezia Giulia (PRS 2007-2009) - Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale (DPEFR) Regione Autonoma Friuli – Venezia Giulia L.R. 21/2007.

del quadro della razionalizzazione delle infrastrutture dell'area compresa tra le Provincie di Gorizia, Pordenone ed Udine con l'obiettivo di riequilibrare la rete di trasmissione ad altissima tensione friulana. La stazione elettrica di Redipuglia, infatti, attraverso la quale transitano sia i flussi energetici provenienti dalla Slovenia che quelli prodotti localmente dai poli di Monfalcone e Torviscosa, viene definita l'anello debole della rete.⁴³ Nel mese di luglio 2007 La Regione Friuli Venezia-Giulia e Terna S.p.A. hanno firmato un Protocollo d'Intesa per la realizzazione dell'opera ed attualmente si attende il parere congiunto del Ministero dell'Ambiente e dei Beni Culturali per la valutazione dell'impatto ambientale e la successiva autorizzazione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico.⁴⁴

Il progetto viene presentato da Terna S.p.A. e prevede un elettrodotto aereo. Per dare un'idea delle dimensioni -anche sul piano dell'individuazione dei portatori d'interesse e della gestione dei rapporti con quest'ultimi- bisogna considerare che l'opera coinvolgerebbe il territorio di due provincie, interesserebbe direttamente tredici comuni ed altri quattro ricadrebbero nell'ambito d'influenza potenziale.⁴⁵

Il motore principale della mobilitazione attorno a questa vicenda è stato il "Comitato per la vita del Friuli rurale"⁴⁶ che ha attivato una serie di iniziative e di incontri in opposizione al progetto presentato da Terna S.p.A., con l'obiettivo dell'interramento della linea.

A fronte di un'opera di tale portata e che coinvolge un territorio così vasto, il processo inclusivo intrapreso dalla Provincia di Gorizia (e da quella di Udine) ha avuto uno svolgimento molto limitato, sia nel tempo che nel coinvolgimento delle popolazioni interessate. Tra il 15 aprile e il 15 maggio 2009, infatti, sono stati organizzati tre incontri di

⁴³ Studio di Impatto Ambientale "Elettrodotto a 380 kV "Udine Ovest – Redipuglia" - Terna S.p.A. Disponibile su http://agenda21.provgo.eu/wp-content/files/GRUPPI/Energia/elettrodotto%20redipuglia-udine/PSRARI08013_SIA/RELAZIONE/01_PSRARI08013_SIA_def.pdf [accesso effettuato il 03.10.2010].

⁴⁴ http://www.terna.it/default/Home/AZIENDA/sala_stampa/tutti_comunicati_stampa/cs_2010/cs_giugno/Elettrodotto_Udine_ORedipuglia.aspx [accesso effettuato il 20.20.2010].

⁴⁵ V. nota precedente.

⁴⁶ Il Comitato nasce nel 2007 per opporsi alla costruzione dell'elettrodotto Redipuglia Udine-ovest, sensibilizzando le popolazioni interessate dall'opera in merito ai possibili rischi per l'ambiente e la salute.

Agenda 21 interprovinciale (due aperti a tutti gli *stakeholder* e uno riservato agli amministratori dei comuni interessati), al termine dei quali “i gruppi di lavoro tematici interprovinciali, [...] elaboreranno le proposte da sottoporre all’approvazione del forum finale che si terrà entro il 15 maggio in seduta plenaria coinvolgendo gli *stakeholder* di entrambe le province.”⁴⁷ Nella considerazione della complessità di una questione dibattuta da almeno tre anni circa, la scelta dei tempi e delle modalità di lavoro, pare difficilmente interpretabile come una volontà di inclusione degli *stakeholder* nel processo decisionale, ma piuttosto diretta a garantire una maggiore legittimità alle scelte adottate dall’amministrazione provinciale di opporsi alla realizzazione di questa infrastruttura nei termini esposti in precedenza.⁴⁸

I due incontri pubblici tenuti a Gorizia e Udine, sono stati essenzialmente a carattere informativo e dedicati all’illustrazione e agli approfondimenti relativi al progetto, contestualizzandolo rispetto alla situazione del mercato energetico regionale attuale ed ai possibili sviluppi di scenario. L’incontro di Udine in particolare è servito anche all’individuazione dei portatori di interessi attivi in quell’ambito territoriale.

Sulla base di quanto discusso nel Forum di Agenda 21 interprovinciale, è stata redatta una prima bozza di documento, aperta ad eventuali integrazioni. Il successivo documento finale, contrario alla realizzazione dell’elettrodotto, è stato fatto proprio dalla Giunta Provinciale di Gorizia⁴⁹ ed anche la Provincia di Udine si è espressa negativamente sulla questione.⁵⁰ Nel corso dei tre incontri hanno partecipato complessivamente sessantasette persone tra enti, comitati, associazioni, sindacati, mentre la partecipazione di privati cittadini è stata numericamente molto limitata: “c’eravamo noi, però poi la partecipazione si

⁴⁷ <http://agenda21.provgo.eu/?p=130> [accesso effettuato il 12.10.2010].

⁴⁸ Questi aspetti in particolare verranno analizzati in maggior dettaglio nei paragrafi successivi.

⁴⁹ Parere del Forum di Agenda 21 delle Province di Gorizia ed Udine in merito allo Studio di Impatto Ambientale presentato da TERNIA S.p.A. sul progetto di elettrodotto a 380 KV in DT “Udine Ovest-Redipuglia”. Disponibile su <http://agenda21.provgo.eu/?p=133> [data di accesso 09.08.2010] e Deliberazione della Giunta Provinciale nr.77 del 13.05.2009. Disponibile su <http://agenda21.provgo.eu/?p=143> [data di accesso 09.08.2010].

⁵⁰ Nota n. 64131 del 12 maggio 2009.

vede...riguarda gli interessati ai fondi. Che poi, con l'andar del tempo si viene a conoscere un po' tutti e si vede che gli unici che partecipano sono quelli interessati.”

Un altro aspetto fondamentale da sottolineare è la mancata partecipazione di Terna S.p.A. alle riunioni, intervenendo sulla questione solo attraverso dei comunicati. D'altra parte, l'azienda ha impostato un banner che compare quando ci si collega al suo sito con la scritta “CON LA NUOVA LINEA ELETTRICA UDINE REDIPUGLIA DAREMO AL FRIULI VENEZIA-GIULIA UN FUTURO PIU' LUMINOSO”, oltre a dedicare alla vicenda una sezione della propria *home page* intitolata “Focus Friuli Venezia-Giulia”, nella quale vengono illustrati i motivi a favore della scelta fatta.

4.2.2 Soluzioni organizzative

Il processo decisionale inclusivo analizzato in questo caso è stato formalizzato all'interno di un'Agenda 21 interprovinciale costituita *ad hoc* (Gorizia e Udine) ed ha fatto riferimento, in buona sostanza al Forum e al gruppo di lavoro “Energia” esistenti all'interno di Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Il processo attivato mirava a presentare, entro tempi definiti, una posizione unitaria da parte delle due provincie, dei comuni e del numero più ampio possibile di *stakeholder* per il successivo confronto con gli interlocutori istituzionali (Regione Friuli Venezia-Giulia e Ministero) e non (Terna S.p.A.). In questo senso, tutto il processo pare assumere una valenza politica strumentale diretta soprattutto a conquistare legittimità e a dare forza alla posizione delle amministrazioni interessate: “la decisione di promuovere un procedimento di Agenda 21 interprovinciale [è stata presa per] rendere formale l'approccio di amministrazioni comunali e, per quanto possibile, di popolazione e portatori d'interesse, ai fini di una, come dire, presa di posizione a priori ostativa dell'elettrodotto aereo Redipuglia – Udine ovest.”

Formalizzazione del disegno del processo. Il valore assegnato a questo *item* è di 0,5 e corrisponde al valore medio. Infatti, le modalità utilizzate, pur rientrando sotto il cappello generico di Agenda 21 locale, vengono in realtà adattate alle esigenze di un processo piuttosto rapido e snello, che tiene conto soprattutto della valenza quasi operativa (nel senso di contrapposta a strategica e strutturale) dello strumento utilizzato. Come espresso da uno degli intervistati: “[p]erché una Agenda 21 promossa un anno prima, attraverso quattro comuni resistenti all’elettrodotto aereo Redipuglia Udine-ovest era stata abortita dalla precedente amministrazione regionale[.] Quindi si è arrivati alla conclusione che per avere una opposizione il più possibile unitaria e corale, ci fosse bisogno di una Agenda 21.” D’altra parte il processo viene percepito da alcuni addirittura come troppo poco strutturato: “Su questo c’era abbastanza libertà d’intervento ma, d’altra parte, forse, anche una minor possibilità di focalizzare se uno non interveniva spontaneamente su tutti gli argomenti...”, “Secondo me erano strutturate, forse poco. Nel senso che una, una strutturazione un po’ più precisa, avrebbe forse aiutato ad essere un po’ più rapidi, forse un po’ più produttivi” anche se questo, almeno in parte, può essere ricondotto più alla gestione del processo stesso che non alla formalizzazione del suo disegno in senso stretto.

Si può forse osservare che, in questo caso, la componente di maggior rilevanza non è tanto relativa alla formalizzazione del processo osservato, quanto al suo formalismo.

Formalizzazione delle scadenze del processo. Questo *item*, a cui è stato attribuito il valore più alto (1) appare condizionato dal tipo di approccio adottato. L’esigenza di ottenere un risultato entro le date di scadenza dei procedimenti amministrativi collegati al processo autorizzatorio dell’opera ha, di fatto, blindato il processo. Le scadenze, infatti “erano legate a delle necessità decisionali, magari esterne che venivano prese dal...dagli enti interessati, fossero questi Terna, fossero la Provincia di Udine o la Provincia di Gorizia o, ad un certo punto, anche la Regione.” Coerentemente con questa impostazione, il risultato, richiamato

anche in precedenza, è stato che “questa Agenda 21 dovesse esaurirsi entro un termine ben definito. [...] Determinato, non dall’esigenza di completare accuratamente il processo, il procedimento, bensì entro il termine di presentazione delle osservazioni ai fini dell’approvazione statale.”

Formalizzazione come determinatezza oggetto/obiettivo del processo. L’obiettivo di questo processo decisionale è stato chiaro sin dall’inizio a tutti gli intervistati e questo rispecchia la valutazione massima assegnatagli (1): “Un obiettivo dichiarato esisteva ed era quello appunto della formulazione di un parere il più possibile unitario fra i vari *stakeholder*, fra le varie sensibilità del territorio.” Dalle testimonianze degli intervistati emerge il quadro di un’iniziativa organizzata con un fine ben preciso, che poco ha a che fare con i processi decisionali inclusivi in senso stretto nella quale vi era preponderante “[...] la necessità, ripeto, stimolata dal principale interessato, [...] di provocare in qualche modo delle posizioni.”

Accessibilità della comunicazione. L’accessibilità della comunicazione, nel caso in questione, raggiunge un valore medio (0,5). Il processo, infatti, non è accompagnato da nessuna strategia comunicativa dedicata, non si occupa di essere interattivo o di modulare l’utilizzo degli strumenti sugli *stakeholder* individuati, ma si limita a comunicare in maniera standard ed istituzionale, limitando il contatto efficace a pochi soggetti ben individuati: “beh, devo dire che è stata una...piccola sceneggiata. E’ stato un po’ così...un’informazione fra i soliti pochi intimi: le associazioni di categoria, le associazioni ambientaliste e basta.” In particolare, la comunicazione è stata affidata ai comunicati dell’ufficio stampa della Provincia, all’annuncio standard delle riunioni in programma tramite mailing list, mentre in alcuni casi il coinvolgimento è stato dovuto a contatti diretti, ma non pianificati: “noi siamo stati contattati [...] la politica in genere cerca un contatto per far sì che questo venga capito anche perché serve alla politica che noi, come organizzazioni, condividiamo o meno certi progetti.” La comunicazione, inoltre, pare sia stata interpretata solo come strumento puntuale

di attivazione rispetto ad un evento specifico, trascurandone le componenti di gestione delle relazioni (oltre che di *accountability* in senso stretto), quali la continuità e la rendicontazione dei risultati a posteriori: “dopo non c’è stata, effettivamente, un’effettiva indicazione dei risultati, sì, di quanto sia arrivato alla fine.” Una nota a parte merita il blog di Agenda 21 provinciale: “strumento con cui si cerca di arrivare il più possibile a diffondere l’informazione, [...] che deve funzionare sia per raccogliere input dall’esterno, ma anche per cercare di informare l’esterno.” Premesso che sul sito di Agenda 21 provinciale non vi è una pagina dedicata al blog in quanto tale, non si trova traccia di interattività e di commenti o discussioni. Il sito sembra funzionare unicamente come deposito della documentazione messa a disposizione per il pubblico ma non compaiono attività *online* del Forum, né dei relativi gruppi di lavoro.

Accessibilità nella selezione dei portatori d’interesse. La selezione dei portatori d’interesse ha un valore medio di accessibilità (0,5). Questa valutazione è stata fatta sulla base delle seguenti considerazioni: anche se il processo è aperto a tutti i portatori d’interesse, quelli che rappresentano una categoria, un’associazione o un’istituzione sono considerati interlocutori privilegiati;⁵¹ come riferito nella sezione dedicata all’accessibilità della comunicazione, non vi è stata un’attenzione particolare per tentare di coinvolgere i cittadini in generale, ma si è ritenuto di privilegiare i contatti con i portatori d’interesse collettivi e istituzionali.

Apertura del processo decisionale. In questo caso l’impressione generale degli intervistati è che i loro pareri espressi siano stati tenuti in considerazione: “per quanto riguardava i due aspetti che avevamo sollevato [...] ...qualche cosa potrebbe essere stato

⁵¹ “[...] Qualora si ritenga indispensabile, si potrà ricorrere a votazioni alle quali potranno partecipare tutti i Referenti di Soggetti Collettivi e che porteranno a decisioni valide se approvate con maggioranza pari ai due terzi dei presenti [...]” Regolamento del Forum dell’Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Art. 10 – L’Assemblea Generale. Disponibile su <http://agenda21.provgo.eu/wp-content/uploads/2007/11/regolamento-approvato.pdf> [accesso effettuato il 13.10.2010].

considerato...sicuramente è stato minimamente preso in considerazione”; “nella formulazione dei documenti, si [...] perché la domanda di fondo era: ma serve l’elettrodotto? Secondo noi non serve. [...] quindi cioè, in parte è stata recepita.” L’amministrazione provinciale goriziana, poi, ha recepito le indicazioni emerse dal Forum di Agenda 21 interprovinciale, facendole proprie nell’esprimere il proprio parere negativo (v. nota 28). Il valore medio (0,5) assegnato a questo caso rispecchia il fatto che il processo, pur formalmente aperto, limita il ruolo dei portatori d’interesse ad una consultazione -per qualcuno quasi una ratifica- anche in ragione delle caratteristiche del processo stesso (due sole riunioni, tempi brevi, complessità della questione).

Internalizzazione politica. Il ruolo di *steering* della parte politica in questo caso è stato chiaro. Innanzitutto nella volontà di implementare il processo in chiave interprovinciale e poi nella tempistica e nell’organizzazione delle riunioni che hanno portato al parere negativo della Provincia. Anche nei commenti di tutti gli intervistati questo ruolo è emerso chiaramente: “[...] ha avuto un ruolo molteplice, potremmo definirlo così. Cioè, sia da una parte, cioè nel riportare le informazioni, cioè di cui era in possesso, e anche delle conoscenze, per motivi personali, tecniche, rispetto all’argomento”; “in ogni riunione, o c’era l’amministrazione, o c’era un suo rappresentante”; “i rappresentanti delle provincie sono venuti, ad alto livello. [...] son venuti a dire la loro senz’altro e a contribuire, in qualche misura, nei limiti del tempo ammesso, che è stato veramente poco e in pochissime sessioni, ad esprimere il loro parere. [...] hanno partecipato attivamente.”

Internalizzazione istituzionale. Anche in questo caso la valutazione dell’internalizzazione istituzionale ha ricevuto una valutazione media (0,5). Infatti la Provincia di Gorizia pur non normando nel dettaglio i propri processi decisionali inclusivi, ha puntualmente utilizzato lo strumento della delibera di Giunta per recepire le risultanze del Forum (v. nota 29). Di fatto, però, indipendentemente dai singoli processi implementati, il

ricorso allo strumento inclusivo sembra fare fatica ad istituzionalizzarsi nell'Ente provinciale, andando oltre lo strumento della delibera ed il suo utilizzo appare più il risultato di una decisione contestuale che il risultato di una prassi consolidata o di una strategia deliberata “per far diventare ordinario e quotidiano il processo. Perché il limite della gestione di Agenda 21 è sempre quello di inventare strumenti occasionali e puntuali su alcune tematiche. [...] Nel senso che strumenti spot diventano strumenti di propaganda politica o cose simili.”

Internalizzazione organizzativa. La valutazione assegnata a questo item è stata di 0,5 (valore medio). La Provincia di Gorizia ha affidato la gestione di Agenda 21 ad un professionista esterno, affiancandogli secondo le necessità emergenti un funzionario, proveniente dall'ufficio che avrebbe dovuto trattare la questione. Oltre a queste risorse dedicate, la Provincia di Gorizia ha inizialmente dimostrato di ritenere strategico questo item, impegnandosi in due direzioni diverse: supportare direttamente il processo di Agenda 21 locale con l'istituzione di una segreteria organizzativa del Forum; rimodellare sia l'organizzazione che i processi della propria struttura amministrativa per adeguarli alle normative e ai principi nazionali ed internazionali in materia di trasparenza e prassi decisionali inclusive.⁵² Successivamente, entrambi gli impegni illustrati in precedenza si sono scontrati con le resistenze della macchia burocratica: “è sicuramente il problema più grosso [...]...da parte della struttura burocratica che a volte vede l'Agenda 21 come un elemento di disturbo rispetto all'iter burocratico”; “la struttura dell'amministrazione deve ancora percepire meglio quella che è la valenza dell'Agenda 21 e quelli che sono gli strumenti che dovrebbe, che potrebbe utilizzare. Questo parte anche da cose banali. Ad esempio già nel normale

⁵² “I compiti dell'Amministrazione Provinciale di Gorizia sono quelli di: supportare il funzionamento del Forum garantendo il funzionamento della segreteria tecnica; adeguare l'organizzazione ed il funzionamento della struttura burocratico-amministrativa a quanto previsto dalla Carta di Aalborg, dal sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, dalla convenzione di Aarhus e dalle norme comunitarie e nazionali che sottolineano l'importanza di fornire adeguate e tempestive informazioni sull'ambiente e di offrire al pubblico effettive possibilità di partecipare al processo decisionale in materia ambientale, in modo da accrescere la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e contribuire a rafforzare la consapevolezza e il sostegno del pubblico nei confronti delle decisioni adottate. [...]” Regolamento del Forum dell'Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Art. 4 – L'Assemblea Generale. Disponibile su <http://agenda21.provgo.eu/wp-content/uploads/2007/11/regolamento-approvato.pdf> [accesso effettuato il 13.10.2010].

regolamento dell'Ente, per l'accesso agli atti che è la base, no, dell'amministrazione, diciamo che comunque ci sono delle difficoltà per adeguarli.”

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotta”</i>	0,5	1	1	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5

Tabella 10: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotta”.

4.2.3 Fattori intervenienti

Partecipazione effettiva media. Il calcolo della partecipazione effettiva media è stato effettuato in due modi diversi. Nel primo caso (valore medio 0,5 con una percentuale del 38% rispetto agli *stakeholder* individuati) è stata considerata come base di calcolo il numero degli *stakeholder* che hanno aderito ad Agenda 21 locale. Tale riferimento è un dato formale reperibile in rete, ma “datato” e poco informativo rispetto ai singoli processi esaminati. Si è perciò ritenuto di procedere secondo una diversa modalità di calcolo, considerando il numero degli *stakeholder* che erano stati contattati all’inizio del processo (valore minimo 0 con una percentuale del 6%). Nella considerazione che l’osservazione del fenomeno è finalizzata anche alla valutazione delle prassi manageriali adottate nei processi decisionali inclusivi, si è ritenuto di considerare più adeguata allo scopo del presente lavoro la seconda modalità di calcolo. Alla luce di quanto appena esposto, si può notare come la partecipazione sia stata molto limitata, sia in numero assoluto, sia in percentuale, nonostante il basso numero di incontri e nella considerazione di un bacino potenziale che includeva ben due provincie. Il dato numerico trova riscontro puntuale anche nelle dichiarazioni degli intervistati: “[...]”

eravamo, diciamo nel caso migliore, eravamo in una...venticinquina [...]”, “direi almeno una ventina, ogni volta[...]”, “potevano essere una ventina di persone [...]”, mentre la qualità della partecipazione sembra essere limitata nel senso che il processo non pare in grado di attrarre i cittadini, infatti viene osservato che: “[...] non è che ci sia un rinnovamento delle persone che vengono ad ascoltare, aldilà della novità dell’inizio, ormai son rimasti tal quale sempre quel gruppo di persone che portano avanti, legittimamente, ripeto, il proprio punto di vista e cerca di farlo, di farlo far proprio alla parte politica [...]].”

Generazione di idee. Il valore assegnato a questo *item* è stato massimo (1), pur nella consapevolezza dei limiti strutturali che un processo come quello dell’elettrodotto impone. Va precisato, infatti, che l’arricchimento di questo processo non può essere valutato in chiave squisitamente tecnica, quanto dal punto di vista dell’aumento della conoscenza delle problematiche locali con cui la realizzazione dell’opera andrebbe a confrontarsi. Oltre a questo aspetto, va tenuto in considerazione che alcuni attori hanno considerato il processo in chiave principalmente strumentale per supportare un’azione politica di contrasto alla realizzazione dell’opera così com’era stata presentata da Terna S.p.A., per cui il contributo dei partecipanti rispetto ai contenuti del processo non poteva trovare concreto accoglimento: “[...] il problema che era posto era già maturo a quell’epoca. Quindi dal punto di vista del dibattito sul...sui contenuti e sulle possibili controproposte, tutto era già stato detto. Quindi [...] non c’erano, come dire, non tanto spazi per poter dare un contributo, ma non c’erano motivi. Perché la soluzione alternativa era sostanzialmente delineata, con possibili, come dire, piccoli...aggiustamenti, ma sostanzialmente non vi erano sbocchi molto diversi.

Quello che pare comunque opportuno annotare in questa sede è quindi relativo non solo e non tanto all’innovatività in quanto tale dei contributi, quanto alla messa in comune di soluzioni locali non altrimenti accessibili da parte dell’amministrazione pubblica: “ad esempio c’è stata la proposta di allargare la visuale da questo elettrodotto, cioè a tutto il

complesso, cioè dei trasporti, degli elettrodotti, passati, presenti e futuri, e quindi avere una visione cioè, a tutto campo, insomma. Che non era stata portata all’inizio”, “per esempio, gli agricoltori hanno posto il problema dell’interazione fra il lavoro negli impianti di vite sotto gli elettrodotti e l’impianto stesso, cosa che magari l’amministratore non pensa. [L]’impatto paesaggistico dell’opera rispetto a opere monumentali del territorio che sfuggivano all’amministrazione, ma non sfuggivano invece a chi abitava su quei territori. [L]’impatto dell’elettrodotto su quelli che fanno attività diportistica di volo.”

Salienza politica della questione. Le dimensioni, sia in senso finanziario, che in senso di impatto sul territorio di un’opera come questa, non solo non sono passate inosservate ai principali portatori d’interesse ma hanno portato alla costituzione di un comitato che si è opposto e continua ad opporsi alla soluzione dell’elettrodotto aereo Redipuglia-Udine ovest (v. par. 4.3.1). Oltre a questo comitato, sia le associazioni di rappresentanza degli agricoltori che i principali rappresentanti dei gruppi ambientalisti si sono interessati attivamente al progetto, anche partecipando alle riunioni di Agenda 21 interprovinciale.⁵³ Dal punto di vista della presenza sui media locali, risultano pubblicati 442 articoli e 71 post su blog diversi nel periodo dal 2007 al 2009.⁵⁴

	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009
	Parole chiave		
	Elettrodotto Redipuglia	Elettrodotto Redipuglia	Elettrodotto Redipuglia
Il Piccolo	29	7	79
Messaggero Veneto	90	20	217
SubTot.	119	27	296
Tot. Generale	442		
Google blogs	71		

Tabella 11: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 “Elettrodotto”.

⁵³ Coldiretti Friuli Venezia-Giulia, Confederazione Italiana Agricoltori, Legambiente, WWF.

⁵⁴ Ricerca effettuata nell’archivio online dei quotidiani locali (Il Piccolo e Messaggero Veneto), con la parole chiave “Elettrodotto Redipuglia”, oltre che sul motore di ricerca di Google dedicato ai blog con le stesse parole chiave in italiano: <http://blogsearch.google.com/> [accesso effettuato il 20.10.2010].

Comprensibilità della questione. In questo caso il valore assegnato è stato quello minimo (0). L'opera di cui si parla è complessa sotto diversi punti di vista e richiede competenze di vario tipo per affrontare una sua valutazione. A prescindere dai contenuti squisitamente tecnici, l'impatto stesso dell'opera sull'ambiente circostante, richiederebbe una valutazione multifattoriale che tenga conto degli aspetti naturali, legati alla salute, economici, etc. senza considerare la complessità delle valutazioni necessarie a contestualizzare l'opera nell'ambito di un modello di sviluppo energetico piuttosto che in un altro. A puro titolo di esempio, solo la documentazione messa a disposizione del pubblico da Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia è composta da circa centocinquanta tra relazioni, piani tecnici, varianti e allegati di varia natura e, tra questi, il solo documento di Terna "SINTESI NON TECNICA" conta centoquattordici pagine.⁵⁵

Rilevanza delle risorse coinvolte. L'investimento di Terna in quest'opera si aggira sui cento milioni di euro,⁵⁶ ma aldilà della misura effettiva del costo di quest'opera, il valore massimo attribuito a questo *item* (1), è immediatamente riferibile al fatto che la realizzazione di un elettrodotto implica, per la sua stessa natura, tempi lunghi e conseguenze di lungo periodo per tutte le comunità interessate dal suo attraversamento, oltre che per tutte quelle incluse nelle ricadute della politica energetica di cui l'opera fa parte.

⁵⁵ Disponibile su http://agenda21.provgo.eu/?page_id=28 [accesso effettuato il 20.10.2010]

⁵⁶ Disponibile su <http://www.terna.it/LinkClick.aspx?fileticket=zmfzfaCJceRw%3D&tabid=3807&mid=18587> [accesso effettuato il 20.10.2010].

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia "Elettrodotta"</i>	0 (22,3 – 6%)** 0,5 (22,3 - 38%)*	1	1	0	1

Tabella 12: Fattori intervenienti caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia "Elettrodotta".

*In assenza di dati univoci e dei relativi verbali, la media è stata fatta dividendo il numero dei partecipanti per il numero degli *stakeholder* che hanno aderito ad Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia

** Questa seconda elaborazione è stata fatta sulla base delle interviste in cui si fa riferimento a 350 *stakeholder* individuati all'inizio del processo.

4.2.4 Risultati

Raggiungimento di una decisione condivisa. La maggioranza degli intervistati concorda sulla condivisione della decisione presa, che si concretizza nel documento prodotto da Agenda 21 interprovinciale, poi ripreso dall'amministrazione provinciale goriziana per esprimere il proprio parere negativo sulla realizzazione dell'opera nella modalità progettuale proposta da Terna S.p.A..

Soddisfazione dei portatori d'interesse (decisione raggiunta). Il valore attribuito alla soddisfazione rispetto alla decisione raggiunta è + (soddisfatti), nella considerazione che, pur esprimendo soddisfazione, alcuni degli intervistati hanno espresso delle perplessità e sottolineato come la decisione sia comunque interlocutoria, perché relativa alla presentazione di un documento che supporterà l'attività di *lobbying* per influenzare le decisioni che verranno prese in altre sedi: "diciamo che la decisione condivisa sta in questo documento. Sì, [...] direi abbastanza soddisfatta", "dal punto di vista dell'Agenda 21, per quanto riguarda noi sì, se poi

c'è il sostegno, come mi pare ci sia stato, della Provincia. Però, appunto, non complet[amente soddisfatto], non essendo stato chiuso il cerchio.”

Soddisfazione dei portatori d'interesse (processo). La soddisfazione rispetto a questo processo ha avuto un valore negativo – (insoddisfatti), ma le ragioni di questa attribuzione sono piuttosto variegata. Si riscontra un atteggiamento generalmente positivo verso la “partecipazione” in sé, al punto da proporsi quasi come elemento assolutorio rispetto alla possibile soddisfazione che comunque emerge dai dubbi sollevati: “positività è che la gente comunque partecipi.”, “[q]uindi penso sempre che, comunque, per quanto sgarrupati siano, cioè sono sempre meglio di niente, [...] e quindi il mio giudizio, da questo punto di vista, è positivo. Penso che siano degli strumenti cioè da, insomma da potenziare...”; partecipazione ma anche contatto tra amministratori e cittadini come prodotto di questi processi sono visti in maniera positiva e come opportunità di miglioramento delle decisioni: “dal fatto di partecipare era positivo[;] sicuramente, c'è stata di positivo quel poco di partecipazione dei politici insieme ai cittadini. [...] [P]erò non è detto che i politici la capiscano, perché non ci arrivano neanche in contatto avendo come interlocutori spesso trafficanti di soldi e quindi piuttosto che cittadini, che sono poi quelli che subiscono e pagano”; la potenzialità di questi processi di proporsi come luoghi di mediazione diretta tra cittadini e classe politica, viene inserita nel contesto della crisi di rappresentatività dei partiti, tradizionali luoghi di aggregazione e sintesi politica, che perdono progressivamente il loro ruolo: “una volta a destra e a sinistra c'erano i partiti che facevano da filtro. Chiamavano le truppe a confronto, si, si scannavano all'interno delle varie sezioni, no, dopodichè si sceglieva. Quando si andava, si andava.” Riemergono però le perplessità nei confronti della strumentalità del processo: “è che la gente, non può essere saltuariamente interessata ai problemi quando li tocca, perché sennò la gente [se ne frega].”, “[...] se l'amministratore pensa di utilizzare forme partecipative soltanto per finalità momentanee o comunque per pararsi...beh, allora la

sfiducia cresce...la partecipazione sarà sempre più in calo e quindi la delusione aumenterà, lo scontento e quindi, la sfiducia e l'allontanamento della gente dalla politica.” Come pure nei confronti di alcune scelte di gestione ”[s]i potrebbe fare di più, [...] prendendo più per tempo le cose...quando sono ancora molto piccole. Cioè instaurare il processo partecipativo e in qualche modo farlo crescere, il processo e la cosa insieme. In questo modo il potere, che si avvicina a un potere decisionale che i portatori d'interesse hanno nel processo decisionale può essere effettivo.”

Aumento della fiducia nell'amministrazione pubblica. Le componenti della fiducia sono state valutate in maniera diversa ma nel complesso hanno portato ad un valore negativo di questo *item* – (poco fiduciosi). Il giudizio è stato positivo in relazione alla correttezza ed equità di trattamento ed interpretato sostanzialmente come pari possibilità di esprimere la propria opinione: “[...]credo che tutti alla fine nel dibattito si sia potuti esprimere,” “[c]ertamente c'è stata la possibilità per tutti, cioè di esprimersi,” anche se poi, aldilà della possibilità formalmente garantita, le modalità gestionali hanno invece lasciato spazio a dubbi sulla reale volontà di apertura del processo decisionale: “[...] si poteva intervenire, credo che non c'era niente da fare di più, se non forse andando più vicino, in più occasioni, in più sedi, non so, invece di farne una per provincia, andare la sera nei paesi, vicino a qualche nucleo. [...] E anche come orario, ecco, differente, perché so che quella lì era in orario di lavoro e ho dovuto prendere un permesso.” Traspare comunque la consapevolezza di alcuni limiti strutturali nella capacità dell'ente provinciale di rispondere in maniera efficace ai problemi del territorio, inerenti alle sue competenze specifiche: “[...] per l'intrinseca debolezza, di questo ente, cioè...nel senso che, avendo appunto cioè poche deleghe effettive, cioè e di peso, cioè una possibilità di esercitare un potere reale rispetto al territorio che serve.” Infine, la capacità dell'ente viene messa in dubbio a causa della specificità del contesto di questo processo e del ruolo rivestito dalla Provincia, considerata, nei confronti degli altri attori

coinvolti quasi alla stregua di un possibile vaso di terra cotta, costretto a viaggiare in compagnia di vasi di ferro di manzoniana memoria: “[...] la capacità potrebbe non arrivare a causa di pressioni di parti poco esplicite pubblicamente. Non so, la ditta proponente ha conoscenze personali di lobby che riescono a essere più forti di una pressione popolare più, più generale [...]. Quindi lì potrebbe diventare non credibile e quindi non andare a un risultato effettivo.”

Aumento/diminuzione della corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d'interesse. Il valore positivo di questo *item* + (buona) appare coerente con il fatto che la decisione sia stata presa e che vi sia soddisfazione tra i partecipanti nei confronti della stessa. Nel caso specifico, trapela anche la possibilità che l'effetto *framing* in questo processo polarizzi le interpretazioni dei partecipanti sulle posizioni pro/contro il progetto presentato da Terna S.p.A., vincolandoli a pronunciarsi in un senso o nell'altro e riducendo in qualche misura gli spazi di per trovare soluzioni innovative e creative a problemi reali: “mah, vede il problema che era posto era già maturo a quell'epoca. Quindi dal punto di vista del dibattito sul...sui contenuti e sulle possibili controproposte, tutto era già stato detto.”

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)	Aumento fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotta”	SI	+ (soddisfatti)	- (insoddisfatti)	- (poco fiduciosi)	+ (buona)

Tabella 13: Risultati caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotta”.

4.2.5 Griglia del singolo caso

			Caso
			<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia "Elettrodotta"</i>
SOLUZIONI ORGANIZZATIVE	Formalizzazione	Disegno del processo	0,5
		Scadenze processo	1
		Determinatezza oggetto/obiettivo processo	1
	Accessibilità	Comunicazione e strumenti impiegati	0,5
		Selezione partecipanti/attori coinvolti	0,5
		Apertura del processo	0,5
	Internalizzazione	Politica	1
		Istituzionale	0,5
		Organizzativa	0,5
	FATTORI INTERVENIENTI	Partecipazione effettiva media	
Generazione d'idee		1	
Valenza politica		1	
Comprensibilità immediata		0	
Rilevanza delle risorse coinvolte		1	
RISULTATI	Ottenimento decisione condivisa		SI
	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)		+ (soddisfatti)
	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)		- (insoddisfatti)
	Aumento fiducia in amm.ne pubblica		- (poco fiduciosi)
	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi		+ (buona)

Tabella 14: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia "Elettrodotta".

4.2.6 Conclusioni del singolo caso

Dal punto di vista dei dati empirici, si riscontra una formalizzazione piuttosto spinta, con delle scadenze precise ed un obiettivo ben definito; la componente comunicativa rimane nella media e non pare riuscire a farsi agente di coinvolgimento reale nei confronti della generalità dei cittadini interessati da questa questione. Dello stesso segno la selezione degli *stakeholder* e il loro ruolo all'interno del processo decisionale inclusivo. Spicca invece il ruolo svolto dai politici all'interno di questo processo: infatti vi è stato non solo il coinvolgimento dei vertici delle due provincie di Gorizia e Udine, ma anche di tutti gli amministratori dei comuni interessati dall'opera. Tenuto conto degli altri fattori esaminati, questo sembra dare consistenza all'ipotesi di strumentalità avanzata nel corso delle interviste. Infatti, in questo quadro, il dato della scarsa partecipazione, pur tenuto conto che i principali *stakeholder* individuati sono stati presenti, si accompagna con una questione dalla natura complessa e poco comprensibile, che coinvolge ingenti risorse e dall'alta visibilità. Quale può essere la ragione di un così basso coinvolgimento di un potenziale bacino di popolazione che attraversa due provincie e quali le conseguenze? Alcune conferme sono rintracciabili in alcune risposte degli intervistati: "In questo caso qua, se non c'è la quantità è difficile che ci sia la qualità. E quindi la raccomandazione [...] che potrei fare è quella di [...] moltiplicare le occasioni, perché questo, tra l'altro, educa in qualche modo, il cittadino alla partecipazione, quindi creare le occasioni, strutturate, cioè, di...di partecipazione.", "[p]enso che, per coinvolgere la gente bisogna coinvolgerla veramente. Informarla che esiste, cos'è Agenda 21, che esiste, cosa serve, qual è la finalità, eccetera eccetera, ci sarebbero voluti mesi solo per la fase preparatoria", "però credo che servono anche dei...una cultura e un'abitudine alla partecipazione e soprattutto un coinvolgimento vero e non fittizio e non così...diciamo a livello epidermico dei soliti che partecipano alle riunioni perché non hanno nulla da fare."

Anche i risultati sembrano poter essere interpretati in questa direzione: i partecipanti si sono dichiarati soddisfatti della decisione presa e della sua corrispondenza rispetto ai bisogni espressi ma insoddisfatti rispetto al processo. Processo che in questo caso non sembra aver favorito un incremento di fiducia nell'amministrazione pubblica.

Vanno in conclusione sottolineati due aspetti peculiari che possono aver condizionato sensibilmente il processo decisionale inclusivo: da un lato l'asserita strumentalità nell'utilizzo dello strumento decisionale inclusivo; dall'altro l'assenza della controparte fondamentale. In merito al primo punto, ove fosse questo il caso, questo processo potrebbe assumere alcune caratteristiche tipiche dei processi di pressione da parte dei gruppi d'interesse, mirando ad utilizzare il "peso" della partecipazione come carta da giocare al tavolo del dibattito tra politici; in merito al secondo punto, l'assenza di Terna S.p.A. non ha consentito il contraddittorio ed una fase deliberativa all'interno delle riunioni: "Il punto base, purtroppo, qual è stato? E' stato che era un'iniziativa, ripeto, strumentale. Strumentale a priori [...]però credo che servono anche dei...una cultura e un'abitudine alla partecipazione e soprattutto un coinvolgimento vero e non fittizio. [...] [H]o trovato in questa Agenda 21 deludente e poco astuto il mancato coinvolgimento di Regione e Terna, le quali non si sono presentate, pur invitate. Loro avrebbero potuto tranquillamente contrastare questo procedimento in quella sede e lì hanno sbagliato.

4.3 Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. “Programma provinciale rifiuti urbani”

4.3.1 Introduzione e storia del caso.

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti (Sezione rifiuti urbani) del Friuli Venezia-Giulia risale al 2001⁵⁷ e successivamente, ai sensi dell’art.23 della L.R. 30/1987, le provincie hanno predisposto ed adottato i Programmi provinciali di attuazione del piano stesso.⁵⁸ Attualmente è in discussione il nuovo Piano regionale, in attuazione dell’art. 199 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152⁵⁹ e la Provincia di Gorizia dal 2007 ha iniziato i lavori per l’aggiornamento del proprio Programma. In particolare, l’amministrazione provinciale ha inizialmente sottoposto all’attenzione del gruppo di lavoro “rifiuti” di Agenda 21 alcune proposte di linee guida revisione del programma provinciale rifiuti elaborate da una commissione tecnica, durante una riunione tenuta il 23 ottobre 2008. Alla seduta hanno partecipato diciotto portatori di interesse, di cui cinque in rappresentanza dei Sindaci e le perplessità maggiori espresse dai presenti sono state in relazione alla proposta dell’ente provinciale dell’eventuale realizzazione di un dissociatore molecolare. In seguito i tecnici hanno predisposto un piano sulla base delle linee guida emerse dal primo incontro ed il 24 luglio 2008 Agenda 21 locale si è riunita nuovamente per analizzare quanto prodotto dai tecnici. Infine le “Linee guida per l’aggiornamento del programma provinciale” sono state approvate⁶⁰ mantenendo comunque l’opzione dissociatore molecolare, pur vincolata da una serie di garanzie.

⁵⁷ Piano regionale di gestione dei rifiuti – Sezione rifiuti urbani. Approvato con Decreto del Presidente della Regione 19 febbraio 2001, n.044/Pres.

⁵⁸ In particolare per la Provincia di Gorizia il “Programma Provinciale di Attuazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti”, è stato adottato dal Consiglio Provinciale con D.C.P. n. 10 d.d. 03/05/2004 e successivamente approvato dalla Regione con Decreto del Presidente della Regione 5 febbraio 2005 n.028/Pres.

⁵⁹ Disponibile su

<http://www.regione.fvg.it/rafv/territorioambiente/dettaglio.act?dir=/rafv/cms/RAFVG/AT9/ARG8/FOGLIA2/> [accesso effettuato il 20.10.2010].

⁶⁰ Delibera di Giunta n. 94, adottata nella seduta del 30 luglio 2008. Il testo integrale della delibera e delle linee guida sono disponibili su http://www.provincia.gorizia.it/custom/sez_delibere.php?soggetto=giunta&browse_id=6842 [accesso effettuato il 21.10.2010].

Nell'estate del 2009 la Provincia di Gorizia ha avviato la procedura di Valutazione Ambientale Strategica sul piano e il 17 luglio 2009 si è tenuto il primo incontro informativo-conoscitivo sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) relativa al piano provinciale sui rifiuti. L'11 marzo 2010 Agenda 21 locale ha analizzato il percorso e le scelte fatte dall'Amministrazione Provinciale. Il percorso inclusivo è stato caratterizzato, da un lato, da una progressiva diminuzione delle presenze e della partecipazione dei portatori d'interesse (all'ultima riunione erano presenti solo alcune unità); dall'altro dal percorso parallelo della VAS che prevede comunque una fase di consultazione dei portatori d'interesse, ma secondo modalità diverse e alternative a quelle di Agenda 21 locale, prevedendo che “Entro il termine di sessanta giorni [...] chiunque può presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi”.⁶¹ Sia il fatto di aver messo i portatori d'interesse davanti a delle soluzioni “preconfezionate”, sia la mancata integrazione tra i due processi e l'eventuale duplicazione dei momenti di confronto non sembra aver favorito l'accesso dei cittadini al processo decisionale: “il fatto che comunque si sia arrivati già alla prima seduta del gruppo di lavoro con delle linee guida già scritte, [...] indirizzava i portatori d'interesse su alcune scelte già fatte”, “il processo si è un po' depotenziato, ovviamente, perché ad un certo punto dell'iter è stata chiusa la fase dell'Agenda 21 vera e propria e iniziata la fase di VAS che è in sostanza quasi una duplicazione, forse, delle due cose.”

4.3.2 Soluzioni organizzative

Formalizzazione del disegno del processo. Il valore assegnato a questo *item* è il più alto (1) e rispecchia il fatto che, oltre ad essere inserito nel processo di Agenda 21, gli incontri in realtà siano stati attivati e compresi a seconda delle scadenze del procedimento amministrativo in corso, quasi a fornire una ratifica formale al processo decisionale reale, come emerge anche dalla narrativa del percorso descritto nel paragrafo precedente. Il

⁶¹ Art.14, c.3, D.lgs. 16 gennaio 2008, n.4.

processo, infatti, aveva previsto una fase di attivazione di Agenda 21 dopo la realizzazione delle linee guida da parte dei tecnici e prima dell'inizio della VAS, limitando di fatto l'accessibilità reale ed il ruolo possibile degli *stakeholder* all'interno del processo stesso, come rilevato nelle interviste: "si sono presentati con un piano estremamente dettagliato ed estremamente tecnico che di fatto impediva ai non tecnici di poter andare a comprendere e interpretare tutta una serie di informazioni."

Formalizzazione delle scadenze del processo. Anche la formalizzazione delle scadenze raggiungono il massimo della valutazione (1), perché non soltanto erano state fissate in relazione allo svolgimento del processo, ma soprattutto non erano scadenzate sulla base delle eventuali esigenze del processo inclusivo, ma delle esigenze del procedimento amministrativo in corso.

Formalizzazione come determinatezza oggetto/obiettivo del processo. Il valore più alto assegnato a questa componente (1) fa riferimento alla chiarezza dell'obiettivo dichiarato del processo, rilevata anche attraverso l'impressione degli intervistati, ovvero al fatto che l'*output* atteso dall'amministrazione provinciale dal processo inclusivo attivato con Agenda 21 locale fosse specifico sia nei contenuti e nelle modalità: "condividere le linee guida e poi, di conseguenza, cercare di creare un piano condiviso." Sul contenuto in realtà emergono interpretazioni contrastanti, anche se principalmente di segno negativo, legate alla volontà di realizzare un'inclusione solo apparente o comunque legata a finalità diverse legate al consenso politico di una parte che approfondiremo in seguito: "il motivo credo che fosse un motivo pubblicitario, di immagine. Credo che [si volesse dimostrare] che è una Provincia che attua strumenti democratici per le scelte decisionali che interessano il territorio", "[...] c'era un problema sicuramente di linee guida che, le ripeto, secondo me andavano costruite con gli *stakeholder* e non puramente sulla base delle indicazioni politiche [...]."

Accessibilità della comunicazione. L'accessibilità della comunicazione ha ottenuto un valore medio (0,5). Sia l'approccio adottato che gli strumenti utilizzati, non sono andati oltre la comunicazione essenziale e obbligatoria, l'uso standard di comunicati stampa e di e-mail, mentre rimangono valide le considerazioni fatte al punto precedente (4.3.2.) in merito al sito web. A questo proposito, si rileva che gli unici verbali presenti sul sito di Agenda 21 locale risalgono alle prime due riunioni del 19 e 20 luglio 2007.⁶²

Accessibilità nella selezione dei portatori d'interesse. Formalmente il processo di Agenda 21 provinciale è aperto a tutti gli *stakeholder* (v. 4.3.2.) tuttavia si è ritenuto di assegnare una valutazione inferiore in questo caso rispetto a quello dell'elettrodotta, in ragione dell'aspetto sostanziale della componente osservata: "La partecipazione dev'essere una partecipazione attiva con convocazione di comitati, con verbalizzazione, insomma. Cioè gli strumenti del metodo partecipativo non sicuramente quelli di un blog [...]."⁶³ Il processo insomma pare strutturato in modo da ritenere residuale, anziché centrale la partecipazione diretta dei cittadini in quanto tali, come testimonia il tono di un'affermazione raccolta: "c'è anche il caso di uno, di un cittadino che è venuto come cittadino semplice. Ha partecipato come cittadino al percorso. Si è iscritto come cittadino. Va benissimo." Va infine sottolineato come non pare sia stata fatta una riflessione sulla reale rappresentatività delle associazioni partecipanti, rendendo, di fatto, accessibile il processo ad alcuni soggetti non necessariamente rappresentativi degli interessi in questione: "tutti quelli che avessero un titolo, anche un comitato, una cosa, venivano ammessi...senza neanche verificare la consistenza del comitato [...]."

⁶² Disponibili su http://agenda21.provgo.eu/?page_id=21 [accesso effettuato il 21.10.2010].

⁶³ Almeno una delle principali associazioni ambientaliste non è stata contattata direttamente ma si è autoproposta ed iscritta dopo aver letto delle riunioni sui quotidiani: "DOMANDA: [...] prima della vostra iniziativa [di iscriversi al Forum di Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia] non c'era stato nessun altro contatto? RISPOSTA: no, assolutamente no."

Apertura del processo decisionale. La valutazione di questo *item* ha raggiunto il valore minimo (0), corrispondente alla tipologia descritta come “informazione dei partecipanti”. A questa valutazione hanno contribuito sia la strutturazione -già citata in precedenza- della sequenza degli incontri rispetto ad altri procedimenti amministrativi paralleli, sia soprattutto il fatto che gli intervistati abbiano percepito il proprio ruolo come limitato all’approvazione di contenuti già decisi in altre sedi. Come già menzionato, infatti (4.3.1.), le “Linee guida per l’aggiornamento del programma provinciale” sono state il frutto più della volontà politica e del lavoro dei tecnici che di una prassi inclusiva delle istanze e dei contributi dei portatori d’interesse. Emblematico il già citato inserimento nelle linee guida dell’opzione “dissociatore molecolare”, anche se va precisato che il suo mantenimento è comunque vincolato ad una serie di verifiche di compatibilità ambientale e di sicurezza e questo può essere interpretato come il recepimento di parte delle preoccupazioni espresse dagli *stakeholder*.

Internalizzazione politica. Il valore assegnato a questa componente è 1. I politici hanno partecipato costantemente al processo, mantenendo un ruolo attivo non solo nell’informare i cittadini sulle posizioni dell’amministrazione provinciale, ma anche partecipando attivamente alle discussioni: “[p]artecipavano al dibattito con degli interventi in cui, praticamente, dicevano la loro, insomma. Come scambio di opinioni, ecco.”

Internalizzazione istituzionale. In questo caso le considerazioni espresse nel precedente paragrafo 4.3.2 relativamente alla stessa componente del caso “elettrodotto”, valgono in parte e bisogna evidenziare alcuni aspetti specifici che compaiono nel Progetto di “Programma Provinciale di attuazione del Piano Regionale dei Rifiuti Sezione Rifiuti Urbani”.⁶⁴ In questo documento l’inclusione dei portatori d’interesse e in particolare l’utilizzo

⁶⁴ Disponibile su http://www.provincia.gorizia.it/files/provgo_page_8955_resource_file_orig.pdf [accesso effettuato il 21.10.2010].

di Agenda 21 locale,⁶⁵ in viene in qualche misura istituzionalizzato in più parti. Sulla base di queste considerazioni il valore assegnato è stato quello più alto (1). In particolare:

2.4.1 Modalità di raccolta e obiettivi di recupero: [omissis] I singoli Comuni, all'interno delle classi, potranno successivamente adattare la loro strategia di raccolta solo attraverso decisione condivisa da Agenda 21 comunale e Agenda 21 provinciale. [omissis] In pratica il Piano nel definire come obiettivo la percentuale di 65% di raccolta differenziata, dovrà proporre il sistema domiciliare esistente come metodo consigliato che sicuramente fa ottenere l'obiettivo richiesto. Nel contempo permetterà ai Comuni di introdurre elementi di flessibilità attraverso il metodo partecipativo di Agenda 21. [omissis] Nello specifico delle ecopiazze – centri di raccolta, il Piano ne determinerà la presenza minima e ottimale che sarà poi a disposizione dei Comuni per ulteriori modifiche secondo la procedura di Agenda 21 comunale e provinciale.

2.4.3 La nascita dell'AATO e la riduzione delle tariffe del 2%: Il sistema passa a tariffa in tutti i Comuni. La tariffa verrà definita annualmente dall'AATO. La tariffa sarà unica su tutto il territorio provinciale e le modifiche di flessibilità del sistema introdotte dai Comuni con Agenda 21 provinciale e comunale non potranno modificarla né direttamente né indirettamente.

4 GLI OBIETTIVI DELLA PROGRAMMAZIONE PROVINCIALE - Recupero materia: [omissis] Per agevolare le azioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi la Provincia, in fase attuativa, eserciterà una forte azione di stimolo verso i Comuni ed i Soggetti gestori e nel contempo permetterà ai Comuni di introdurre elementi di flessibilità attraverso il metodo partecipativo di Agenda 21. [omissis] *Potenziamento del sistema impiantistico: minimizzazione del ricorso a discarica, recupero di materia e di energia:* Un adeguato e trasparente sistema di monitoraggio, con diffusione delle informazioni in tempo reale, nonché il coinvolgimento attivo delle popolazioni che vivono nelle vicinanze degli impianti, dovrà permettere di eliminare quell'allarme sociale che spesso viene alimentato dalla mancanza di esatte conoscenze in merito alla puntuale gestione di servizi ed impianti.

Internalizzazione organizzativa. Pur rimanendo valide le osservazioni fatte nel corrispondente paragrafo dedicato al caso “eletto”, dai dati empirici emergono alcune interessanti considerazioni rispetto al ruolo dell'internalizzazione organizzativa rispetto al processo inclusivo. Traspare, infatti la centralità della struttura amministrativa che ha la

⁶⁵ Già presente nelle “Linee Guida per l'aggiornamento del programma provinciale gestione rifiuti. Relazione finale” al paragrafo 1.3.4. Gli indirizzi programmatici dell'Amministrazione Provinciale. “la Provincia di Gorizia ha adottato formalmente (DGP 57/2007) un atto di indirizzo che si propone la revisione del programma stesso sulla base di indirizzi politico programmatici che prevedano: [omissis] la partecipazione e la condivisione da parte della cittadinanza attraverso i percorsi di Agenda 21 e al suo interno all'attivazione dello strumento aperto di confronto attraverso Blog.”

tendenza a vedere “[...] Agenda 21 come un elemento di disturbo rispetto all’iter burocratico” e, più in generale, non è ancora chiaro il contributo di valore aggiunto che possono fornire i processi inclusivi: “[l]a struttura dell’amministrazione deve ancora percepire meglio quella che è la valenza dell’Agenda 21 e quelli che sono gli strumenti che dovrebbe, che potrebbe utilizzare.” Questo, oltre a creare difficoltà nell’implementazione dei singoli processi, non consente un utilizzo corretto degli strumenti a disposizione dell’amministrazione pubblica e facilita l’interpretazione di quelli già in uso con un approccio orientato al mero rispetto delle prassi amministrative. “E’ ovvio che cominciare...far diventare strumento ordinario e non eccezionale l’Agenda 21 parte da queste cose [...]” L’applicazione concreta delle prassi decisionali inclusive, in questo caso, sembra aver trovato degli ostacoli in un progressivo limitato coinvolgimento dell’apparato amministrativo e questo, oltre a rappresentare un potenziale problema di implementazione delle attività correnti, non facilita la diffusione dell’approccio inclusivo all’interno dell’amministrazione: “Ecco nella seconda fase l’amministrazione, sbagliando, ha scelto di togliere completamente la struttura interna che doveva dare supporto.”

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Piano provinciale rifiuti urbani</i>	1	1	1	0,5	0	0	1	1	0,5

Tabella 15: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Piano provinciale rifiuti urbani”.

4.3.3 Fattori intervenienti

Partecipazione effettiva media. Anche in questo caso, come per quello relativo all'elettrodotto, è stato necessario procedere all'utilizzo di due basi di calcolo diverse e valgono le stesse considerazioni fatte in precedenza. In entrambi i modi, è risultato il caso con la partecipazione più scarsa. Nell'ipotesi più favorevole, infatti, pur rientrando nella valutazione media, il dato è appena superiore a quello minimo del 25%. Nel dettaglio: da un lato abbiamo considerato il dato relativo agli *stakeholder* iscritti inizialmente ad Agenda 21 locale ed in questo modo la partecipazione raggiunge un valore medio (0,5) con una percentuale del 26,4% con in media 15,3 partecipanti; dall'altro la partecipazione scende al valore minimo di 0 con la percentuale del 2,7%, la più bassa in assoluto. Infine va rilevato che l'ultima riunione è stata disertata dalla maggior parte degli *stakeholder* ed hanno partecipato solo cinque persone. Questo aspetto dei fattori intervenienti, si ritrova anche nelle dichiarazioni degli intervistati che non ricordano nessuna riunione con più di “[...] una ventina di rappresentanti, forse anche più [...]”, “[...] mediamente erano dieci/quindici persone [...]”.

Si può infine rilevare come la partecipazione, a conferma di quanto espresso nel paragrafo precedente relativo all'accessibilità nella selezione dei portatori d'interesse, sia stata principalmente limitata a rappresentanti di associazioni: “[...] C'erano anche comuni cittadini [...] però prevalentemente associazioni [...] qualche rappresentante istituzionale di qualche comune”, “[p]raticamente rappresentanti di associazioni come il WWF, Legambiente, qualche comitato e poi non ricordo, non so, se c'era anche qualche rappresentante di categoria.”

Generazione di idee. La valutazione media (0,5) di questa componente è dovuta al fatto che l'amministrazione provinciale si è presentata all'inizio del procedimento con delle indicazioni già pronte da sottoporre alla discussione con i portatori d'interesse. Questo, unito alla relativa complessità dell'argomento ed alla corposità dei materiali messi a disposizione

degli *stakeholder*, ha fatto sì che la produzione di idee sia stata inferiore ad altre occasioni in termini di innovatività e probabilmente più focalizzata sul commento della documentazione presentata dall'amministrazione: “[...] sicuramente sulla questione del porta a porta [...] hanno dato dei dati, informazioni, hanno prodotto materiali, ma anche sullo stesso gassificatore hanno prodotto [...] anche in questo caso dati, informazioni che in questo caso non erano ancora a conoscenza dell'amministrazione”, “[i]dee però che erano nella maggior parte dei casi critiche nei confronti di insediamenti di tipo...[...] questo dissociatore molecolare al posto di un inceneritore. La maggior parte dei portatori d'interesse parlava di riciclo e ovviamente parlava di raccolta differenziata, d'incrementare questi tipo di rapporto con il territorio e di lasciar perdere il problema del dissociatore molecolare e di inceneritori di qualsiasi tipo”, “[...] si trattava appunto di vedere il piano, di seguire la presentazione di alcuni elementi del piano, ma, sì, si è aperta una discussione, però appunto è stato molto limitato almeno in quel contesto.”

Salienza politica della questione. Il valore attribuito alla salienza politica è stato il più alto (1). Oltre all'interesse da parte dei gruppi d'interesse più rilevanti (Legambiente, WWF, etc.) la questione rifiuti in Provincia di Gorizia, ha avuto una notevole esposizione mediatica ed una conseguente attenzione da parte dei cittadini, anche in seguito all'attivazione del servizio di raccolta differenziata nel capoluogo che ha causato molte proteste da parte dei cittadini, al punto da suggerire agli amministratori di Monfalcone di posticipare la stessa iniziativa e integrarla proprio con un percorso di inclusione della cittadinanza.⁶⁶ In relazione alla presenza sui media locali, nel periodo tra il 2007 e il 2010 sono comparsi ben 345 articoli sui quotidiani locali,⁶⁷ con particolare riferimento alla possibilità di attivazione del dissociatore molecolare: “C'è stato un dibattito sul dissociatore molecolare. C'è stato un

⁶⁶ V. caso Piano Rifiuti del comune di Monfalcone.

⁶⁷ Ricerca effettuata sugli archivi online dei principali quotidiani locali “Il Piccolo” e “Messaggero Veneto” con la parola chiave “piano rifiuti provincia gorizia”, oltre che sul motore di ricerca di Google dedicato ai blog, per il periodo 2007/2010: <http://blogsearch.google.com/> [accesso effettuato il 20.10.2010].

dibattito abbastanza serrato sul Piccolo, sulla stampa locale. Nel senso che c'erano diversi interventi sia a livello politico che a livello di lettere sul giornale.”

	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010
	Parole chiave			
	piano rifiuti provincia gorizia	piano rifiuti provincia gorizia	piano rifiuti provincia gorizia	piano rifiuti provincia gorizia
Il Piccolo	154	91	28	21
Messaggero Veneto	68	80	36	32
SubTot.	224	171	64	53
Tot. Generale	512			
Google blogs	2			

Tabella 16: Articoli e post relativi al caso di studio Programma provinciale Rifiuti Urbani.

Comprensibilità della questione. Il valore assegnato a questo *item* è stato di 0,5. Il programma provinciale è sicuramente un argomento complesso e, per alcuni aspetti estremamente tecnico; la maggiore complessità però non pare interessare il piano in quanto tale, ma i suoi aspetti relativi alla previsione di impianti di smaltimento (inceneritori, dissociatori o altro) e soprattutto nella valutazione dell’impatto di queste scelte sulla salute e sull’ambiente. Nel caso specifico, vi è stata una presentazione del piano con il contributo dei tecnici che lo hanno redatto, fin dal 2007, mentre per la parte relativa al dissociatore molecolare, tale ipotesi è ancora in fase di sperimentazione e valutazione che continuerà almeno sino a dicembre 2010.

Rilevanza delle risorse coinvolte. Il valore assegnato a questo *item* è stato il più alto (1). Le valutazioni di natura finanziaria, per quanto approssimative, si aggirano sui venti milioni di euro.⁶⁸ Il sistema di gestione dei rifiuti ha poi, ovviamente, conseguenze sull’intera comunità interessata e, nel caso specifico, trattandosi di un piano pluriennale, anche di medio/lungo periodo.

⁶⁸ “Il costo complessivo sostenuto dai comuni della Provincia di Gorizia è pari a quasi 22 mln di euro €/anno”. “Programma Provinciale di attuazione del Piano Regionale dei Rifiuti Sezione Rifiuti Urbani”, p.101 (v. nota 44).

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Piano provinciale rifiuti urbani</i>	0,5 (15,3 – 26,4%)* 0 (15,3 – 2,7%)**	0,5	1	0,5	1

Tabella 17: Fattori intervenienti caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Piano provinciale rifiuti urbani”.

*In assenza di dati univoci e dei relativi verbali, la media è stata fatta dividendo il numero dei partecipanti per il numero degli *stakeholders* che hanno aderito ad Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia

**Questa seconda elaborazione è stata fatta sulla base delle interviste in cui si fa riferimento a 560 *stakeholder* individuati all’inizio del processo.

4.3.4 Risultati

Raggiungimento di una decisione condivisa. In questo caso, la maggioranza degli intervistati non ha ritenuto che si fosse giunti ad una decisione condivisa. Su questo aspetto hanno sicuramente pesato diversi fattori: da un lato il fatto che l’amministrazione abbia iniziato il processo inclusivo dopo aver già elaborato una prima proposta, dall’altro che il processo stesso si fosse intersecato con quello della VAS, dando l’impressione ai portatori d’interesse che il loro apporto fosse poco rilevante, infine il mantenimento, seppur condizionato ad una serie di vincoli puntuali, dell’opzione dissociatore molecolare. A questi vanno aggiunti probabilmente un approccio poco strategico alla comunicazione con i pubblici di riferimento e la mancata continuità nel rapporto con gli stessi.

Soddisfazione dei portatori d’interesse (decisione raggiunta). Il valore della soddisfazione in relazione alla decisione raggiunta è stato negativo (- insoddisfatti). Nessuno degli intervistati si è sentito soddisfatto dalla decisione presa e su questo possono aver senz’altro contribuito le motivazioni esaminate nel paragrafo precedente. Va rilevato che anche in questo caso vi è comunque un atteggiamento positivo nei confronti dell’iniziativa in sé: “Ribadisco la mia perplessità in merito al fatto che il progetto era già totalmente pronto

[...] però ribadisco anche che e' già importante che una pubblica amministrazione abbia pensato di fare, di attivare un processo di questo tipo.”

Soddisfazione dei portatori d'interesse (processo). Anche il valore della soddisfazione nei confronti del processo è stato negativo (- insoddisfatti) e anche per esso valgono le valutazioni espresse nel paragrafo iniziale relativo ai “Risultati”. Gli intervistati hanno percepito come limiti maggiori del processo considerato quelli della mancanza di dibattito aperto, di scelte compiute prima di coinvolgere i partecipanti, dell'aver comunicato l'impressione di non tenere in conto adeguatamente il ruolo dei portatori d'interesse: [p]erò un vero e proprio dibattito, non c'è mai stato, no. Ma proprio perché c'era il limite [...] di scelte già fatte, e quindi di poca volontà di stare ad ascoltare e di recepire, diciamo quelle che erano le osservazioni”, “dal mio punto di vista mi sembra un po' irridente sia stato un po' il tutto [...] una finta manifestazione di democrazia partecipata.” Come ricordato nel paragrafo precedente, però vi è un atteggiamento positivo nei confronti della decisione dell'amministrazione di attivare un processo inclusivo, pur con le perplessità relative alla questione specifica: “[l]’aspetto positivo è che comunque si è trattato di fare un qualche cosa. L’aspetto negativo è che se queste cose non vengono fatte in maniera credibile e seria, finiscono poi per demotivare la gente e per non rendere più credibili le istituzioni e quindi motivare una disaffezione, sempre, sempre più ampia, ecco.”

Aumento della fiducia nell'amministrazione pubblica. Per valutare questo *item* si può far riferimento proprio alle ultime parole della dichiarazione citata immediatamente in precedenza. In linea con le risultanze precedenti, anche la valutazione di questa componente è stata negativa (- poco fiduciosi). Nella valutazione delle varie componenti della fiducia, gli intervistati hanno espresso dei pareri sostanzialmente concordi nel ritenere prevalente la componente motivazionale (altruismo/opportunismo) su quella delle capacità: se c'è l'intenzione, penso che la capacità si trova, si arrivi...a trovarla. Però ci vuole l'intenzione

effettiva, insomma”, “io credo che ci dev’essere un alto di qualità nella mentalità politica di gestione delle cose [...]”, mentre nella valutazione complessiva, pesa probabilmente anche una certa disillusione e sfiducia nei confronti delle istituzioni in generale, legata anche al particolare momento di crisi economica e politica in senso ampio: “ormai, francamente, nelle istituzioni...ho poca fiducia. [...] Nel momento in cui si smantellano tutti quelli che sono gli strumenti per poter, per poter operare democraticamente, la stessa questione di Agenda 21, poi applicata così malamente, così marginalmente, così settorialmente è una cosa che non ha una sua credibilità, già in partenza.”

Aumento/diminuzione della corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d’interesse. La valutazione espressa in merito a questa ultima componente è stata anch’essa negativa (- scarsa). Un aspetto importante da considerare è che a volte la valutazione degli intervistati si basa sulle informazioni più facilmente ed immediatamente accessibili. Questa pare possa essere anche una conseguenza della mancata costanza nella comunicazione con gli *stakeholder*, di cui si è accennato in precedenza. In questo caso, ad esempio, un intervistato ha affermato: “Però leggendo sul giornale che [...] l’obiettivo sarà il sessantacinque per cento della raccolta differenziata e che il dissociatore molecolare è intenzione di farlo, mi sembra che non sia stato tenuto conto di quelle che erano le osservazioni fatte.”

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d’interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d’interesse (processo)	Aumento fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Piano provinciale rifiuti urbani</i>	NO	- (insoddisfatti)	- (insoddisfatti)	- (poco fiduciosi)	- (scarsa)

Tabella 18: Risultati caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Piano provinciale rifiuti urbani”.

4.3.5 Griglia del singolo caso

			Caso
			<i>Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Piano provinciale rifiuti urbani</i>
SOLUZIONI ORGANIZZATIVE	Formalizzazione	Disegno del processo	1
		Scadenze processo	1
		Determinatezza oggetto/obiettivo processo	1
	Accessibilità	Comunicazione e strumenti impiegati	0,5
		Selezione partecipanti/attori coinvolti	0
		Apertura del processo	0
	Internalizzazione	Politica	1
		Istituzionale	1
		Organizzativa	0,5
FATTORI INTERVENIENTI	Partecipazione effettiva media		0,5 (15,3 – 26,4%)* 0 (15,3 – 2,7%)**
	Generazione d'idee		0,5
	Valenza politica		1
	Comprensibilità immediata		0,5
	Rilevanza delle risorse coinvolte		1
RISULTATI	Ottenimento decisione condivisa		NO
	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)		- (insoddisfatti)
	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)		- (insoddisfatti)
	Aumento fiducia in amm.ne pubblica		- (poco fiduciosi)
	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi		- (scarsa)

Tabella 19: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Piano provinciale rifiuti urbani

*In assenza di dati univoci e dei relativi verbali, la media è stata fatta dividendo il numero dei partecipanti per il numero degli *stakeholders* che hanno aderito ad Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia

**Questa seconda elaborazione è stata fatta sulla base delle interviste in cui si fa riferimento a 560 *stakeholder* individuati all'inizio del processo.

4.3.6 Conclusioni del singolo caso

Questo processo inclusivo è quello che ha dato i risultati meno positivi in termini di soddisfazione degli intervistati. La sua polarizzazione, perciò, può consentire di trarre conclusioni maggiormente indicative su alcune relazioni fra le componenti esaminate.

Prendendo in esame le soluzioni organizzative, il caso presenta i valori massimi di formalizzazione in tutti gli *item* considerati: la costruzione del processo, sia nel disegno che nelle scadenze, non sembra essere stato modulato sulle indicazioni espresse dai partecipanti ma in maniera strumentale rispetto all'obiettivo dell'approvazione del Programma provinciale relativo ai rifiuti urbani.

Il livello di partecipazione è basso sin dall'inizio del processo e diminuisce con il passare del tempo, raggiungendo un livello estremamente basso nell'ultima riunione (cinque presenti). Anche la produzione di idee rimane nella media, nonostante la questione affrontata presenti le valutazioni più alte nella componente della salienza politica e in quella del livello di risorse coinvolte, e una valutazione media in quella della comprensibilità.

I risultati sono tutti di segno negativo. Non c'è l'impressione di aver raggiunto una decisione condivisa e questo si riflette sia nel basso livello di soddisfazione sia nei confronti della decisione presa che nella corrispondenza di quest'ultima con i bisogni espressi. L'insoddisfazione viene palesata anche nei confronti del processo che vede gli intervistati percepire un'assenza d'interesse dell'amministrazione per il proprio coinvolgimento e lo svilimento del proprio possibile ruolo nel processo decisionale: “penso che, da un punto di vista formale, strettamente formale loro abbiano anche fatto le cose regolari. Penso che non ci sia stato quel qualcosa in più per invogliare la gente a partecipare, appunto. Per fare in modo che chi partecipava capisse che aveva comunque un peso e un significato, la sua presenza, e no che era un inutile presenza formale e basta”, “il documento e' stato fatto redigere, appunto,

ad un'azienda specializzata [...], avrà avuto il suo costo e quindi era impensabile, secondo me, impossibile, a quel punto, andare a fare modifiche significative. Era quello e ci si teneva quello. Quindi sì, secondo me questo invalida un po', [...] ci dev'essere, secondo me, un margine di movimento, perché' ovviamente altrimenti non ha senso il processo partecipativo, insomma.”

Le considerazioni appena fatte si ritrovano infine anche nella valutazione espressa dagli intervistati a proposito della fiducia nell'amministrazione pubblica (- poco fiduciosi) che, in alcuni casi viene espressa anche in maniera molto forte: “[u]n'organizzazione assolutamente deficitaria, ma non credo che questo sia stato dovuto a sciatteria o a disorganizzazione. L'impressione che ho avuto nell'ultima riunione e' che il tutto fosse organizzato in modo che la partecipazione fosse formale ma non sostanziale.”

Le indicazioni che paiono emergere dall'analisi di questo caso, lo rendono particolarmente interessante per le possibili implicazioni di ordine manageriale: un processo fortemente formalizzato, con poca disponibilità e attenzione alle istanze espresse dai portatori d'interesse, senza un tentativo forte d'inclusione degli *stakeholder*, si traduce in una partecipazione progressivamente minore e rischia di provocare un effetto boomerang e rendere più problematico il rapporto fiduciario con i cittadini.

4.4 Agenda 21 locale del comune di Cormons (GO). “Prendi Posto”

4.4.1 Introduzione e storia del caso

Negli ultimi anni, numerose aree militari presenti in Friuli Venezia Giulia sono state dismesse e la loro disponibilità è passata dallo stato agli enti locali territoriali in cui hanno sede. Questa situazione ha messo gli enti interessati nelle condizioni di dover valutare e decidere in merito alla nuova destinazione di questo importante patrimonio immobiliare.

Con l'approvazione di due successivi decreti legislativi nel 2001 e nel 2007,⁶⁹ il comune di Cormons (GO)⁷⁰ ha acquisito la disponibilità dell'ex caserma "Giovanni Amadio", una struttura che occupa circa 62.000 m², ovvero un terzo del centro storico del paese.

La lista civica (Uniti per Cormons - sinistra), che ha vinto le elezioni amministrative del 2007, già in campagna elettorale aveva espresso la propria volontà di ricorrere a procedure di inclusione dei cittadini nel processo decisionale relativo alla futura destinazione dell'area. Dopo l'insediamento della nuova amministrazione, il comune ha partecipato alla gara per l'assegnazione di fondi regionali dedicati ad Agenda 21 locale, per finanziare il processo inclusivo, ma senza successo. Nonostante questo, l'amministrazione comunale ha deciso di utilizzare fondi propri per coinvolgere i cittadini nella formulazione degli obiettivi del processo di riqualificazione dell'area, attraverso l'attivazione di Agenda 21 locale.

Prima ancora di partire con il progetto, sono state fatte due scelte preliminari: "uno, non coinvolgere i soggetti politici. Quindi né giunta, sindaco e consiglieri sono stati investiti in questa fase; seconda scelta non [sono stati] invitat[i] i portatori di interessi, ma i cittadini. Un portatore di interesse poteva partecipare, ma come semplice cittadino al pari di tutti gli altri. [...] Questo è fondamentale perché [...] sia la parte politica, sia la parte, diciamo così professionale ed economica poteva intervenire attraverso altri strumenti successivi, mentre il cittadino è sempre la parte più debole."⁷¹ Coerentemente con il primo punto, la gestione del processo è stata affidata ad uno studio professionale, che ha dato vita al processo "Prendi Posto!". Il progetto, unico tra quelli esaminati, ha condotto una campagna comunicativa e di *engagement* integrata, mirata all'inclusione degli *stakeholder* individuati inizialmente attraverso la mappatura, modulandola in relazione ai pubblici di riferimento. Gli strumenti di comunicazione utilizzati vanno dalla creazione di un vero e proprio logo del progetto, che è

⁶⁹ Decreto Legislativo 4 Aprile 2001, n. 237. Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, recanti il trasferimento alla regione di beni immobili dello Stato. Decreto Legislativo 2 marzo 2007, n. 35. Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, concernenti integrazioni al decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 237, in materia di trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato.

⁷⁰ Il comune di Cormons conta 7762 abitanti (dato ISTAT 1 gennaio 2009).

⁷¹ Intervista con un amministratore comunale.

stato poi utilizzato in maniera integrata nei manifesti, nei segnalibro e nelle azioni comunicative in generale, alla presenza costante sui media locali,⁷² fino all'attivazione di banchetti informativi durante il mercato settimanale e in occasione della tradizionale festa che celebra l'inizio della primavera (Fieste da Viarte). Questi ultimi sono serviti ad informare la cittadinanza in merito all'iniziativa, a spiegare in anticipo le "regole del gioco" ed a raccogliere una serie di indicazioni sulle opinioni dei cittadini sul proprio paese e sulla riqualificazione dell'area dell'ex caserma.⁷³ In seguito si sono svolti tre incontri pubblici (15, 22 e 29 giugno): nel corso del primo, al quale hanno partecipato circa 120 persone, è stato presentato il progetto, sono state illustrate le modalità di lavoro e sono stati individuati i principi⁷⁴ che avrebbero potuto ispirare l'intervento di riqualificazione. In quell'occasione settantadue cittadini hanno aderito e partecipato ai due forum successivi.⁷⁵ Nel corso del secondo incontro, dopo una verifica dei criteri individuati in precedenza, si sono affrontati alcuni dei problemi principali relativi alla città, partendo da quanto emerso dai banchetti informativi e dal primo incontro. Nell'ultimo incontro, infine, sono state sviluppate una serie di proposte concrete relative alla riqualificazione della caserma Amadio. A settembre i partecipanti hanno avuto la possibilità di visitare il sito per verificare di persona le condizioni delle strutture non visibili dall'esterno dell'area. Tra gli iscritti agli incontri, trentasette hanno aderito ai tre tavoli di lavoro nei quali sono stati discussi i temi individuati nei forum precedenti. I tavoli si sono incontrati tre volte singolarmente e, al termine dei lavori, una volta in riunione plenaria (settembre-ottobre). Il processo si è concluso nel mese di novembre con la consegna delle proposte elaborate dai cittadini all'amministrazione comunale di Cormons. A

⁷² Più di trenta articoli sulla stampa, tre servizi televisivi e un intervento radiofonico.

⁷³ Prendi Posto! Relazione finale. Disponibile su <http://www.comune.cormons.go.it/index.php?id=8112&L=0> [accesso effettuato il 19.09.2010]. Più di cento persone hanno espresso le loro opinioni. La visione del proprio paese e' stata considerata necessariamente collegata al ruolo futuro di un'area così rilevante nel centro storico. I pareri sono stati espressi su una serie di argomenti che esplorano tutti gli aspetti rilevanti della vita sociale (dalla storia, al turismo, dall'associazionismo alla mobilità, etc.). Queste opinioni sono state poi riutilizzate nel corso della seconda riunione del forum come input di lavoro.

⁷⁴ Disponibile su <http://www.studiotandem.it/prendiposto> [accesso effettuato il 19.09.2010].

⁷⁵ V. Nota nr.9. Da segnalare che questi Forum, nonostante il nome, non corrispondono all'omonimo strumento utilizzato in Agenda 21. Si trattava in questo caso di "tavoli allargati" nei quali i cittadini discutevano sul problema posto dal riutilizzo dell'ex caserma, propedeutici ai successivi tavoli di lavoro.

maggio 2005, infine, vi è stato un altro incontro per mettere i cittadini che avevano partecipato ai tavoli di lavoro al corrente della situazione del progetto ed al quale ho potuto partecipare come osservatore, presentando la ricerca che stavo conducendo e chiedendo la collaborazione per l'effettuazione delle interviste.

L'amministrazione di Cormons, al termine del processo, ha individuato come primo intervento necessario, propedeutico a qualsiasi soluzione successiva, la bonifica del sito. Nello stesso tempo ha avviato le procedure per uno studio di fattibilità che dia la possibilità di vagliare in senso tecnico le proposte emerse dal processo decisionale inclusivo.

4.4.2 Soluzioni organizzative

Il progetto "Prendi Posto!" è stato strutturato all'interno di Agenda 21 locale. Concordemente con le altre esperienze analizzate, questa scelta non è però stata considerata vincolante dal punto di vista delle soluzioni organizzative messe in campo e della gestione dei processi, nel rispetto del principio che "[...]non esiste una regola unica: ogni percorso, ogni processo deve adattarsi al contesto."⁷⁶ Si tratta comunque di un processo piuttosto strutturato, anche come conseguenza della gestione completamente esternalizzata affidata ad uno studio professionale, ma che si propone di usare lo strumento inclusivo al servizio del risultato progettuale e non viceversa, nell'idea che "[...] un percorso partecipativo è un percorso di crescita, di educazione civile e di crescita reciproca."⁷⁷

Formalizzazione del disegno del processo. Come accennato in precedenza, il disegno di questo processo è stato sicuramente molto strutturato "abbiamo creato quattro gruppi, abbiamo lavorato per argomenti e dentro i gruppi abbiamo cercato di abituarci anche a non uscire dagli argomenti, quindi a stare dentro proprio i temi che dovevamo trattare", anche se non ha seguito passo passo le linee guida per la realizzazione di Agenda 21 locale. La

⁷⁶ Intervista

⁷⁷ Intervista

caratteristica della flessibilità e dell'adattabilità rispetto al contesto, al feedback dei partecipanti “[a]ltre regole formali no, venivano spiegate di volta in volta nel processo per appunto indirizzare il lavoro dei vari partecipanti”, oltre che allo specifico interesse/competenza autodeterminato dai partecipanti, gli fa attribuire un valore di formalizzazione intermedio (0,5), come testimonia questa risposta:

“Alcuni cittadini avevano più motivazione per esempio alla formazione di un parco comunque di aree predisposte per, diciamo, nuove possibilità culturali per la realtà locale e anche oltre, di conseguenza si sono come dire accorpati in qualche maniera in un gruppo. Altri cittadini invece avevano più interesse allo sport oppure a una situazione mista sport e sempre parco e altri invece avevano forte interesse alla costruzione di case private. [...] Quindi spontaneamente ognuno veniva messo nel gruppo a cui era più interessato.”

La caratteristica peculiare di questo processo è stata, dal punto di vista della gestione del processo, l'utilizzo estensivo di modalità partecipate ed interattive. Questo è rilevabile, ad esempio, dalla funzione svolta dai banchetti informativi che hanno permesso di fornire ai partecipanti ai forum successivi, del materiale che si basava sui pareri espressi dai cittadini. Allo stesso tempo, “tutti i partecipanti si prendono le loro responsabilità della conduzione, della buona riuscita del lavoro”.

Formalizzazione delle scadenze del processo. Le scadenze sono state individuate già' nella convenzione di affidamento dell'incarico di gestione del progetto in nove mesi, secondo la proposta metodologica realizzata dallo studio professionale che si e' aggiudicato l'incarico.⁷⁸ Le scadenze sono state rispettate, il processo si e' effettivamente concluso in novembre, “[a]ll'inizio sì, sono state dette...sì, è penso siano state anche mantenute. Avevo letto che entro ottobre scorso 2009 doveva essere realizzato e portato un comune un documento [...] comunque c'erano anche prima in primavera a marzo o aprile e giugno c'erano delle scadenze precise.”

⁷⁸ Disponibile su <http://www.comune.cormons.go.it/index.php?id=6434&L=0> [accesso effettuato il 19.09.2010].

Questo ha permesso di dare a questa componente il valore 1. Vanno però sottolineati due aspetti importanti. Da un lato, l'esistenza di scadenze non è stata vista dai partecipanti come un limite del processo, ma al contrario, come un elemento positivo “[...] gli incontri erano già definiti quasi dall'inizio e avere semplicemente un obiettivo, delle scadenze per definire certi obiettivi era solo un aiuto per non finire troppo in là oppure finire troppo presto insomma.”⁷⁹ D'altra parte, l'inclusione dei cittadini non esaurisce i suoi effetti con il termine dell'incarico e le aspettative sollevate richiedono una continuità che, in questo caso, è testimoniata dall'incontro successivo di maggio 2010, organizzato proprio per tenere i partecipanti al corrente degli sviluppi del loro lavoro.

Formalizzazione come determinatezza oggetto/obiettivo del processo. Il valore massimo assegnato (1) è stato determinato dal fatto che l'obiettivo del processo era prestabilito: ottenere il parere della cittadinanza sulla riqualificazione dell'area dell'ex caserma attraverso una procedura inclusiva, come momento propedeutico alle decisioni successive dell'amministrazione, infatti “[u]n intervento così grande e consistente avrebbe condizionato fortemente il futuro della città, non poteva essere fatta una scelta se non condivisa con i cittadini.”⁸⁰ Traspare dalle interviste la consapevolezza dei partecipanti del ruolo strumentale di questo processo rispetto alla potenziale responsabilità politica di un suo eventuale fallimento: “[d]al punto di vista politico, mi giustificherei dicendo se io politico facessi qualche sbaglio ne andrebbe di mezzo la realtà cittadina per non so quanti decenni e me ne sentirei da tutti quanti. Invece adesso ho la giustificazione di dire cittadini hanno detto qualcosa”, ma anche dell'importanza, a fronte di un problema complesso, del supporto della conoscenza, e non solo come elemento legittimante, della reale percezione dei cittadini: “[...] anche una verifica da parte del comune e degli amministratori di avere un punto di vista per

⁷⁹ Intervista

⁸⁰ Intervista

una situazione molto complessa che dovevano affrontare, per cui sentire diciamo il polso della situazione, come il cittadino viveva e pensava questa cosa.”⁸¹

Accessibilità della comunicazione. Questo item è stato valutato con il valore massimo di 1, ma la successiva parte descrittiva permette di cogliere meglio alcune peculiarità alle quali il valore numerico, da solo, non rende piena giustizia. La strategia di comunicazione del progetto “Prendi posto!” ha preso le mosse dalla ricognizione del territorio e dell’ambiente in cui l’intervento si è attuato: “[i] cormonesi [...] non sono molto aperti, [...] no? [...] quindi l’esigenza di mettere questo semino fra la cittadinanza e farlo passare, farlo promuovere, fare in modo che se ne parlasse, no?”. Questo ha permesso di creare le precondizioni per raggiungere le persone e renderle familiari con l’idea progettuale, quasi a formarle per gli eventi successivi, infatti “è stato fondamentale cioè aver creato una specie di substrato fertile per poi partire”.

Il progetto ha utilizzato diversi strumenti comunicativi a seconda dei tempi e dei pubblici diversi “[...] sono state inviate delle lettere a personaggi che possono essere rappresentanti delle associazioni, professionisti di diverso tipo, quindi degli inviti comunque mirati e poi la cosa era aperta a tutti cittadini di Cormons e c'erano sparsi degli avvisi, dei manifesti appesi, dei piccoli manifestini sparsi in giro per la città.”. Tra quelli meno ortodossi troviamo sicuramente l’utilizzo dei banchetti informativi citati in precedenza. Importante, da un punto di vista dell’efficacia comunicativa, pur in un contesto locale e con un budget limitato, il tentativo di creazione di un’immagine integrata. Questa si è declinata attraverso l’invenzione del logo del progetto e il suo utilizzo in tutti i materiali utilizzati in seguito.⁸² Anche gli strumenti tradizionali hanno contribuito alla riuscita del progetto (v. nota 8).

Apparentemente vi sono stati due aspetti principali meno riusciti nell’implementazione della strategia comunicativa del progetto: da un lato una certa chiusura rispetto al resto della

⁸¹ Intervista

⁸² Il segnalibro del progetto “Prendi Posto!”, in particolare, è stato distribuito in 3500 copie in tutti i negozi, addirittura “col giornale”.

cittadinanza nella fase dei tavoli di lavoro, “[...] di questo lavoro con i piccoli forum, con cui sono abituata a relazionarmi con il pubblico mi è mancato, ho sentito che è mancato una parte del processo interessante. [c]ioè il contatto con il resto della comunità? Sì.” Dall’altro una lunga assenza di feedback (da novembre 2009 a maggio 2010) in merito agli sviluppi successivi alla fine della procedura inclusiva. Alcuni partecipanti hanno segnalato il loro disappunto in merito a questa mancanza di comunicazioni, dicendo apertamente che pensavano che il loro lavoro fosse finito nel nulla.⁸³ A conferma di una difficoltà nel mantenere alta l’attenzione rispetto alla comunicazione costante di questo processo appare la collocazione delle notizie sul sito comunale. Sulla *home page* non c’è nessun link ad Agenda 21 e al progetto “Prendi Posto!” (che si trova nella sezione Edilizia, ambiente e lavori pubblici) ed altri documenti rilevanti si trovano in pagine diverse (delibere di consiglio; incarichi).

Accessibilità nella selezione dei portatori d’interesse. Il processo di selezione dei partecipanti è stato molto articolato, in funzione delle molteplici esigenze che doveva soddisfare: di tipo politico, processuale, di rappresentatività, etc. Il gestore del processo ha chiesto -ed ottenuto- che non venissero selezionati i rappresentanti delle associazioni presenti sul territorio in quanto tali⁸⁴ ma che i gruppi consiliari individuassero “[...] almeno un centinaio di cittadini che secondo loro potevano portare esperienze, saggezza, punti di vista, di qualsiasi tipo, dalla casalinga al professore universitario, passando per il conte, passando per il contadino, senza distinzioni”⁸⁵ operando una scelta secondo dei criteri, per quanto possibile, di senso comune, di buon senso per far partecipare “le persone migliori che ci sono a Cormons.” L’apparente ingenuità di questa posizione è stata mitigata in senso pragmatico dal fatto che tutte le forze politiche presenti nel Consiglio comunale di Cormons erano state invitate a

⁸³ Note sull’incontro del 15 maggio 2010.

⁸⁴ Scelta diametralmente opposta rispetto a quella fatta nel caso del bilancio partecipato del comune di San Canzian d’Isonzo.

⁸⁵ Intervista

segnalare chiunque ritenessero opportuno. Nonostante i buoni propositi, il punto di partenza per la selezione è stato comunque “[...] tutte le associazioni che operano sul territorio, tutte le attività commerciali, economiche e abbiamo cercato di invitare tutti quelli che rappresentassero qualcosa. Abbiamo specificato però che l’invito era a titolo personale, quindi potevano parlare ma non come associazioni, come cittadini.”⁸⁶

Al termine di questa operazione, la lista è risultata essere composta da centocinquanta persone. Tutte sono state contattate individualmente attraverso una lettera di invito che riferiva l’intenzione di attivare questo processo e che la loro presenza era considerata importante per la sua riuscita. Allo stesso tempo, è stata condotta una campagna informativa diretta a tutta la popolazione e la partecipazione agli incontri era aperta a tutti.

Nella considerazione della selezione iniziale, fatta attraverso le segnalazioni dei rappresentanti in consiglio comunale, il punteggio è stato di 0,5, anche se successivamente il processo è stato aperto a chiunque volesse intervenire. In questo senso l’ampiezza della partecipazione (Edelenbos & Klijn 2005), inclusa in questa dimensione, si può affermare sia stata massima.

Apertura del processo decisionale. La valutazione del ruolo assunto dai portatori d’interesse in questo processo, individuata con il valore 1. deve necessariamente tenere conto di un fattore determinante e, attualmente, indeterminato: la coerenza fattuale delle decisioni successive che verranno prese dall’amministrazione comunale con i risultati del processo. Bisogna peraltro chiarire che finora l’amministrazione comunale è stata conseguente rispetto alle dichiarazioni e alle scelte fatte all’inizio del processo e le nostre considerazioni saranno, ovviamente, contestualizzate in questo senso. E’ sempre in quest’ottica che possiamo valutare allo stesso modo la profondità della partecipazione (Edelenbos & Klijn 2005).

La percezione diffusa dei partecipanti è stata quella che il loro punto di vista sia stato tenuto in considerazione nella formulazione delle linee guida del rapporto finale e che di

⁸⁶ Intervista

conseguenza abbiano avuto un'influenza nella formazione della decisione. Se è chiaro che vi sono dei limiti strutturali in qualsiasi sistema di decisione collettivo che non consentono, per la natura stessa dello strumento, di quantificare con precisione l'influenza del singolo individuo sulla decisione presa, sembra però possibile risalire all'influenza individuale sia attraverso la percezione del singolo, sia attraverso la coerenza delle opinioni espresse con il risultato generale. In quest'ottica, le dichiarazioni dei partecipanti sono un indicatore rilevante dell'influenza del loro punto di vista sul processo. E' su questa base che è stata fatta l'affermazione precedente.

Infatti la valutazione dei partecipanti è che “è stato tenuto conto pur consapevole della complessità, nel senso c'era il punto di vista ma lo si metteva lì come in un paniere e vedere poi rispetto alle possibilità economiche del comune e alla situazione quanto poteva essere utilizzato, però il punto di vista c'era.” Non solo, ma più precisamente “[...]il lavoro del singolo, [...] il mio personale comunque abbia influenzato poi sul lavoro finale, sicuramente.”

87

Al termine del processo, il comune ha preso atto⁸⁸ della relazione finale del progetto “Prendi Posto!” e tutte le dichiarazioni messe a verbale sono state sostanzialmente di segno positivo.

Internalizzazione politica. Nel caso del progetto “Prendi Posto!” il coinvolgimento dell'amministrazione è stato determinante, ma limitatamente alla fase non direttamente operativa. In sostanza, la Giunta ha ritenuto di non dover partecipare attivamente nella gestione del processo inclusivo ma di mantenere un chiaro ruolo di responsabilità politica. Già la scelta, citata in precedenza, di finanziare il progetto con fondi propri, è stato un chiaro indicatore di impegno rispetto alla realizzazione del progetto. Gli amministratori locali sono

⁸⁷ Intervista

⁸⁸ Delibera consiliare del comune di Cormons n. 219 del 30.11.2009 disponibile su [http://www.comune.cormons.go.it/index.php?id=6439&no_cache=1&tx_delibereadweb_pi1\[syear\]=2009&tx_delibereadweb_pi1\[smonth\]=0&tx_delibereadweb_pi1\[mode\]=1&tx_delibereadweb_pi1\[codprat\]=2009-004-36](http://www.comune.cormons.go.it/index.php?id=6439&no_cache=1&tx_delibereadweb_pi1[syear]=2009&tx_delibereadweb_pi1[smonth]=0&tx_delibereadweb_pi1[mode]=1&tx_delibereadweb_pi1[codprat]=2009-004-36) [accesso effettuato il 20.09.2010]

stati presenti agli incontri pubblici, ed hanno ricoperto un ruolo istituzionale e di informazione rispetto alle posizioni dell'amministrazione, senza partecipare direttamente alle discussioni o ai gruppi di lavoro. La loro posizione è risultata chiara ai partecipanti: "la scelta di non partecipare da parte dei politici in termini ai gruppi di lavoro perché lo ritenevano scorretto ovviamente, hanno partecipato solo con presentazione o diciamo aggiungendo alcuni elementi all'inizio degli incontri e basta", e ancora "[...] il sindaco [...] ha aiutato [...] a spiegare l'iniziativa e ha sottolineato l'importanza del processo, dell'oggetto e nulla di più". In ragione di queste considerazioni il valore attribuito a questa dimensione è stato di 0,5.

Internalizzazione istituzionale. Vi sono stati due momenti principali che hanno caratterizzato l'istituzionalizzazione del processo decisionale inclusivo "Prendi Posto!". All'inizio, la condivisione della scelta degli *stakeholder* rilevanti da invitare fatta da tutte le forze politiche del Consiglio (v. sezione *Accessibilità nella selezione dei portatori d'interesse*), alla fine del processo, la formale presa d'atto del Consiglio comunale (v. nota nr. 88). L'indicazione è che il comune di Cormons ha avviato una riflessione sul valore dell'utilizzo dei processi decisionali inclusivi alla quale hanno partecipato tutte le forze politiche, soprattutto nella considerazione dell'importanza strategica del progetto per il paese, infatti "[...] non c'è stata polemica, c'è sempre stato un voto unanime perché tutti capiscono che è un progetto così grande e importante che o lo facciamo insieme, non ha senso dividersi su queste cose."⁸⁹

Internalizzazione organizzativa. La scelta di dare il valore 0 all'internalizzazione organizzativa deriva dal fatto che, come visto in precedenza, l'amministrazione comunale ha deciso di esternalizzare la conduzione del processo decisionale inclusivo, affidandolo ad uno studio professionale e, di fatto, la parte tecnica comunale non ha partecipato al progetto "Prendi Posto!". In realtà l'assenza di tecnici competenti è stata vissuta da alcuni intervistati come un limite, "[f]orse mancava la presenza appunto di tecnici, diciamo di professionisti

⁸⁹ Intervista

dell'area”, “quando l'amministrazione, i politici, hanno deciso di attivare questo processo forse [...] sarebbe stata necessaria anche una condivisione col [...] mondo tecnico. Questo aspetto del progetto non ha ancora dato vita a nessun tipo di problema, anche se e' ipotizzabile che vi sia quantomeno una sorta di inerzia organizzativa da parte della parte tecnica comunale, nel caso non sia coinvolta in maniera sostanziale nelle fasi successive di riqualificazione dell'area.

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
<i>Agenda 21 comune di Cormons (GO) "Prendi Posto!"</i>	0,5	1	1	1	0,5	1	0,5	0,5	0

Tabella 20: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 comune di Cormons (GO) “Prendi Posto!”.

4.4.3 Fattori intervenienti

Partecipazione effettiva media. I portatori d'interesse individuati all'inizio del processo sono stati circa centocinquanta. Al primo incontro sono state registrate 120 presenze, mentre agli altri due incontri dei forum sono intervenuti quei cittadini che si erano iscritti (72 ogni volta). Da questi dati la partecipazione media è stata del 58%, corrispondente al valore 1. E' stato deciso di non inserire nella valutazione il numero dei partecipanti ai tavoli di lavoro, perché' poco rilevante rispetto alla partecipazione media, così come definita. Appare comunque un dato rilevante per una valutazione complessiva della partecipazione: infatti i trentasette cittadini che si sono iscritti ai tavoli, si sono riuniti per ben quattro volte (tre individualmente ed una volta tutti insieme), ed hanno dimostrato un impegno costante e fuori

dal comune, come viene ricordato: “ad esempio i tavoli di lavoro iniziavano alle otto di sera e finivano anche alle due di notte, è un esempio banale, cioè la gente si metteva lì a ragionare su tanti aspetti”, ed all’interno dei gruppi “si era creato un clima di ascolto, c’era una propensione positiva nel gruppo proprio per creare qualcosa di buono per la comunità”.

Generazione di idee. Il valore 1 è stato assegnato nella considerazione che la generazione di idee in questo caso è stato in realtà il fine principale del processo stesso. Infatti, l’amministrazione non ha voluto proporre nessuna soluzione o ventaglio di soluzioni già predeterminate, ma ha lasciato ai cittadini tutto lo spazio per proporre qualsiasi tipo di idea. La conseguenza, come vedremo in seguito, è stata una serie di proposte che l’amministrazione si è impegnata a tenere in considerazione. Tali proposte hanno allo stesso tempo evidenziato in maniera forte una scelta, per così dire in negativo: più che dare indicazioni precise su quello che avrebbero voluto, i cittadini si sono espressi chiaramente su quello che non avrebbero voluto venisse realizzato nell’area dell’ex caserma: un centro commerciale o comunque qualsiasi soluzione che aumenti il traffico veicolare e il numero di edifici nel centro.

Vale la pena di ripercorrere rapidamente il “percorso di produzione” delle idee: posto che il problema /opportunità della riqualificazione dell’area era già un problema ben presente nella discussione pubblica del paese:⁹⁰ la sollecitazione iniziale e’ stata fatta a tutta la popolazione durante i banchetti informativi, dove vi era la possibilità di iniziare ad esprimere le proprie idee. E’ poi sulle proposte nate dai banchetti che sono state costruite le proposte discusse nei forum prima e nei tavoli di lavoro poi. Il prodotto finale sono state una serie di soluzioni raccolte nel rapporto finale presentato al comune il 30 novembre.

Salienza politica della questione. Le considerazioni che hanno portato ad associare valutare anche a questo *item* il valore 1 sono state di due tipi. Posto che nel processo decisionale osservato non sono stati attivi i gruppi d’interesse principale in quanto tali, per esplicita scelta nella costruzione del processo inclusivo, si e’ tenuto conto da un lato del dato

⁹⁰ V. nota successiva.

oggettivo e di quello relativo alla presenza sui media locali. Per dato oggettivo, in questo caso, intendiamo il fatto che la ridestinazione di un'area, ampia circa 62.000 m², che copre circa un terzo del centro cittadino, e che viene associata ad una presenza "storica" nel panorama cittadino di un piccolo centro e', di per se', un argomento d'interesse notevole nel dibattito pubblico locale.

In merito alla seconda considerazione, i principali media hanno pubblicato ben 273 articoli relativi alla caserma.⁹¹

	Anno 2008	Anno 2009
	Parole chiave	
	caserma Amadio	caserma Amadio
Il Piccolo	95	63
Messaggero Veneto	43	72
Tot.	138	135
Tot. Generale	273	
Post	3	

Tabella 21: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 locale del comune di Cormons.

Comprensibilità della questione. Si è ritenuto opportuno assegnare il valore medio della comprensibilità a questa questione, in ragione delle osservazioni fatte dai partecipanti, “[q]uindi magari, se all’interno o dei gruppi oppure, appunto, il comune ci faceva accompagnare da.. seguire da altri tecnici, diciamo, queste cose magari venivano spiegate prima e quindi si.. si partiva già.” ma anche dell’obiettivo del processo decisionale inclusivo che prevedeva la produzione di una serie di idee da far valutare successivamente in termini di fattibilità, scelta questa che sottolinea come il processo fosse orientato ad ottenere delle

⁹¹ La ricerca è stata effettuata nell’archivio online dei quotidiani locali (Il Piccolo e Messaggero Veneto), con la parola chiave “caserma amadio”, oltre che sul motore di ricerca di Google dedicato ai blog [<http://blogsearch.google.com/> accesso effettuato il 20.10.2010], negli anni 2008 (anno in cui e’ stato deciso e annunciato il processo decisionale inclusivo) e 2009 (in cui il processo e’ stato realizzato).

indicazioni abbastanza generali e non necessariamente legate alla comprensione tecnica della loro fattibilità.

Rilevanza delle risorse coinvolte. Il valore 1 è stato assegnato poiché nel caso in esame la rilevanza delle risorse coinvolte è massima secondo tutti i criteri considerati. Le risorse finanziarie coinvolte superano agevolmente il limite dei 500.000 euro (soltanto la bonifica dell'area impegnerà cifre che si dovrebbero aggirare sul milione di euro), mentre si può facilmente immaginare come le dimensioni dell'area e la sua collocazione al centro del paese, abbiano conseguenze di lungo termine su tutti i cittadini.

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
<i>Agenda 21 locale del comune di Cormons</i>	1 (87 – 58%)	1	1	0,5	1

Tabella 22: Fattori intervenienti caso Agenda 21 comune di Cormons (GO) “Prendi Posto!”.

4.4.4 Risultati

Raggiungimento di una decisione condivisa. Tutti gli intervistati sono stati concordi nel ritenere che si sia giunti ad una decisione condivisa al termine del progetto “Prendi Posto!” e questa si è concretizzata nella presentazione del rapporto finale a novembre che raccoglieva tutte le proposte emerse dal processo inclusivo.

Soddisfazione dei portatori d'interesse (decisione raggiunta). Le perplessità espresse dai partecipanti non sono state nei confronti del risultato del progetto “Prendi Posto!” ma della soluzione che verrà poi implementata dall'amministrazione comunale “[...] io ho la mia opinione [...] però no, come proposte sono interessanti, mi vanno bene”, “[i]o direi che la

decisione non è stata presa, è passata la proposta, [...] IP: Per quanto riguarda quella che lei ha definito giustamente proposta, di questa si ritiene soddisfatta? R: della proposta sì.” In questa luce, le valutazioni degli intervistati rispetto a questo processo sono state considerate ampiamente positive e classificate con il valore più alto ++ (molto soddisfatti).

Soddisfazione dei portatori d'interesse (processo). Il giudizio sul processo, da parte dei cittadini di Cormons intervistati è stato senz'altro positivo ed è stato valutato con il valore massimo ++ (molto soddisfatti): “[e]ra la prima volta innanzitutto che la comunità di Cormons viveva quest'esperienza [...] direi più di aspetti positivi [...] si era creato un clima di ascolto, c'era una propensione positiva nel gruppo proprio per creare qualcosa di buono per la comunità.” “Aspetti positivi ad esempio la possibilità di ognuno, in ogni incontro [...] di esprimere la propria opinione tramite post-it ma anche a voce spiegandola a chiunque altro quindi la possibilità di dire la propria opinione o idea sul progetto in questione.”

Aumento della fiducia nell'amministrazione pubblica. Tutti gli intervistati hanno espresso una sostanziale fiducia nell'operato dell'amministrazione locale e la valutazione è stata + (soddisfatti) in particolare con riferimento all'iniziativa di coinvolgere i cittadini in un processo decisionale inclusivo, “[m]a secondo me ci ha aperto questa possibilità, allora ho fatto questo poi spettava noi cittadini avere la capacità di gestirla, leggo positivamente questo approccio.” Vale la pena, qui, di sottolineare come le valutazioni sulla fiducia si siano differenziate nelle tre componenti della fiducia rilevata descritte nel modello teorico: tutti sono stati sostanzialmente concordi nel ritenere il comportamento dell'ente corretto ed equo: “ognuno aveva la possibilità di dire tramite vari metodi, post-it piuttosto che a voce, ognuno aveva la possibilità di dire qualunque cosa e questo penso che sia, renda paritari tutti partecipanti”; le opinioni espresse in relazione alla fiducia nel mantenere le promesse fatte sono anche sostanzialmente positive, ma risentono dello stadio iniziale del progetto di

recupero dell'area⁹² “sono fiduciosa in questo senso nella correttezza della relazione. Poi, come le dico, è un po' presto perché mancano i termini da mettere sul piano per capire quanto l'amministrazione può investire”; infine gli intervistati sollevano alcune perplessità in ordine alle capacità tecniche del comune di seguire il progetto, in ragione della sua dimensione e complessità, “...io credo che avranno bisogno di tecnici esterni, tecnici esterni di persone che siano le università, che facciano ricerche, che siano tecnici che abbiano già lavorato su grandi opere [...]”, “[...] non è solamente una questione di volontà, perché secondo me comunque il comune ha la volontà di seguire i risultati di questa iniziativa, quanto le capacità dal punto di vista tecnico organizzativo ed economico, vista la rilevanza del progetto dell'oggetto”.

Aumento/diminuzione della corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d'interesse. Anche questa componente è stata valutata con il punteggio più alto, ++ (completa). I risultati delle interviste sono stati di segno concorde e positivo, riflettendo il dato sulla decisione condivisa e quello sulla soddisfazione per la decisione, “Sì, è stato tenuto conto pur consapevole della complessità. Nel senso c'era il punto di vista ma lo si metteva lì come in un paniere per vedere poi rispetto alle possibilità economiche del comune e alla situazione quanto poteva essere utilizzato, però il punto di vista c'era.”

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)	Aumento fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
<i>Agenda 21 locale comune di Cormons</i>	SI	++ (molto soddisfatti)	++ (molto soddisfatti)	+ (fiducioso)	++ (completa)

Tabella 23: Risultati caso Agenda 21 comune di Cormons (GO) “Prendi Posto!”.

⁹² V punto precedente 4.4.1.

4.4.5 Griglia del singolo caso

			Caso
			<i>Agenda 21 locale del comune di Cormons. "Prendi Posto!"</i>
SOLUZIONI ORGANIZZATIVE	Formalizzazione	Disegno del processo	0,5
		Scadenze processo	1
		Determinatezza oggetto/obiettivo processo	1
	Accessibilità	Comunicazione e strumenti impiegati	1
		Selezione partecipanti/attori coinvolti	0,5
		Apertura del processo	1
	Internalizzazione	Politica	0,5
		Istituzionale	0,5
		Organizzativa	0
	FATTORI INTERVENIENTI	Partecipazione effettiva media	
Generazione d'idee		1	
Valenza politica		1	
Comprensibilità immediata		0,5	
Rilevanza delle risorse coinvolte		1	
RISULTATI	Ottenimento decisione condivisa		SI
	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)		++ (molto soddisfatti)
	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)		++ (molto soddisfatti)
	Aumento fiducia in amm.ne pubblica		+ (fiducioso)
	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi		++ (completa)

Tabella 24: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Cormons. Progetto "Prendi Posto!".

4.4.6 Conclusioni del singolo caso

Il caso “Prendi Posto!” presenta alcune peculiarità degne di nota.

E' il caso che presenta i valori più alti di accessibilità nelle soluzioni organizzative adottate, in particolare in termini di comunicazione e strumenti impiegati; allo stesso tempo esprime il valore minimo di internalizzazione organizzativa mentre quella politica e istituzionale rimangono nella media.

In relazione ai fattori intervenienti, spicca il dato della partecipazione che, sia in termini di presenze medie, sia di percentuale, è di gran lunga più alto rispetto agli altri casi di studio. Infine, i risultati del caso del comune di Cormons vedono tutti i valori con il segno positivo più alto (++) , ad eccezione dell'aumento della fiducia nell'amministrazione pubblica che rimane comunque positivo (+).

La prima osservazione che si può agevolmente fare a proposito di questo caso è che sembra sia un caso di successo sotto diversi punti di vista: la decisione di adottare una procedura decisionale d'inclusione degli *stakeholder* -che hanno effettivamente partecipato in buon numero- ha prodotto ottimi risultati, pur di fronte ad una questione dalle dimensioni molto importanti e dalle potenziali conflittualità molto alte.

Uno degli elementi determinanti sembra essere quello della comunicazione e degli strumenti impiegati: è l'unico caso che ottiene il valore massimo.

Dall'analisi emergono però altri due dati importanti: quello sull'internalizzazione organizzativa e quello sul seguito del progetto di recupero dell'area dell'ex caserma Amadio.

In merito al primo, anche se non pare aver avuto effetti negativi sui risultati ottenuti, va specificato che questo dipende principalmente dal fatto che il comune non ha ancora avviato la fase di attuazione del progetto e quindi il coinvolgimento operativo delle strutture tecniche, per ora, è stato limitato. Già in alcune interviste è emersa l'esigenza del confronto con i tecnici del comune e pare inevitabile che questa possa diventare una questione determinante rispetto alle

soluzioni che verranno adottate nel futuro e soprattutto rispetto al modo in cui queste verranno rese “disponibili” allo scrutinio continuo dei cittadini.

4.5 Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d’Isonzo (GO). “Bilancio Partecip@ttivo”

4.5.1 Introduzione e storia del caso

Il comune di San Canzian d’Isonzo conta 6394 abitanti⁹³ ed include quattro frazioni (Begliano Pieris, San Canzian e Isola Morosini). L’esperienza partecipata “Bilancio Partecip@ttivo” ha formalmente inizio nel 2004⁹⁴ e rappresenta la prima esperienza di bilancio partecipato della regione Friuli Venezia Giulia.⁹⁵ Questo progetto, legato al programma politico dell’amministrazione comunale, si concretizza attraverso un cofinanziamento ottenuto tramite la partecipazione ad un bando del Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), legato alla “II fase Linea 4” di attuazione dell’*e-government* che “prevede anche la realizzazione di servizi *on-line* per promuovere la cittadinanza digitale”.⁹⁶ Nel caso specifico, a fronte di un costo progettuale di 110.00 euro, il cofinanziamento del CNIPA è stato di 50.000 euro.

Il comune di San Canzian, attraverso questo progetto, ha voluto sperimentare un modello alternativo di processo decisionale che coniugasse l’inclusione dei cittadini nella formazione del bilancio comunale con la diffusione dell’alfabetizzazione informatica e l’utilizzo di nuove tecnologie, prevedendo una serie di obiettivi intermedi e finali. Questi andavano dalla graduale diffusione della partecipazione tra i cittadini, alla sperimentazione di strumenti di inclusione su tematiche circoscritte, al rafforzamento dell’associazionismo e dei legami all’interno della comunità locale, per giungere all’ampliamento dei processi

⁹³ Dato ISTAT 1 gennaio 2009.

⁹⁴ Delibera Comunale n.116 del 23.06.2004.

⁹⁵ Il caso è stato analizzato anche in Pellizzoni 2007.

⁹⁶ http://www.cnipa.gov.it/site/it-IT/Attivit%c3%a0/E-gov_per_Regioni_ed_Enti_locali/ [accesso effettuato il 16.09.2010].

decisionali inclusivi e al “completo Bilancio partecipativo esteso a tutta la cittadinanza e a tutte le tematiche oggetto di decisioni.”⁹⁷ Coerentemente con gli obiettivi, la partecipazione dei cittadini è stata inizialmente limitata ad alcune tematiche specifiche (politiche sociali, cultura e attività sportive), nella prospettiva di un possibile ampliamento successivo.

Il progetto prevedeva altresì due fasi di lavoro distinte: una in presenza ed una attraverso gli strumenti informatici. Di conseguenza, l’implementazione ha comportato l’attivazione degli strumenti (sia hardware che software) necessari per l’attivazione di una comunità virtuale, capace di interagire con il comune. La componente infrastrutturale (hardware) e’ stata realizzata attraverso la creazione di una serie di “Punti dialogo”, che consistono in postazioni computer a disposizione dei cittadini, posizionati nelle frazioni, mentre la componente *software* è consistita nella realizzazione di uno spazio virtuale all’interno del sito istituzionale del comune.

Il progetto ha avuto una durata di 36 mesi (con un prolungamento di 12 mesi rispetto al progetto originario) e ha suscitato notevole interesse.⁹⁸ In questo lavoro, in particolare, si è ritenuto particolarmente interessante non solo la sua originalità a livello regionale e quanto è stato realizzato all’interno del progetto stesso, ma anche il percorso successivo, capace di produrre effetti e valore aggiunto anche dopo la sua fine, suggerendo la presenza di alcune significative componenti di sostenibilità dell’iniziativa. Dopo il termine del periodo di cofinanziamento, infatti, non solo gli organi del Bilancio Partecipato hanno continuato ad operare, ma la dimensione inclusiva del rapporto con i portatori d’interesse, ha in qualche modo contaminato l’operato dell’amministrazione locale. Da un lato, infatti,

⁹⁷ Sintesi del progetto “Bilancio Partecip-@attivo”. Documento redatto dal comune di San Canzian per la partecipazione al bando CNIPA, disponibile su <http://www.comune.sancanziandisonzo.go.it/bilancio/cose.asp#> [accesso effettuato il 24.10.2010].

⁹⁸ E’ stato incluso come caso di studio nel citato volume di Pellizzoni (2007) ed oggetto di una tesi di laurea magistrale discussa all’Università di Udine: “L’integrazione dei processi decisionali inclusivi con il mezzo internet: il caso del comune di San Canzian d’Isonzo” (Laureando Luca Furlano, Relatrice Dott.ssa Mariapaola La Caria, anno accademico 2006-2007).

l'amministrazione comunale nel 2009 ha modificato il Regolamento⁹⁹ “semplificandolo al massimo e dicendo, fondamentalemente, che le attività [...] del bilancio partecipativo si uniformavano a quelle che erano le linee guida stese per Agenda 21”; dall'altro ha dato vita ad una serie di incontri sotto l'etichetta di Agenda 21 locale, capitalizzando l'esperienza acquisita con il “Bilancio Partecip@attivo”.

4.5.2 Soluzioni organizzative

Il valore assegnato ai tre *item* della formalizzazione del disegno, delle scadenze e come determinatezza oggetto/obiettivo del processo processo è quello massimo (1), anche in ragione del fatto che il processo è legato all'attività progettuale stabilita nel bando CNIPA già menzionato in precedenza. Questo prevedeva una serie di fasi successive, incluso il monitoraggio progressivo e la valutazione, così da dare a questo processo una struttura decisamente formalizzata: “la prima fase prevedeva la stesura del regolamento comunale per l'elaborazione del bilancio partecipativo, cosa che è stata fatta e aveva una data d'inizio, una data di fine, un budget, eccetera...la seconda fase era la progettazione di dettaglio dell'area bilancio partecipativo sul sito internet comunale [...] e anche questa ovviamente aveva date e costi. La fase tre era la pianificazione dell'attività formativa e di accompagnamento.” Anche nel Regolamento (v. nota 78), il processo assume una struttura formale piuttosto spinta, attraverso l'istituzione della Commissione e del Gruppo di Lavoro Bilancio Partecip@ttivo, e la definizione delle rispettive competenze.

Il progetto, infine, oltre a prevedere un cronoprogramma dettagliato che cristallizzava le scadenze relative alle attività da intraprendere, prevedeva degli obiettivi ben definiti (v. par.

⁹⁹ Regolamento Per il funzionamento della commissione Bilancio partecip@ttivo (approvato con d.c. n. 25 del 1/7/2009) (abroga e sostituisce il testo approvato con deliberazione del consiglio comunale N. 105/06).

4.6.1.) e degli *output* altrettanto definiti: dal “Regolamento per la predisposizione del Bilancio partecipativo” al “CD per il riuso del modello.”¹⁰⁰

Accessibilità della comunicazione. Questo progetto prevedeva, anche nella parte comunicativa, una buona strutturazione: vi era, infatti la previsione di un vero e proprio “piano di promozione” che avrebbe dovuto accompagnare il progetto lungo tutta la sua durata. La valutazione però, sulla base dei dati raccolti, raggiunge solo il valore medio (0,5). Infatti, l’aspetto della comunicazione emerge proprio come uno dei punti problematici,¹⁰¹ come componente strategica di supporto al progetto, principalmente nell’incapacità di raggiungere adeguatamente i pubblici obiettivi. Anche dalle interviste traspare una scarsa capacità di coinvolgimento e di dialogo, con l’adozione di un approccio comunicativo esclusivamente monodirezionale: “[i]n parte perché è ovvio che [...] l’amministrazione si trova a dover comunque mediare, con le richieste più disparate e crea delle aspettative. E forse quello non è tanto corretto. Perché poi è molto difficile far capire al cittadino comune che ci sono varie proposte ma solo una o alcune verranno prese in considerazione. E non tutte. Solo quelle che hanno delle basi solide e che sono ragionevoli. E quindi sì, ci vuole secondo me molta chiarezza.” Mentre anche l’utilizzo di strumenti standard non viene percepito in maniera soddisfacente: “[...] chi lavora in un’amministrazione pubblica non deve dare per scontato niente anche se si tratta di una comunicazione, di una semplice lettera, a costo di risultare banale o pedante o ridondante deve mettere anche qualcosa in più.”

Accessibilità nella selezione dei portatori d’interesse. Il processo di selezione dei portatori d’interesse è stato anch’esso stabilito nella fase progettuale, e prevedeva una prima

¹⁰⁰ Secondo documento di monitoraggio e relazione finale VERSIONE 00 DATA: 19.11.2008. Documento fornito dall’amministrazione comunale di San Canzian d’Isonzo.

¹⁰¹ Dal Secondo documento di monitoraggio (v. nota precedente), punto 2. Analisi degli obiettivi raggiunti, si legge infatti nelle “Note” che, a fronte dell’obiettivo “porre in atto una strategia di comunicazione mirata, per sollecitare la risposta positiva e costruttiva dei cittadini, per informarli adeguatamente, porli in grado di interagire nella fase decisionale e diffondere in modo ampio e trasparente i risultati delle azioni svolte”: “Le azioni di comunicazione sono state realizzate, ma è emerso che occorre effettuare una promozione continua e sollecitare in modo costante la risposta partecipativa, agendo anche in modo differenziato sui target individuati come prioritari (soprattutto categorie svantaggiate).”

fase in cui si sarebbe privilegiata la partecipazione delle associazioni, ritenute in grado di rappresentare e mediare efficacemente le istanze dei cittadini, anche in relazione alla loro particolare diffusione nella comunità locale: “[...] perché se lei considera una cinquantina di associazioni su seimila abitanti, vuol dire che in ogni famiglia c’è almeno un rappresentante in ogni associazione.” In seguito la partecipazione si sarebbe dovuta estendere a tutta la comunità, ma questa fase non è stata realizzata perché i cittadini non hanno partecipato al processo, anche se tutti gli incontri sono stati pubblici (ma il Regolamento prevedeva esplicitamente l’intervento del pubblico solo se autorizzato dal Presidente). Il valore assegnato a questa componente è quello medio (0,5).

Apertura del processo decisionale. Nonostante questo processo sia quello che, strutturalmente, prevede la maggior apertura del processo decisionale, orientandolo alla co-decisione tra cittadini ed amministratori, la valutazione è stata media (0,5). Questo valore rispecchia quanto esplicitamente stabilito nel Regolamento,¹⁰² e quanto emerso dalle interviste, ovvero un ruolo sostanzialmente consultivo dei partecipanti, a fronte dei quali vi è un impegno dell’amministrazione di tenere conto dei pareri espressi pur conservandosi la facoltà di decidere autonomamente: “[m]a io penso che il comune, in quel momento, gli amministratori volevano fare qualche cosa, [...] quasi per dimostrare che noi vogliamo investire nei cittadini, ma in realtà, non era questo il finale... [...] decidiamo noi perché se andiamo ad ascoltare, come mi è stato detto da un assessore, settemila persone, faccio il caso del nostro comune, [...] non amministriamo più. Perché ci sono settemila idee e allora ci avete votato e facciamo noi.” Dalle interviste, in particolare, sembra che non siano stati creati degli

¹⁰² Art. 1 – Commissione Bilancio Partecip@ttivo. La Commissione Bilancio Partecip@ttivo è un organismo di natura consultiva, con competenze in materia di scelte e di orientamento nell’ambito dell’introduzione progressiva, con una prima fase di sperimentazione, del bilancio partecipato. Art. 3 – Funzionamento della Commissione Bilancio Partecip@ttivo. [omissis] Alla fine di ogni lavoro maturato all’interno della Commissione o derivante dal Gruppo di Lavoro, eventuali controversie potranno essere risolte mediante votazione non avente valore vincolante ma puramente di informazione e orientamento per gli organismi comunali preposti all’assunzione del provvedimento amministrativo finale (delibera e/o determina). [omissis] Art. 4 – Funzionamento del Gruppo di Lavoro Bilancio Partecip@ttivo. [omissis] Il provvedimento finale avrà valore puramente consultivo per gli organismi comunali che dovranno approvare l’eventuale provvedimento finale (delibera e/o determina) di natura amministrativa. [omissis].

spazi effettivi per l'inclusione dei portatori d'interesse nel processo decisionale: "Questa è l'impressione che mi ha fatto un po' male anche, perché se mi chiami, mi chiami devi anche ascoltarmi e devi anche tenermi in considerazione."

Internalizzazione politica. I politici, in questo processo, hanno assunto un ruolo pervasivo, formalmente stabilito nel Regolamento più volte citato, in particolare nell'articolo 1 dove vengono individuati i componenti della Commissione Bilancio Partecipativo che, oltre ai tre rappresentanti delle associazioni, sono:

- il Sindaco, o suo delegato, in qualità di Presidente, assistito dal segretario comunale o da altro funzionario;

- un delegato per ogni gruppo politico presente in consiglio comunale.

Oltre al ruolo formale, in questo caso i politici sembrano aver assunto anche un ruolo sostanziale molto attivo, a volte al punto da oscurare quello degli altri partecipanti, relegandoli alle fasi della discussione di natura "non politica": "[s]empre. C'erano sempre tutti i politici, qua. Gli altri stavano lì ad ascoltarli e loro continuavano a [parlare...] o a decidere cose che avevano già deciso prima o se veniva fuori qualche novità <<Alt, che dobbiamo parlar politicamente>>, no.. E allora lì c'era la difficoltà". In altre occasioni l'atteggiamento dei politici all'interno del processo è stata percepita come disincentivo alla partecipazione dei cittadini: "Cioè già lui stesso, da politico amministratore portava la gente a dire... ma cosa vengo a fare è meglio che stia a casa.". La valutazione è stata, di conseguenza, quella più alta (1).

Internalizzazione istituzionale. Il valore assegnato a questo *item* è stato quello più alto (1). Il comune di san Canzian d'Isonzo, infatti, non si è limitato a recepire con deliberazione un'attività progettuale, come accaduto in altri casi, ma ha formalizzato ed istituzionalizzato attraverso la propria competenza normativa organi e prassi inclusive. In particolare con la

deliberazione consiliare n. 25 del 1/7/2009 (v. nota 78), il comune di San Canzian, oltre ad istituire gli organi citati in precedenza (v. par. 4.6.2.), promuove le modalità inclusive di Agenda 21 locale anche per i temi proposti dalla Commissione Bilancio Partecip@ttivo, attribuendo ad esse un valore più generale all'interno del proprio ente.¹⁰³

Internalizzazione organizzativa. Quella del comune di san Canzian d'Isonzo è un'internalizzazione organizzativa “mista” (valore 0,5). Il dato che emerge è quello tipico degli enti locali di piccole dimensioni, ovvero quello di un'attività affidata *part-time* all'unità, ma in realtà quasi sempre alla persona fisica che, inizialmente, si trova a gestire tematiche affini a quelle affrontate dal progetto inclusivo. In questo caso, sembra però che vi sia stato un ulteriore investimento da parte dell'amministrazione comunale, anche in termini di formazione del personale e, comunque, la volontà di incrementare le pratiche decisionali inclusive: “quando hanno cominciato [...] a parlare di questa rotonda, la nostra amministrazione ha scelto di fare un processo di Agenda 21 [...] è stato casuale che io avessi appena seguito un corso [...] sulla partecipazione, e [l'organizzazione ospitante] aveva offerto ai partecipanti, dei moderatori per qualche giorno, per qualche processo.”

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d'Isonzo (GO). “Bilancio Partecip@ttivo”	1	1	1	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5

Tabella 25: Soluzioni organizzative caso “Bilancio Partecip@ttivo”.

¹⁰³ Art. 5 – Modalità partecipative. La Commissione promuove temi di interesse collettivo, le cui modalità partecipative si adeguano ai principi dei Forum di Agenda 21 Locale, compiutamente descritti nel relativo regolamento.

4.5.3 Fattori intervenienti

Partecipazione effettiva media. I dati completi relativi alle presenze medie e al numero delle riunioni, sono eterogenei e non appaiono chiari, a volte, nella loro composizione. Si è perciò tenuto conto, nel posizionamento di questo *item* nella media (0,5), delle dichiarazioni degli intervistati e, per quanto possibile, della documentazione ufficiale. La valutazione, infine, è stata fatta anche tenendo conto delle risultanze di un processo in cui le presenze sono costantemente scese, per raggiungere infine il numero minimo di alcune unità, che corrisponde a quello dei membri della Commissione. In particolare, in ragione del fatto che l'amministrazione comunale ha inteso coinvolgere innanzitutto le associazioni, il calcolo è stato fatto tenendo conto del loro numero complessivo indicato inizialmente (50) e del numero di quelle che hanno effettivamente partecipato. La percentuale risultante della partecipazione è del 34%. A fronte di una percentuale piuttosto alta, va rilevato che la partecipazione dei cittadini è stata molto limitata e questo è stato rilevato anche durante la fase di valutazione del progetto stesso: "Questionari di valutazione compilati e restituiti 400 8, di cui 4 in formato cartaceo e 4 compilati su web. I questionari restituiti sono pochissimi e ciò evidenzia uno scarso coinvolgimento rispetto al processo partecipativo."¹⁰⁴

Alla luce di quanto sopra esposto, pare essenziale citare la dinamica percepita dagli intervistati, giustificata anche da un'incomprensione iniziale sulla dinamica del processo e sul reale contributo disponibile per le associazioni:¹⁰⁵ "[i partecipanti erano] trenta, venti, dopo sempre meno, sempre meno finché adesso, quando facciamo siamo in tre, quando c'è qualcosa siamo noi tre lì, le tre persone che son qua adesso.", "nelle primi incontri, nei primi come le dicevo prima che si sentiva un interesse, la sala, la sala consigliare era

¹⁰⁴ Bilancio Partecip@ttivo - Relazione finale- V00 19.11.2008

¹⁰⁵ Pare infatti che all'inizio non fosse chiara la differenza tra i contributi che il comune annualmente versa alle associazioni, le risorse sulle quali i partecipanti potevano decidere all'interno del progetto Bilancio Partecip@ttivo e quelle dedicate alla realizzazione del progetto stesso: "se fate queste cose qua, dopo noi terremo in considerazione quando faremo i contributi, no, per le società o per le associazioni." Quindi tutti quanti sono andati là a firmare, no, proprio in massa", "all'inizio pareva insomma avevano capito male, pareva che ci fossero più soldi [...]."

piena..tutt...tutte le società e gli enti culturali erano presenti.[...] fino ad arrivare... saranno in due, tre”, “Inizialmente parecchi esponenti delle varie associazioni, poi è andato un po’ a diminuire...[...] Eh, diciamo...quindici, e poi è andato un po’ scemando insomma...[ed ultimamente] poche persone...quattro, cinque...non so

Generazione di idee. In questo caso, come in parte nel caso del progetto “Prendi Posto!”, il ruolo principe dei portatori d’interesse è proprio quello di contribuire con delle idee alternative e complementari a quelle dell’amministrazione in merito alla destinazione di un certo quantitativo di risorse disponibili. In questo senso, la valutazione è stata ampiamente positiva (valore massimo, 1) ed i portatori d’interesse hanno senz’altro dato un apporto originale. Ad esempio, pur tenuto conto della frammentazione tra tante associazioni e le quattro frazioni, si è stati capaci di giungere ad una sintesi che permettesse di utilizzare le scarse risorse disponibili in maniera utile a tutti, acquistando delle attrezzature di cui potessero usufruire un po’ tutti: “ma se, invece di spendere i soldi in mille piccole cose, [...] mettessimo i soldi per comprare [...] un tendone per le attività delle associazioni. L’amministrazione ha detto. Splendida idea. E’ uno strumento che serve a tutte le associazioni, che serve anche all’amministrazione.”

Salienza politica della questione. Il valore di questa componente dei fattori intervenienti è medio (0,5). La presenza attiva dei gruppi d’interesse è stata limitata, aldilà del citato periodo iniziale, sia nel numero che nella qualità. La presenza sui media locali, anche nella considerazione della limitata notiziabilità dell’argomento e dell’interesse squisitamente locale della questione, è stata limitata a ottantanove articoli sui giornali locali nel periodo dal 2005 al 2010 ed un solo post.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ricerca effettuata per il periodo dal 2005 al 2009 nell’archivio online dei quotidiani locali (Il Piccolo e Messaggero Veneto), con la parole chiave “bilancio partecipativo san canzian” e “bilancio partecipativo san canzian”, oltre che sul motore di ricerca di Google dedicato ai blog: <http://blogsearch.google.com/> [accesso effettuato il 28.10.2010].

Anni 2005-2010		
Parole chiave		
	bilancio partecip@ttivo san canzian	bilancio partecipativo san canzian
Il Piccolo	69	18
Messaggero Veneto	1	1
Tot.	70	19
Tot. Generale	89	
Post	1	

Tabella 26: Articoli e post relativi al caso di studio “Bilancio Partecip@ttivo”.

Comprensibilità della questione. L’inclusione dell’associazionismo nella decisione di una quota limitata del bilancio comunale non pare una questione complessa. La valutazione è quella più alta (valore 1), nella considerazione che non è richiesta nessuna conoscenza specialistica e non traspare la necessità di nessuna fase formativa preventiva dei partecipanti.

Rilevanza delle risorse coinvolte. Vi sono due ordini di considerazioni da fare in relazione alle risorse finanziarie: da un lato l’ammontare a disposizione dei portatori d’interesse è stato limitato, dall’altro il costo finanziato dell’intero progetto è stato di centomila euro: “[...] i fondi che venivano affidati tra virgolette alle associazioni da gestire erano di pura estrazione di bilancio. Quindi erano in più rispetto a quelli che si potevano spendere per il progetto. Ed erano tremila il primo anno, tremila il secondo, seimila il terzo, che però son slittati al quarto e son diventati diecimila. Mentre invece il progetto in totale è costato centomila euro.”

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
<i>Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d'Isonzo (GO). "Bilancio Partecip@ttivo"</i>	0,5 (15-33%)*	1	0,5	1	0,5

Tabella 27: Fattori intervenienti caso "Bilancio Partecip@ttivo".

*Questo dato fa riferimento al numero delle associazioni coinvolte.

4.5.4 Risultati

Raggiungimento di una decisione condivisa. Tutti gli intervistati hanno sostanzialmente concordato sul raggiungimento di una decisione condivisa, pur con alcuni distinguo. Quello che sembra condizionare il giudizio di alcuni è la funzione puramente consultiva che l'amministrazione ha ritenuto di affidare ai portatori d'interesse: "[...] abbiamo fatto solo delle proposte...poi la decisione definitiva l'ha data sempre l'amministrativa."

Soddisfazione dei portatori d'interesse (decisione raggiunta). Il valore di questo risultato è stato negativo (- insoddisfatti). La maggioranza degli intervistati non è rimasta soddisfatta. L'insoddisfazione è stata rivolta in particolare verso lo "scarso spazio di manovra" che il processo ha consentito agli attori della società civile, rispetto ai politici "[...] l'unica roba condivisa è che abbiamo condiviso di comprare il capannone, ecco", per cui anche la decisione -vista positivamente- di acquisire una struttura che potesse servire a tutte le realtà associative, ha risentito della delusione per la scarsa rilevanza della propria partecipazione. Anche chi ha visto positivamente la decisione presa, d'altra parte, ha sottolineato le responsabilità di entrambi gli attori: i rappresentanti delle associazioni dovrebbero mostrare più comprensione per il lavoro che viene portato avanti

dall'amministrazione (spesso sottovalutato); il comune dovrebbe dimostrarsi più disponibile e più trasparente: “[d]’altra parte l’amministrazione deve [...] aprirsi un po’ di più”, “[...] se si tratta di aver a che fare con pensionati o con persone anche più anziane che comunque si dedicano con tutte il cuore, l’amministrazione non può pretendere che queste persone capiscano di punto in bianco e immediatamente.”

Soddisfazione dei portatori d’interesse (processo). Anche la soddisfazione nei confronti del processo ha registrato un valore negativo (- insoddisfatti). E’ importante evidenziare come gli intervistati abbiano espresso una generica soddisfazione nei confronti del tentativo di adottare dei processi decisionali inclusivi, ma poi nello specifico si dichiarino insoddisfatti del processo reale a cui hanno partecipato: “[i]l fatto che il comune si sia...eh, impegnato in questo tipo di processo è già...cioè è positivo. E’ un segno di...di apertura. Assolutamente. [...] Quindi anche il fatto di poter anche partecipare alle riunioni, di poter...eh, intervenire, prendere la parola è fondamentale.” Ricompare a più riprese infatti, durante le interviste, la difficoltà di relazionarsi con alcuni dei politici che hanno preso parte al processo, “di attivo poco, si poteva fare di più. Eh, loro cercavano di girare tutto il discorso per.. non so per cosa, ma politicamente”, si sono defilati...[...] fate voi, proponeteci e poi noi decideremo.”

Aumento della fiducia nell’amministrazione pubblica. Nonostante i valori negativi relativi alla soddisfazione, l’amministrazione comunale ha ottenuto commenti positivi da tutti gli intervistati nella maggioranza delle componenti della fiducia. In particolare, non vi sono dubbi sulle capacità dell’amministrazione comunale, semmai qualche riserva rispetto alle condizioni in cui si trova ad operare: “[c]apacità e di iniziative sì [il dubbio è che] in questo momento dove che i tagli di bilancio sono tali... i contributi sono a goccia, a goccia...e... non hanno neanche la possibilità, sapendo come funziona un po’ tutta la burocrazia [...].

E' interessante rilevare che la vicenda relativa all'acquisto del "tendone", mentre da un lato non ha portato a valori positivi nell'*item* che individua la soddisfazione rispetto alla decisione raggiunta, ha però trovato tutti d'accordo nell'essere fiduciosi che l'amministrazione sia credibile rispetto alle promesse fatte.

Aumento/diminuzione della corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d'interesse. Anche questa componente dei risultati si è rivelata negativa (- scarsa). Le motivazioni però sembrano di tipo diverso. E' sempre presente l'atteggiamento di chiusura da parte di alcuni politici, ma si nota un aumento della consapevolezza dei limiti esterni alle azioni che l'amministrazione comunale può intraprendere. Viene tenuto in considerazione, ad esempio, sia il problema della disponibilità delle risorse: "c'è stato detto che non possono tenerne conto di tutte quelle che erano le idee perché purtroppo le...le... il finanziamento che doveva essere messo a disposizione si è ridotto a neanche un terzo", sia dell'oggettiva novità di questo processo decisionale inclusivo: "credo che ci sia molto da lavorare proprio perché questa esperienza è nuova, è nuova per tutti. E' nuova per gli amministratori è nuova per i cittadini."

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)	Aumento fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
<i>Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d'Isonzo (GO). "Bilancio Partecip@ttivo"</i>	SI	- (insoddisfatto)	- (insoddisfatto)	+ (fiduciosi)	- (scarsa)

Tabella 28: Risultati caso "Bilancio Partecip@ttivo".

4.5.5 Griglia del singolo caso

			Caso
			<i>Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d'Isonzo (GO). "Bilancio Partecip@ttivo"</i>
SOLUZIONI ORGANIZZATIVE	Formalizzazione	Disegno del processo	0,5
		Scadenze processo	1
		Determinatezza oggetto/obiettivo processo	1
	Accessibilità	Comunicazione e strumenti impiegati	1
		Selezione partecipanti/attori coinvolti	0,5
		Apertura del processo	1
	Internalizzazione	Politica	0,5
		Istituzionale	0,5
		Organizzativa	0
	FATTORI INTERVENIENTI	Partecipazione effettiva media	
Generazione d'idee		1	
Valenza politica		1	
Comprensibilità immediata		1	
Rilevanza delle risorse coinvolte		0,5	
RISULTATI	Ottenimento decisione condivisa		SI
	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)		- (insoddisfatti)
	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)		- (insoddisfatti)
	Aumento fiducia in amm.ne pubblica		+ (fiducioso)
	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi		- (scarsa)

Tabella 29: Tabella riassuntiva del caso di studio Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d'Isonzo (GO).
"Bilancio Partecip@ttivo"

*Questo dato fa riferimento al numero delle associazioni coinvolte.

4.5.6 Conclusioni del singolo caso

Il progetto “Bilancio Partecip@ttivo” presenta un livello di formalizzazione molto alto e una presenza molto attiva dei politici. Gli altri valori delle soluzioni organizzative si sono mantenuti nella media. Il processo non è riuscito nell’intento di far partecipare la cittadinanza in maniera soddisfacente (dato ribadito nella Relazione Finale del progetto) e la realizzazione dei Punti Dialogo non ha raggiunto i risultati attesi, anche a causa della parallela diffusione dell’infrastruttura informatica che li ha resi in qualche misura inutili. Si conferma vitale dal punto di vista della generazione di idee l’inclusione dei cittadini: anche in questo caso il relativo valore è stato quello più alto della scala.

Nonostante si sia raggiunta una decisione sostanzialmente condivisa, infine, i risultati non sono stati soddisfacenti né nei confronti della decisione presa che del processo stesso, nonostante si confermi positivo il livello di fiducia nei confronti dell’amministrazione comunale.

L’analisi di questo caso, fa emergere alcuni aspetti interessanti: a fronte di un generale apprezzamento per l’iniziativa di includere i cittadini (anche se qualcuno solleva il dubbio che vi sia stata una componente strumentale nell’iniziativa: “non ha portato niente alle società, alla popolazione fuori o a chiedere cosa vogliono. Hanno cercato, per conto mio, di prendere [il bando].”) i risultati negativi sembrano dipendere principalmente dal ruolo che i portatori d’interesse sono stati chiamati a svolgere e alla percepita mancanza di chiarezza da parte dell’amministrazione rispetto ad esso: “nel momento in cui si mettono in campo delle forze e quindi delle persone vengono coinvolte, le opinioni di queste persone devono essere prese in considerazione maggiormente. E ci deve essere comunque chiarezza e trasparenza da parte dell’amministrazione, cioè dire: “tu, volontario puoi arrivare fino a qui. Io, amministrazione, posso arrivare dopo di te e posso fare questo tipo di percorso. Tu mi sei utile per arrivare fino a qui, cosa che io al momento io non riesco a fare.”

Insomma si percepisce con forza il rischio, da parte di un'amministrazione, di un effetto *boomerang*. L'attivazione di un processo inclusivo suscita moltissime aspettative e richiede di conseguenza di essere implementato con estrema, costante e, pedante, quasi, chiarezza. Non basta essere chiari all'inizio, condizione pur necessaria, bisogna mettere in campo uno sforzo costante di chiarezza durante tutto il processo: [a]nche perché se, sì, se un'amministrazione interpella, come dicevo prima, crea delle aspettative. Quindi non se ne può più non tener conto.” “Ecco, questa è stata una delusione: [ci hanno detto:] partiamo solamente con lo sport però vogliamo arrivare anche al bilancio vero e proprio del comune ma poi, [...] purtroppo non si è arrivati mai a andare a sentire o a discutere del bilancio del comune.”

4.6 Agenda 21 locale del comune di Monfalcone (GO). “Piano rifiuti urbani”

4.6.1 Introduzione e storia del caso

Monfalcone, con 28.043 abitanti¹⁰⁷, è il comune più popoloso dopo il capoluogo provinciale (Gorizia); dal punto di vista economico, il tessuto produttivo ha un carattere spiccatamente industriale, caratterizzato dalla presenza del porto e, soprattutto, di uno stabilimento della Fincantieri che occupa direttamente circa 1800 dipendenti oltre ad un numero probabilmente simile di lavoratori delle ditte in sub-appalto¹⁰⁸. Questa seconda peculiarità comporta, come conseguenza indiretta, una forte migrazione di tipo economico che si concretizza in una forte presenza in città sia di lavoratori extracomunitari¹⁰⁹ che di lavoratori provenienti “[...] nella massima parte, dal Sud Italia, in particolare da Campania, Puglia e Sicilia” (Del Zotto, 2002, p. 2).

¹⁰⁷ Dato ISTAT 1 gennaio 2010.

¹⁰⁸ Scheda 1, e “[...]l'intervento degli appalti nelle attività di scafo nel cruise è al 50% con punte che arrivano al 75-80%” Libro bianco “Il caso Fincantieri. Capire oggi cosa accade domani. A cura del Coordinamento nazionale Fiom-Cgil del gruppo Fincantieri (2007), www.fiom.cgil.it/fincantieri, p. 21 e p. 33.

¹⁰⁹ 4096 è il numero degli stranieri residenti a Monfalcone al 31.12.2010

Il comune di Monfalcone ha aderito alla Carta di Aalborg nel 2002, nel 2004/2005 è stato redatto il primo “Rapporto sullo stato dell’ambiente e la sostenibilità”, approvato dal Consiglio Comunale nel giugno del 2005 e, tra settembre e ottobre dello stesso anno, è stato attivato il FORUM locale. Nell’anno successivo si sono svolte una serie di riunioni, l’ultima delle quali è stata il Forum plenario del 30 gennaio 2006.¹¹⁰

Il caso della raccolta rifiuti del comune di Monfalcone e del processo decisionale inclusivo che lo ha accompagnato prende le mosse in attuazione del programma provinciale dei rifiuti ed inizia in modo decisamente conflittuale, proprio nel periodo in cui le attività di Agenda 21 locale non avevano avuto seguito. Inizialmente ci si propone di applicare il piano predisposto da Iris¹¹¹ e approvato in sede di Conferenza dei sindaci della provincia, ivi incluso il piano di marketing, che ricalca quello già messo in pratica a Gorizia. In seguito, però, il progetto standard attuato nel resto della provincia viene ridefinito in collaborazione con Iris, adattandolo al contesto specifico di Monfalcone.

Anche in seguito ai problemi sorti nel capoluogo provinciale in seguito all’introduzione del sistema di raccolta differenziata, nel 2006, il comitato “Monfalcone città pulita” si fa promotore di un referendum comunale¹¹² che si terrà il 21 gennaio 2007. La consultazione, pur non raggiungendo il *quorum* necessario (ha votato soltanto il 46,6% degli aventi diritto) evidenzia comunque il voto contrario al nuovo sistema di raccolta dei rifiuti del 91,40% dei votanti. Questa forte presa di posizione dell’elettorato, ha costituito un segnale di cui l’amministrazione comunale ha ritenuto di dover tener conto ed ha rappresentato in qualche misura il punto di partenza dell’attivazione del successivo processo inclusivo, attivato per accompagnare l’introduzione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti.

¹¹⁰ Dati rilevati dal sito del comune di Monfalcone nella sezione “territorio - Agenda 21”, <http://www.comune.monfalcone.go.it>

¹¹¹ Iris Isontina Reti Integrate e Servizi Spa nasce nel maggio 2003 dalla fusione delle tre società della provincia di Gorizia operanti nel comparto dei servizi pubblici, proponendosi come multiutility a livello provinciale.

¹¹² “La raccolta differenziata dei rifiuti si può fare con vari metodi. A Monfalcone, volete voi che sia effettuata con il sistema di raccolta a domicilio, comunemente detto anche ‘porta a porta?’” Il Piccolo, 03 gennaio 2007 - pagina 2 sezione: Monfalcone.

Subito dopo il referendum, infatti, il comune di Monfalcone decide di attivare un tavolo di lavoro, con incontri a cadenza bisettimanale da febbraio a giugno 2007, al quale partecipano i tre assessori di riferimento, un professionista esterno, i referenti di Iris, oltre che personale interno al comune.

La campagna di ascolto e di informazione dei cittadini, si struttura su una serie di iniziative informative e di incontri tenutisi, appunto, tra marzo e giugno 2007: due di Agenda 21 locale; due incontri con i rappresentanti sindacali dei pensionati; due incontri con le associazioni di volontariato e diversamente abili; due incontri con ASCOM e le categorie produttive; un incontro con amministratori di condomini (oltre a incontri con singoli amministratori); un incontro con il coordinamento degli immigrati; sei incontri con i rioni cittadini; una assemblea plenaria; quattro incontri di formazione interna.¹¹³

Oltre alle iniziative appena elencate, l'accompagnamento dei cittadini nell'introduzione di questo nuovo servizio è stato realizzato anche attraverso l'attivazione del cosiddetto "ecosportello rifiuti" (tutt'ora attivo) presso il comune, che si occupa in particolare di: informazione all'utenza, consegna dei kit per la raccolta differenziata e per la concessione di agevolazioni.

Il caso del piano rifiuti del comune di Monfalcone, per molti versi, si può considerare esemplare. L'amministrazione comunale non solo ha di fronte una comunità in buona percentuale eterogenea, ma inizia la sua attività "in salita", sia per il precedente negativo del capoluogo di Gorizia, sia per il risultato del referendum che abbiamo citato. Proprio a fronte di tutto questo, attiva un percorso di inclusione degli *stakeholder* articolato con i risultati che andiamo ad esaminare ma che possiamo in parte riassumere in un'istantanea fatta da uno degli intervistati che svilupperemo meglio nei paragrafi successivi: "[...] la cosa positiva è il fatto

¹¹³ 15.000 comunicazioni inviate alle utenze domestiche e non di Monfalcone più altre 1723 lettere specifiche inviate ad utenze non domestiche (fonte documentale del comune Monfalcone).

che abbiamo incominciato la differenziata e, insomma qualcosa di veramente positivo. La cosa negativa è il fatto che manca forse da parte del comune l'educazione su come fare questa differenziata perchè non sappiamo ancora bene come fare la differenziata. Ci era stato detto all'inizio che la differenziata ci avrebbe portato ad un risparmio. Invece questo risparmio non si è verificato..."

4.6.2 Soluzioni organizzative

Il piano dei rifiuti del comune di Monfalcone si è avvalso di diverse modalità e momenti inclusivi che vanno ben aldilà dell'utilizzo di Agenda 21 locale. In particolare, come accennato in precedenza, il percorso è stato iniziato sulla scorta dell'istituto di partecipazione per eccellenza in senso tradizionale, quello del referendum. Il processo è stato molto complesso e forse quello in cui si sono sviluppate maggiori sinergie tra gli attori del territorio. comune, categorie economiche, sindacati, comitati di quartiere, singoli cittadini, minoranze sia etniche che culturali hanno formato il panorama di attori e sensibilità diverse di questo processo. Il comune, in particolare, ha assunto un ruolo attivo, investendovi risorse dedicate e dando vita ad una serie di servizi "accessori" (tra cui spicca l'ecosportello).

Formalizzazione del disegno del processo. Proprio in ragione della genesi di questo caso, possiamo notare come esso sia stato, da un lato, pianificato in maniera molto dettagliata, "[...] abbiamo seguito questo piano che è stato di fatto costruito all'interno del gruppo tecnico [...]", "quindi abbiamo fatto un percorso strategico, lineare, programmato", dall'altro, grazie anche al costante monitoraggio del gruppo di lavoro e dei suoi componenti, mantenuto flessibile nella sua implementazione "questo ha portato ad un confronto in una logica di continuità, ma ad un confronto che poneva la centralità a quelli che erano gli indirizzi del comune [...] attraverso l'ascolto dei portatori d'interesse". Il valore assegnato in questo caso è

stato 0,5 (valore medio) per compensare un esempio in cui la formalizzazione progettuale non si è trasformata in formalismo, ma è stata interpretata al servizio degli obiettivi del progetto e delle esigenze espresse dagli *stakeholder*.

Formalizzazione delle scadenze del processo. Anche la formalizzazione relativa alle scadenze riveste le stesse caratteristiche del disegno del processo. In questo caso si è però ritenuto di assegnare il valore 1 (massimo) in quanto la scadenza di giugno per l'inizio della raccolta differenziata rivestiva un valore politico importante. Le altre scadenze intermedie relative alla realizzazione degli incontri con la cittadinanza si sono dovute adeguare di conseguenza: “La scadenza di giugno è stata fissata in uno dei primi incontri [...] ed è stato, diciamo, un obiettivo forte che l'amministrazione ha posto [...] perché altrimenti sarebbe stato poco credibile il percorso. Si parlava di rifiuti da oltre due anni, dopo un referendum, non si poteva slittare...”.

Formalizzazione come determinatezza oggetto/obiettivo del processo. Il processo di inclusione degli *stakeholder* parte a Monfalcone, come già accennato in precedenza, è partito con un obiettivo ben preciso, che è stato recepito allo stesso modo da quasi tutti gli intervistati. Dopo l'esperienza negativa di Gorizia ed il risultato del referendum, l'amministrazione voleva “avviare un sistema di raccolta differenziata che potesse essere maggiormente condiviso a livello di cittadini e imprese rispetto al progetto iniziale [...] proposto a livello provinciale”; “[...] penso perché il comune non voleva che gli succedesse come a Gorizia”; “mi ricordo che mio cognato mi diceva [residente a Gorizia .n.d.A.]: guarda che sacchetti mi danno! Dopo due ore perdono!”

Accessibilità della comunicazione. La strategia comunicativa del comune di Monfalcone è stata, anch'essa, particolarmente complessa perché partiva da una situazione di conflittuale e di sfiducia diffusa. Il processo è stato accompagnato da un utilizzo diffuso degli strumenti classici, dalle *media relations*, alle locandine, alle lettere a firma del sindaco a

cittadini e imprese, oltre ad uno sforzo di comunicazione diretta nel corso degli incontri con gli *stakeholder* “c’è stata un’informazione continua a livello stampa, [...] e c’è stata una comunicazione capillare con l’invio di una comunicazione a firma del sindaco a tutti i cittadini e alle imprese di Monfalcone,[...] c’è stata poi l’affissione in tutte le sedi pubbliche e sul territorio, di manifesti che ricordavano le varie serate d’informazione.” Lo sforzo di comunicare è stato percepito anche dai partecipanti “[...] adesso non vorrei giudicare se buona, ottima o cattiva, ma comunque una comunicazione c’era. Specialmente negli ultimi tempi...è stata più capillare.” Anche il sito web istituzionale è stato utilizzato per mettere a disposizione una nutrita serie di informazioni ai cittadini che vanno dalla presentazione del piano, alle modalità di differenziazione dei rifiuti per famiglie ed imprese, alla localizzazione di campane e cassonetti, suddivisi per rione. Anche dal punto di vista della comunicazione, l’attivazione dell’ecosportello ha svolto un ruolo centrale, l’idea era quella di “dare informazione continua sul sistema, sia prima dell’avvio, ma soprattutto dopo l’avvio”. Oltre a questo, l’ecosportello è stato pensato come recipiente di feedback alternativo dei problemi dei cittadini, con la duplice funzione di dare loro la possibilità di riferire direttamente all’amministrazione eventuali problemi con la gestione del servizio e all’amministrazione di avere un ulteriore canale di accesso diretto per valutare la realizzazione del servizio stesso.

Va segnalato che l’amministrazione comunale, nella sua strategia di comunicazione, si è rivolta anche agli *stakeholder* più vulnerabili e tenendo conto delle persone straniere residenti. Infatti, sia la comunicazione che l’organizzazione degli incontri ha coinvolto sia le associazioni dei diversamente abili e degli invalidi, che il coordinamento degli immigrati. In relazione a questi ultimi, il materiale informativo è stato tradotto in diverse lingue straniere, “non soltanto l’inglese che poteva essere, diciamo, conosciuto, in termini generali, ma anche specificatamente in bengalese, in serbo-croato, [...in] albanese”.

Nonostante lo sforzo del comune di Monfalcone, paiono comunque emergere alcuni aspetti problematici. Quello principale percepito dai partecipanti, pare essere quello della comunicazione successiva all'introduzione del nuovo sistema: “[...] il comune dopo che se inizià la differenziata se spari, il comun. No se sta più aggiornà nel dir se mejo propor, far così o colà, assente. Da quando che se partì no se ga più parlà de differenziata.”¹¹⁴ In particolare, in riferimento alla restituzione dei risultati della differenziata i partecipanti hanno percepito una certa assenza nella comunicazione dell'amministrazione comunale “ha presente la nebbia di questi giorni...”, probabilmente anche in contrasto con il ruolo attivo che i comitati di quartiere avevano svolto nella fase precedente “[...] noi siamo stati chiamati soltanto quando dovevano eliminare certe piazzole ecologiche...”. Il valore assegnato è stato dunque quello massimo (valore 1).

Accessibilità nella selezione dei portatori d'interesse. Il processo è stato sostanzialmente accessibile a tutti gli *stakeholder* senza vincoli di sorta. L'unica limitazione in questo senso era stata la decisione di organizzare delle riunioni con gruppi selezionati di *stakeholder* per ottenere una comunicazione mirata “nelle serate pubbliche, in quelli che erano gli incontri specifici no, erano mirati...anche perché volevamo affrontare la problematica singole, per cui...quando abbiamo fatto l'incontro con le associazioni di volontariato, le associazioni di portatori di handicap e gli invalidi, per esempio, era solo con loro neanche con i comitati rionali.” Il valore assegnato è stato anche in questo caso quello massimo (valore 1)

Apertura del processo decisionale. Il piano rifiuti è stato un classico esempio in cui l'opzione zero in realtà non è oggetto di negoziazione. Esiste un quadro già consolidato di decisioni e di programmazioni a livello regionale e provinciale e, naturalmente, il comune è in una certa misura vincolato ad operare entro limiti già predefiniti altrove. Questo è stato reso

¹¹⁴ “[...] il comune, dopo che è iniziata la differenziata è sparito, il comune. Non ci ha più aggiornato nel dire è meglio proporre, fare così o colà, assente. Da quando è partita non si è più parlato di differenziata” (traduzione dell'autore dal dialetto bisiacco)

chiaro durante tutti gli incontri “[...] siamo qua a dirvi che abbiamo un mandato dal consiglio comunale di avviare il sistema di raccolta differenziata che prevede una differenziazione spinta del rifiuto”, “...non si può confondere il percorso partecipativo, con un percorso che vada in qualsiasi momento a rivedere le decisioni che sono già state prese, perché allora non è più partecipativo.” Fatte salve queste premesse, però, il piano è stato mantenuto aperto a tutta una serie di modifiche suggerite dai cittadini e questo è stato registrato in maniera unanime nelle dichiarazioni degli intervistati: “le eco-isole sono una novità introdotta a livello di consiglio comunale, quindi di negoziazione politica, ma il numero delle eco isole, la collocazione delle eco isole è stata negoziata con i cittadini”; “per esempio, nel passare dalla soluzione porta a porta ai cassonetti in certe zone [...] oppure anche nel mettere i cassonetti dentro, obbligatoriamente nei cortili...e poi, li hanno messi fuori”; “la frequenza che prima era...[...] da due volte alla settimana siamo arrivati a tre. E’ stato il comune che è venuto incontro...”; “son venuti qua ed hanno detto: noi abbiamo deciso di togliere questa e questa ...ecologica perché non funziona e costa tanti soldi. Che ne dite voi?”

Naturalmente alcuni hanno interpretato questa possibilità di intervenire attivamente nel processo per modificarlo come residuale, “più della disponibilità, penso sia stato costretto ad accettare alcune varianti, pur di arrivare al traguardo che si era prefissato”, mentre altri come sostanziale: “molte, molte cose anche di dettaglio son state accolte. Molte no perché erano aspetti singoli di qualche cittadino che aveva esigenze particolari.” In forza di queste considerazioni, il valore attribuito a questa componente è stato quello medio (valore 0,5) soprattutto in ragione del contesto citato all’inizio che ci pare esemplarmente riassunto dalle parole di uno dei partecipanti: “Se pol sbandar ma là dovemo rivar”.¹¹⁵

Internalizzazione politica. Il ruolo rivestito dalla componente politica, sia dal punto di vista formale, che da quello sostanziale, appare decisamente attivo. Dal punto di vista

¹¹⁵ “Si può deviare, ma là dobbiamo arrivare” (traduzione dell’autore dal dialetto bisiaico).

formale, questo è testimoniato chiaramente dall'istituzione del tavolo di lavoro,¹¹⁶ da quello sostanziale, l'assessore responsabile ha partecipato a tutti gli incontri, intervenendo con “un ruolo assolutamente di coordinamento completo e di ascolto”, occupandosi sia di “un cappello introduttivo (che curava sempre l'assessore)”¹¹⁷ che di spiegare “la posizione del comune.” Il valore assegnato è quello massimo (valore 1).

Internalizzazione istituzionale. Il valore massimo dato a questo componente (valore 1), rispecchia una istituzionalizzazione diffusa del coinvolgimento dei cittadini, che si riscontra nel comune di Monfalcone, a partire dal suo statuto, dove la “partecipazione” compare sia come titolo dell'articolo 14, che nel titolo V “Partecipazione popolare e trasparenza dell'azione amministrativa”. Il regolamento richiamato nello Statuto, poi, individua tutta una serie di momenti di partecipazione (consulte di settore, comitati regionali, forum di consultazione, referendum consultivo) molto strutturati, con organi, competenze e modalità di interazione piuttosto definiti.¹¹⁸

In riferimento ad Agenda 21 locale, il comune di Monfalcone ha sanzionato il percorso adottando la deliberazione di Giunta n. 80/365 del 31.10.2002, aderendo contemporaneamente alla “Carta di Åalborg”. All'interno delle attività di Agenda 21 locale, successivamente, una delibera di Giunta (n. 257133 del 1 aprile 2004) ed una Consiliare (n.67 del 16 giugno 2005) hanno approvato il “Protocollo per Monfalcone sostenibile”¹¹⁹ e, quest'ultima, anche il “Rapporto sullo stato dell'ambiente e la sostenibilità”.

In definitiva, si può ben affermare che, in relazione al piano rifiuti, l'internalizzazione istituzionale va riferita ad un più ampio quadro di provvedimenti che hanno contribuito a

¹¹⁶ V p.114.

¹¹⁷ Le parentesi sono dell'autore.

¹¹⁸ “Regolamento per la partecipazione popolare e la trasparenza dell'azione amministrativa”, approvato con deliberazione consiliare n. 5/10 dd. 2 marzo 2011.

¹¹⁹ “che identifica la visione comune e gli obiettivi fondanti dello sviluppo locale integrato e sostenibile del territorio” individuando una serie di obiettivi specifici legati alle politiche ambientali, sociali e di sviluppo economico da perseguire dai firmatari del protocollo attraverso il Piano di azione locale di Agenda 21 locale (“Protocollo per Monfalcone sostenibile”, <http://www.comune.monfalcone.go.it>).

integrare il coinvolgimento dei cittadini in senso ampio e non solo legato ad un singolo processo.

Internalizzazione organizzativa. Il valore assegnato a questa componente è stato massimo (valore 1). Infatti, l'amministrazione comunale di Monfalcone, pur essendo inizialmente ricorsa ad una consulenza esterna, ha poi deciso di seguire direttamente l'inclusione degli *stakeholder* nel piano rifiuti: "Abbiamo seguito questo piano che è stato di fatto costruito all'interno del gruppo tecnico"; "[...] avevamo fatto la scelta di internalizzare, per cui abbiamo lavorato con tanta buona volontà, naturalmente risparmiando rispetto a quelle che erano le proposte."

Oltre alla "presa in carico" diretta, della pianificazione e della realizzazione del piano, è importante notare come, unico caso dichiarato far quelli esaminati in questo studio, sia stata messa una particolare attenzione al coinvolgimento degli *stakeholder* interni all'amministrazione, avendo ben chiaro in mente che un processo inclusivo non soltanto formale dovesse passare attraverso la formazione e la collaborazione consapevole del personale: la prima riunione che abbiamo fatto sulla differenziata, una delle prime, è stata con tutti gli operatori interni del comune. Perché chiunque doveva sapere che cos'era la differenziata, [...] E' indispensabile questo perché se...se non c'è un lavoro di squadra non si fa niente."

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
<i>Agenda 21 locale del comune di Monfalcone. "Piano rifiuti urbani"</i>	0,5	0,5	1	1	1	0,5	1	1	1

Tabella 30: Soluzioni organizzative del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone "Piano rifiuti urbani".

4.6.3 Fattori intervenienti

Partecipazione effettiva media. I dati relativi a questo caso non si possono considerare omogenei con quelli degli altri casi esaminati. Per la natura stessa del processo osservato, oltre che per la scelta degli amministratori, il target naturale era tutta la popolazione di Monfalcone. A fronte di questo, vi sono comunque alcune indicazioni sulla consistenza della partecipazione alle singole riunioni. Innanzitutto, essa è dipesa, dalla natura della riunione. Durante le riunioni con i singoli quartieri, l'affluenza è stata più limitata, dell'ordine della decina di persone, mentre nella riunione "plenaria" l'affluenza è aumentata sino a qualche centinaio di persone.

Nonostante la dichiarata disomogeneità con gli altri casi, l'impressione è stata che, anche considerando l'intensità della comunicazione e il numero delle riunioni in un periodo tutto sommato ristretto (marzo/giugno), la risposta numerica sia stata buona: "posso dire che nel nostro quartiere, insomma, quindici persone"; "[...]...una cinquantina di persone. Si una cinquantina di persone."; "[alla riunione] cittadina cento o duecento, anche de più"; "sui quattrocento io penso..."

Generazione di idee. Anche se non è stato possibile quantificare esattamente la dimensione numerica della partecipazione, vi sono stati numerosi riscontri sulla sua qualità e sull'impatto che ha avuto nel rendere il processo più aderente alla miriade di possibili difficoltà che si incontrano nell'implementazione di un processo "invasivo" come quello della raccolta differenziata. Gli intervistati hanno chiarito come vi sia stato un costante apporto di idee e proposte "mah, penso che le soluzioni finali siano dovute a questo...a una somma di soluzioni proposte." Ancor più, da parte di chi ha dovuto gestire il processo, l'impressione è stata che i partecipanti abbiano contribuito "ad arricchire il percorso...il processo, a condividere le scelte, ad avere anche un'attenzione particolare alle peculiarità". Gli esempi di questo tipo di contributo sono molteplici, pur all'interno di un percorso ben definito: "le eco isole sono una novità introdotta a livello di consiglio comunale, [...] ma il numero delle eco isole, la collocazione delle eco isole è stata negoziata con i cittadini. [...] Alcuni [...] possono sembrare banali, però non è così, perché ad esempio che una campana del vetro abbia l'apertura nella direzione giusta per permettere anche ad uno...una persona diversamente abile, di poter buttar dentro la bottiglia, non è una cosa di poco conto..." ed ancora "Noi abbiamo le benne, quelle per la raccolta delle ramaglie del verde che sono una novità che è introdotta solo a Monfalcone sulla base di input della cittadinanza."

Salienza politica della questione. E' innegabile che la questione relativa al piano rifiuti del comune di Monfalcone abbia suscitato l'attenzione sia dei gruppi d'interesse principali che della popolazione più in generale. Gli esiti della vicenda analoga nel capoluogo goriziano precedente, la costituzione di un comitato, il referendum e la successiva serie di riunioni pubbliche con il coinvolgimento di tutti i rioni, hanno reso questo processo estremamente saliente dal punto di vista dell'opinione pubblica: "[...] poi tantissima gente che legge e commenta per le strade nei caffè, nei bar". Conseguentemente, i giornali locali hanno ripreso la vicenda, amplificandola e dandole uno spazio considerevole. La presenza sui media locali è

stata massiccia, anche se quasi esclusivamente sui quotidiani locali. Infatti sono stati pubblicati più di 1700 articoli nei soli due anni 2006 (anno in cui è sorta la questione ed è stato proposto il referendum) e 2007 (in cui si è svolto il referendum ed è stato realizzato il piano rifiuti), oltre a 10 post su blog diversi.¹²⁰

	Anno 2006		Anno 2007	
	Parole chiave			
	Monfalcone piano rifiuti	Raccolta differenziata	Monfalcone piano rifiuti	Raccolta differenziata
Il Piccolo	151	679	285	300
Messaggero Veneto	34	85	58	136
Tot.	185	764	344	436
Tot. Generale	949		780	
Tot. Generale	1729			
Google blogs	10			

Tabella 31: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.

Comprensibilità della questione. La comprensibilità del piano rifiuti è stata valutata con il valore medio (valore 0,5). Infatti se, da un lato valgono le stesse considerazioni fatte per il programma provinciale dei rifiuti, dall’altro, la dimensione comunale, implica una riduzione della complessità che viene a concentrarsi sulle modalità di conferimento dei rifiuti e sull’adattamento della raccolta alle specificità locali. In particolare alcuni partecipanti hanno segnalato che, pur a fronte di un atteggiamento favorevole all’introduzione della raccolta differenziata, sono rimasti molti dubbi rispetto alla sua reale efficacia, collegata alla mancata informazione/formazione dei cittadini: “[...] positiva, sicuramente la partenza della differenziata. La negativa che perseverare è diabolico. [...] Consiglio di informarsi bene cos’è la differenziata. Almeno adesso che potrebbero fare un consuntivo, prendere l’occasione per informare i cittadini cos’è la differenziata”; come pure alle

¹²⁰ I dati sono frutto della ricerca effettuata nell’archivio online dei quotidiani locali (Il Piccolo e Messaggero Veneto), oltre che sul motore di ricerca di Google dedicato ai blog: <http://blogsearch.google.com/> [accesso effettuato il 20.10.2010]. Il periodo selezionato è stato quello degli anni 2006 e 2007 e sono state immesse le parole chiave “Monfalcone piano rifiuti” e “raccolta differenziata”.

responsabilità dei singoli: “si il comune ga cercado de spiegar, de coinvolger la gente, di educare...il problema manca di educar la gente, manca.”¹²¹

Rilevanza delle risorse coinvolte. Il valore assegnato è stato quello massimo (valore 1). Dal punto di vista finanziario, infatti, l'intero servizio “...è un servizio importante che si aggira tutt'ora sui 4 milioni e mezzo di euro” mentre, data la sua natura, impatta con conseguenze di lungo termine su tutta la comunità di riferimento.

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
<i>Agenda 21 locale del comune di Monfalcone. “Piano rifiuti urbani”</i>	n/a	1	1	0,5	1

Tabella 32: Fattori intervenienti del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.

4.6.4 Risultati

Raggiungimento di una decisione condivisa. In questo caso c'è l'impressione che vi sia una netta divisione tra la decisione intesa in relazione alla scelta di fare la raccolta differenziata (in quanto non negoziabile, soprattutto dopo il mancato quorum del referendum) e le decisioni successive in merito alle modalità di introduzione del nuovo metodo di raccolta. Il focus del lavoro, ci riconduce naturalmente ad esaminare la seconda opzione, anche perché si tratta dell'unica opzione negoziabile sulla quale sia possibile giungere ad una soluzione condivisa.

¹²¹ “Si il comune ha cercato di spiegare, di coinvolgere la gente, di educare...il problema: bisogna educare la gente, bisogna” (traduzione dal dialetto bisiacco dell'autore).

Decisamente condivise risultano infatti essere le soluzioni messe in atto dall'amministrazione: "molte richieste dei cittadini sono state accolte e quindi l'impatto è stato molto meno gravoso"; "le decisioni le abbiamo conosciute un po' alla volta, non è stata una cosa...perché poi ci sono state variazioni...quella cosa non andava bene, è stata cambiata [...] sempre a valle di nostre richieste."

Soddisfazione dei portatori d'interesse (decisione raggiunta). Tutti gli intervistati sono stati sostanzialmente concordi nel ritenersi soddisfatti della decisione raggiunta, ovvero dell'attuazione della differenziata con le modalità concordate: "dal punto di vista dell'attuazione del porta a porta è stato fatto un buon lavoro"; "l'idea di far questo tipo di raccolta, insomma di non buttare le immondizie, lasciando in giro tutte quelle cose spaventose, direi che l'idea era ottima e buona" "per me ottima e indispensabile la differenziata. Male il porta a porta". Il valore attribuito a questo componente è stato + (soddisfatti).

In questo contesto emerge con una certa evidenza il cosiddetto atteggiamento "nimby"¹²². Infatti, anche se tutti i partecipanti hanno espresso soddisfazione per l'introduzione del nuovo modo di raccolta dei rifiuti, subito dopo quasi tutti hanno fatto una serie di distinguo, come vedremo più in dettaglio nella discussione del prossimo componente della soddisfazione. "[...] tutti volevano il cassonetto con la chiave ma tutti lo volevano davanti a casa sua, non davanti casa mia. Quindi quello che ha il cassonetto davanti non... dice che non è condiviso, quello che ha il cassonetto da un'altra parte dice di sì. Però invece dovremmo onestamente dire che se c'è una richiesta del cassonetto, la richiesta è condivisa da entrambi."

¹²² "Nimby". OED Online. June 2011. Oxford University Press. <http://www.oed.com/viewdictionaryentry/Entry/245895> (accessed June 22, 2011).

Soddisfazione dei portatori d'interesse (processo). Nonostante il numero degli incontri e delle iniziative messe in campo dall'amministrazione comunale di Monfalcone, gli intervistati non si sono dichiarati soddisfatti del processo a cui hanno partecipato. Il valore assegnato è stato insoddisfatti (-). Va sottolineato d'altra parte che le cause d'insoddisfazione, in questo caso, sono a volte diverse tra di loro e che, anche sulla soddisfazione dei cittadini, pesa in una certa misura la vicenda del referendum: “[...] è stata imposta. E’ stata imposta questo sistema e questa soluzione. Anche con un referendum che è stato fatto; [hanno acconsentito ad] alcune modifiche, ma giusto solite smussature [...]”. Alcune delle cause d'insoddisfazione sono senz'altro legate al fatto di essersi sentiti lasciati soli dopo l'attivazione della raccolta differenziata e la mancanza della necessaria informazione sia sulle modalità di differenziazione dei rifiuti, sia sulle ricadute di tipo economico che dell'impatto sulle tariffe dell'introduzione del nuovo sistema: “: non solo di soldi uno sgravio in bolletta, ma neanche la risposta cosa succede con il riciclo, se viene effettuato, se c'è un ricavo, niente. Quindi non c'è il minimo di soddisfazione da parte del cittadino che comunque fa con senso civico, più o meno, ma fa la differenziata.”

Va considerato altresì il fatto che la notevole attualità, la valenza e la persistenza di questo caso nella percezione degli intervistati, oltre a rappresentare un indicatore della salienza del caso stesso, può essere considerato un effetto collaterale del lavoro di attivazione fatto dall'amministrazione locale nei confronti di questo problema: “brucia ancora un po' eh, il discorso della spazzatura qua a Monfalcone...non è una cosa sopita e basta finita. E' una cosa che ancora accalora gli animi della gente.”

Aumento della fiducia nell'amministrazione pubblica. Come conseguenza diretta delle considerazioni fatte in merito al componente precedente, si evidenzia come non vi sia stato alcun aumento della fiducia nell'amministrazione comunale. Il valore assegnato è stato “poco fiduciosi” (-). Per alcuni, questo sentimento è legato ad un senso di ingiustizia per aver chiesto

un sacrificio (pur per una causa condivisibile), senza poi rendere conto del seguito: “Ma non c’è stata nessuna ricaduta su noi produttori di un bene prezioso com’è diventato l’immondizia”; “[...] consiglieri [...] la struttura dell’amministrazione di seguire e di tenere un contatto...non occorre che sia ficcante, ma insomma...”. Abbiamo poi registrato anche una reazione assolutamente condivisibile riferita ad un incontro pubblico, nel quale uno dei rappresentanti della società che gestiva la raccolta ha espresso la mancanza di disponibilità ad effettuare alcune modifiche al sistema, giustificando tale posizione con una generica mancanza di fiducia nella gente: “volevano questo piano delle immondizie perché la gente...non si ha fiducia della gente. Perché è stata posta la domanda: ma perché non mettere le campane del vetro, i bottini per la carta, eccetera, fuori in strada? [...] Per conferire in strada senza costringere chi non ha neanche un terrazzo a tenere le immondizie in casa o di consumare un pasto a seconda della giornata di conferimento. E’ stato risposto proprio da [...], l’ho sentito io, che ha detto perché non abbiamo fiducia nella gente. Per cui chi ha sentito queste parole, è chiaro che ha avuto il primo approccio non di grande apertura, no?”.

Pur con tutte le cautele del caso, in relazione all’esattezza di queste affermazioni, la percezione è rimasta tale per l’intervistato che, oltretutto, assimila in qualche misura l’azienda che gestisce all’amministrazione comunale o perlomeno le vede molto più vicine tra di loro che a se stesso.

Aumento/diminuzione della corrispondenza tra decisione raggiunta e bisogni espressi dai portatori d’interesse. Il valore assegnato a questo componente è stato positivo (buona, valore +). Va detto che questo valore è coerente con quanto discusso a proposito dell’apertura del processo e da quanto risulta dai numerosi adattamenti fatti al piano di partenza. Gli incontri mirati, in particolare, hanno permesso di trovare soluzioni specifiche condivise e di introdurre delle novità rispetto al sistema iniziale, ad esempio “del cosiddetto “sacco verde” previsto per gli invalidi e per le persone anziane, che vivevano da sole o che vivevano in

coppia oltre i settantacinque anni” portando il confronto al livello delle “problematiche di ogni giorno: di chi ha la badante, di chi ha l’aiuto, di chi non ha l’aiuto del familiare”

Per usare le parole di un intervistato: “il progetto c’era e quindi non potevamo sovvertirlo completamente, ma è anche vero che se noi guardiamo il progetto base e il progetto Monfalcone, c’è ancora chi dice che il progetto Monfalcone, in maniera positiva lo dico, è sovversivo rispetto ad altri.”

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d’interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d’interesse (processo)	Aumento fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
<i>Agenda 21 locale del comune di Monfalcone. “Piano rifiuti urbani”</i>	SI	+ (soddisfatti)	- (insoddisfatti)	- (insoddisfatti)	+ (soddisfatti)

Tabella 33: Risultati del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.

4.6.5 Griglia del singolo caso

			Caso
			<i>Agenda 21 locale del comune di Monfalcone. "Piano rifiuti urbani"</i>
SOLUZIONI ORGANIZZATIVE	Formalizzazione	Disegno del processo	0,5
		Scadenze processo	0,5
		Determinatezza oggetto/obiettivo processo	1
	Accessibilità	Comunicazione e strumenti impiegati	1
		Selezione partecipanti/attori coinvolti	1
		Apertura del processo	0,5
	Internalizzazione	Politica	1
		Istituzionale	1
		Organizzativa	1
	FATTORI INTERVENIENTI	Partecipazione effettiva media	
Generazione d'idee		1	
Valenza politica		1	
Comprensibilità immediata		0,5	
Rilevanza delle risorse coinvolte		1	
RISULTATI	Ottenimento decisione condivisa		SI
	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)		+ (soddisfatti)
	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)		- (insoddisfatti)
	Aumento fiducia in amm.ne pubblica		- (poco fiduciosi)
	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi		+ (buona)

Tabella 34: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone "Piano rifiuti urbani".

4.6.6 Conclusioni del singolo caso

L'elemento di formalizzazione che emerge maggiormente è quello della determinatezza dell'obiettivo. Nelle altre due componenti è stata registrata una maggiore flessibilità: il disegno del processo, anche se pianificato con attenzione, conteneva un certo grado di flessibilità legato proprio all'ascolto dei cittadini e all'inclusione dei correttivi suggeriti dagli *stakeholder*, attraverso un processo di *feedback* tra quadro di partenza, proposte dei cittadini ed esigenze di carattere tecnico, mentre le scadenze non sono state completamente vincolanti.

All'interno della componente di accessibilità l'elemento che spicca è quello della selezione dei partecipanti che ottiene il valore massimo.

La peculiarità che pare emergere però è quella dell'internalizzazione. Tutte le singole componenti hanno ottenuto il valore più alto (1). Nel caso del comune di Monfalcone, possiamo affermare che le singole componenti sono, in buona misura, coerenti fra di loro. Infatti, ad un impegno diretto della parte politica nell'inclusione dei cittadini (o perlomeno nella presenza diretta e costante nel processo osservato), corrisponde anche una normazione in tal senso che afferma e definisce chiaramente una serie di istituti di inclusione dei cittadini nelle scelte dell'ente locale. Chiude il quadro la consapevolezza di dover strutturare l'impegno politico diretto e la fase di normazione attraverso la formazione e la collaborazione dell'apparato amministrativo, di chi fa sportello, di chi interagisce quotidianamente con i cittadini.

Non è stato possibile, in questo caso, calcolare la partecipazione in maniera omogenea rispetto agli altri casi. Il dato empirico però dipinge una situazione in cui la partecipazione è stata piuttosto alta e, in certi, momenti decisamente alta, considerando il contesto di cui si

parla. Questa affermazione è corroborata, in parte, anche da quanto emerge dalla salienza di questo caso, alla quale viene assegnato il valore massimo (1).

Osserviamo come vi sia sostanziale accordo sul raggiungimento di una decisione condivisa, mentre si ripropone qui la dicotomia soddisfazione per la decisione/insoddisfazione per il processo. Su questo punto vale la pena soffermarvisi per registrare alcune particolarità. Una parte dell'insoddisfazione registrata non dipende dal processo in quanto tale ma dall'aspettativa di essere accompagnati anche successivamente ad esso in maniera più puntuale. E' evidente che il momento di effettuazione delle interviste ha contribuito in maniera determinante alla formazione di queste opinioni: si può legittimamente affermare che se le interviste fossero avvenute a ridosso dell'inizio della differenziata, sarebbero emersi problemi di tipo diverso. Volendo usare una logica di tipo inverso, si potrebbe anche notare che nessuno si è lamentato del processo inclusivo in quanto tale.

Apparentemente nemmeno la presenza dell'eco-sportello, che caratterizza la volontà dell'amministrazione di fornire un supporto continuativo e strutturale proprio in questa direzione, è bastato a aumentare il livello di soddisfazione degli intervistati. Si tratterebbe probabilmente di andare a verificare in maniera più sistematica (ma questo non può trovare spazio in questa sede che come desiderata e come suggerimento per ulteriori approfondimenti) quanto di questa percezione dei cittadini dipenda da come il processo è continuato, dall'eco-sportello stesso, o da atteggiamenti individuali che, ovviamente, non sono rappresentativi di tutta la popolazione. Sintomatica, da questo punto di vista, la dichiarazione di uno degli intervistati che, nonostante le riunioni tenute dal comune con la consulta immigrati: "Però non hanno fatto, il comune, niente, per far delle assemblee per loro (per gli immigrati extracomunitari), no. Come comportarsi e fare queste cose, la raccolta differenziata."

La novità di tipo strutturale rilevata in questo caso è la sinergia menzionata nel caso dell'internalizzazione. Se teniamo conto del contesto dell'epoca e dei due eventi che hanno condizionato questo processo (le proteste nel capoluogo provinciale seguite all'introduzione del nuovo sistema e il mancato referendum) si può ritenere che uno dei fattori di successo di questo processo decisionale inclusivo stia proprio in questa sinergia. Il comune, infatti “[...] aveva deciso di partecipare alcune scelte e risoluzioni tecniche delle problematiche attraverso l'ascolto dei portatori d'interesse, attraverso i vari incontri di Agenda 21. Portando sul tavolo tecnico le problematiche da risolvere e riportando le soluzioni al tavolo, diciamo, partecipativo, di Agenda 21.” Un tavolo tecnico, quindi, a cui partecipano i decisori politici ed i tecnici, e nel quale viene discussa la fattibilità delle proposte che emergono dalla discussione con gli *stakeholder*. Il risultato viene poi riportato all'attenzione degli *stakeholder* stessi e ridiscusso.

Cap. 5 Analisi dei casi

5.1 Analisi comparata variabili

Di seguito vengono presentate tre tabelle riassuntive (Soluzioni organizzative, Fattori intervenienti e Risultati) in cui sono sintetizzati i risultati già discussi caso per caso nei paragrafi precedenti. I risultati sono stati suddivisi in due livelli. Il primo livello, maggiormente descrittivo, “fotografa” quali sono gli aspetti delle singole dimensioni del modello teorico di analisi che hanno assunto maggior rilievo nei casi di studio. Il secondo livello, invece, mette in relazione le dimensioni rilevanti osservate, associandole in catene causali.

CASO	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE								
	Formalizzazione			Accessibilità			Internalizzazione		
	Disegno del processo	Scadenze processo	Determinatezza oggetto / obiettivo processo	Comunicazione e strumenti impiegati	Selezione partecipanti / attori coinvolti	Apertura del processo	Politica	Istituzionale	Organizzativa
Casi pilota									
<i>Agenda 21 "Elettrodotto"</i>	0,5	1	1	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5
<i>Agenda 21 comune di Sagrado (GO)</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5
Casi studio									
<i>Agenda 21 comune di Cormons (GO)</i>	0,5	1	1	1	0,5	1	0,5	0,5	0
<i>Programma provinciale Rifiuti Urbani</i>	1	1	1	0,5	0	0	1	1	0,5
<i>Bilancio Partecip@attivo San Canzian</i>	1	1	1	0,5	0,5	0,5	1	1	0,5
<i>Piano rifiuti comune Monfalcone</i>	0,5	0,5	1	1	1	0,5	1	1	1

Tabella 35. Soluzioni organizzative a confronto.

CASO	FATTORI INTERVENIENTI				
	Partecipazione effettiva media (e n° di persone coinvolte)	Generazione di idee	Salienza politica della questione	Comprensibilità della questione	Rilevanza delle risorse coinvolte
Casi pilota					
<i>Agenda 21 "Elettrodotta"</i>	0,5 (22,3 - 38%)* 0 (22,3 - 6%)**	1	1	0	1
<i>Agenda 21 comune di Sagrado (GO)</i>	0,5 (15 - 29%)	1	1	0,5	1
Casi studio					
<i>Agenda 21 locale del comune di Cormons</i>	1 (84 - 58%)	1	1	0,5	1
<i>Programma provinciale Rifiuti Urbani</i>	0,5 (15,3 - 26,4%)* 0 (15,3 - 2,7%)**	0,5	1	0,5	1
<i>Bilancio Partecip@attivo San Canzian</i>	0,5 (17-34%)*	1	0,5	0	0,5
<i>Piano rifiuti comune Monfalcone</i>	*****	1	1	0,5	1

Tabella 36: Fattori intervenienti a confronto.

*In assenza di dati univoci e dei relativi verbali, la media è stata fatta dividendo il numero dei partecipanti per il numero degli *stakeholder* che hanno aderito ad Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia

** Questa seconda elaborazione è stata fatta sulla base delle interviste in cui si fa riferimento a 350 *stakeholder* individuati all'inizio del processo.

***Questa seconda elaborazione è stata fatta sulla base delle interviste in cui si fa riferimento a 560 *stakeholder* individuati all'inizio del processo.

****Questo dato fa riferimento al numero delle associazioni coinvolte. Va tenuto conto che attualmente è stato deciso di far partecipare soltanto un rappresentante per ogni tipologia di associazioni (culturale, sociale e sportiva).

*****A seconda che si tratti di incontri con il consiglio di quartiere o con tutta la popolazione, i numeri cambiano da qualche decina a qualche centinaio. In questo caso non vale il tipo di calcolo fatto per gli altri casi ma si faranno considerazioni legate a indicatori di altro tipo (referendum, etc.).

CASO	RISULTATI				
	Ottenimento decisione condivisa	Soddisfazione portatori d'interesse (decisione)	Soddisfazione portatori d'interesse (processo)	Fiducia in amm.ne pubblica	Corrispondenza decisione presa rispetto a bisogni espressi
Casi Pilota					
<i>Agenda 21 "Elettrodotto"</i>	SI	+(soddisfatti)	-(insoddisfatti)	-(poco fiduciosi)	+(buona)
<i>Agenda 21 comune di Sagrado (GO)</i>	SI	+(soddisfatti)	+(soddisfatti)	+(fiduciosi)	-(scarsa)
Casi studio					
<i>Agenda 21 comune di Cormons</i>	SI	++(molto soddisfatti)	++(molto soddisfatti)	+(fiduciosi)	++(completa)
<i>Programma provinciale Rifiuti Urbani</i>	NO	-(insoddisfatti)	-(insoddisfatti)	-(poco fiduciosi)	-(scarsa)
<i>Bilancio Partecip@attivo San Canzian</i>	SI	-(insoddisfatti)	-(insoddisfatti)	+(fiduciosi)	-(scarsa)
<i>Piano rifiuti comune Monfalcone</i>	SI	+(soddisfatti)	-(insoddisfatti)	-(poco fiduciosi)	+(buona)

Tabella 37. Risultati a confronto.

Primo livello di pattern.

Finding 1: In relazione alla formalizzazione del processo, tutti i casi di studio esaminati presentano dei valori alti in merito alle scadenze e alla determinatezza dell'oggetto. Allo stesso tempo, il disegno del processo, anche in presenza delle stesse modalità organizzative (Agenda 21 locale) sembra essere generalmente più flessibile ed adattato al contesto in cui viene applicato: “[a]lcuni cittadini avevano più motivazione per esempio alla formazione di un parco comunque di aree predisposte per, diciamo, nuove possibilità culturali per la realtà locale e anche oltre, di conseguenza si sono come dire accorpati in qualche

maniera in un gruppo. Altri cittadini invece avevano più interesse allo sport oppure a una situazione mista sport e sempre parco e altri invece avevano forte interesse alla costruzione di case private. [...] Quindi spontaneamente ognuno veniva messo nel gruppo a cui era più interessato.” O ancora: “[a]ltre regole formali no, venivano spiegate di volta in volta nel processo per appunto indirizzare il lavoro dei vari partecipanti.”

Finding 2: il tipo di comunicazione e gli strumenti impiegati sono generalmente di tipo tradizionale, unidirezionale e riguardano gli eventi principali: “tramite posta elettronica, sicuramente, ricordo da lì e poi probabilmente anche una telefonata”. “Sono stati invitati tutti. Si è mandata una partecipazione”. Tranne che in un caso la comunicazione non è utilizzata in chiave strategica e non viene utilizzata per un effettivo coinvolgimento dei portatori d’interesse, né per mantenere in vita delle relazioni di buona qualità e lungo termine: “dopo non c’è stato[...] un’effettiva indicazione dei risultati, sì, di quanto sia arrivato alla fine. Io potrei esser carente sicuramente nell’aver cercato, [...], però poteva essere fatto qualcosa di schematico, una presentazione di *Power Point* che dava, in breve, insomma, le varie risultanze. Risultati considerevoli in campo comunicativo sono stati realizzati nell’ambito del processo “Prendi Posto!” e nel caso del Piano rifiuti del Comune di Monfalcone. In entrambi i casi la strategia si è sviluppata usando degli strumenti adeguati ai pubblici target (banchetti Festa da Viarte, incontri dedicati alle categorie “svantaggiate”). Nonostante questo va segnalato che anche in questi casi, la limitata comunicazione successiva all’evento principale, ha causato un senso d’insoddisfazione nei partecipanti.

Finding 3: Processi formalmente aperti a tutti, ma sostanzialmente poco accessibili. La maggior parte dei processi osservati si focalizza sul coinvolgimento delle associazioni e su quello, in qualche misura residuale, dei cittadini singoli. Questo si riflette sia nelle specifiche regolamentazioni adottate (Provincia di Gorizia, Sagrado, San Canzian), sia in atti amministrativi di portata più ampia (Monfalcone), sia nelle strategie di coinvolgimento dei

portatori d'interesse così individuati. Questo atteggiamento, unito all'assenza di requisiti richiesti alle associazioni partecipanti in termini di rappresentatività, democraticità e, talvolta, di rilevanza potrebbe risultare in un utilizzo scarsamente efficace delle prassi decisionali inclusive che, in tal modo, includerebbero solo chi è già solitamente attivo e partecipe.

Finding 4: ad eccezione del Comune di Monfalcone, l'internalizzazione istituzionale registra ovunque lo stesso valore, poiché le prassi degli enti locali si limitano sostanzialmente a "registrare" il processo decisionale inclusivo attraverso una delibera di natura spesso contingente: "[...] una delibera consiliare dell'adesione al trattato di Aalborg, poi appunto la formalizzazione dell'Agenda 21 locale e poi abbiamo adottato il piano d'azione locale nel programma amministrativo in consiglio comunale"; "La delibera con cui l'amministrazione ha formalizzato il parere e ha richiamato il percorso di Agenda 21". Manca generalmente un atteggiamento di tipo normativo che tenda ad istituzionalizzare i processi decisionali inclusivi in maniera trasversale rispetto all'attività degli enti locali, al di là del singolo progetto, pur protratto nel tempo.

Finding 5: l'internalizzazione organizzativa prevalente è "mista". Le risorse umane dedicate sono comunque prese dagli ambiti affini tecnicamente ai processi attivati e almeno una parte del loro orario di lavoro è dedicata alla loro cura: "in realtà me ne occupo totalmente io. Perché l'altra persona è occupata con i lavori pubblici, che è un po' più impegnativo, e quindi la definizione è stata data a me come segreteria operativa [...]"; "diciamo che l'ufficio che avrebbe dovuto poi seguire anche l'istruttoria per il parere vero e proprio è stato quello che ha seguito anche il percorso partecipativo vero e proprio." Più in generale la dimensione relativa all'internalizzazione, nonostante la sua centralità nei processi decisionali, non appare rilevante rispetto ai risultati e questo deve essere considerato un elemento di riflessione. Dall'analisi del contesto locale, possiamo infatti vedere come sia proprio l'assenza di normazione dei processi decisionali inclusivi che, da un lato, non "costringe" gli enti locali ad

adottare cambiamenti organizzativi significativi, e dall'altro rende il ruolo dei politici meno influente, perché lascia più spazio alle visioni legaliste dei burocrati coinvolti nei processi stessi. Va considerato infine che, oltre alla carenza di risorse, il limitato coinvolgimento del personale sembra dipendere anche dalla volontà dei politici di gestire questi processi in prima persona.

Finding 6: Il livello di partecipazione rimane piuttosto basso. I fattori intervenienti sono piuttosto omogenei e di segno quasi costante: pur prendendo come riferimento il numero degli *stakeholder* individuati all'inizio del processo, la partecipazione è generalmente su livelli molto bassi (solo in un caso supera il 50% degli *stakeholder* individuati inizialmente); la generazione di idee si presenta alta in tutti i casi esaminati: "L'amministrazione non aveva mai parlato di viabilità alternativa, ma il forum di Agenda 21 ha detto: guarda che la cittadinanza pensa come soluzione migliore la viabilità alternativa", "[...] era l'obiettivo principale insomma di...di contribuire proprio con delle idee"; sia la salienza politica che la rilevanza delle risorse coinvolte sono tutte ai massimi valori. In questo caso è possibile ipotizzare che questi risultati siano legati alle dimensioni limitate dei centri coinvolti nei processi decisionali inclusivi.

Finding 7: I processi portano a una riduzione della conflittualità. In tre casi su quattro la decisione condivisa è stata raggiunta e, negli stessi casi, sia la soddisfazione dei portatori d'interesse nei confronti della decisione che la corrispondenza tra le decisioni prese ed i bisogni espressi all'interno del processo sono di segno positivo. In questa relazione si può notare la coerenza dei dati raccolti: dove è maggiore la coincidenza tra i bisogni espressi e la decisione a cui si è giunti, maggiore è la soddisfazione dei portatori d'interesse rispetto alla decisione presa e maggiori le possibilità di giungere ad una decisione condivisa. Per quanto apparentemente tautologico, questo legame conferma la valenza dello strumento decisionale inclusivo quale possibile mitigatore dei conflitti.

5.2 Esito dello studio

Secondo livello di pattern.

Finding 1: Il livello di formalizzazione più alto nel disegno del processo corrisponde ad una scarsa soddisfazione da parte dei partecipanti sia nei confronti della decisione che del processo stesso. Questo legame pare essere corroborato dalla scarsa corrispondenza tra decisione presa e bisogni espressi e da una bassa generazione di idee nuove. Dall'analisi delle interviste, emerge però che il basso livello di soddisfazione, oltre che dal livello di formalizzazione del disegno del processo, sembra essere causato soprattutto dal fatto di aver portato all'attenzione degli *stakeholder* una decisione sostanzialmente già formulata: "Il primo difetto che ho colto è il fatto che comunque si sia arrivati già alla prima seduta del gruppo di lavoro con delle linee guida già scritte, cosa che già ovviamente è un buon risultato ma potevano essere discusse e analizzate ci poteva anche essere un'opposizione come c'è stata poi sui contenuti da parte degli *stakeholder* ma diciamo che comunque già indirizzava i portatori d'interesse su alcune scelte già fatte. Questo, a mio parere, è il punto di debolezza più forte che c'è stato." "[r]ibadisco la mia perplessità in merito al fatto che il progetto era già totalmente pronto, quindi è difficile andare ad apportare modifiche su un progetto così ben dettagliato", "l'impressione generale è stata di una costruzione finalizzata a...a una finta...a un finto rapporto democratico con il territorio e con i portatori d'interesse", "[n]el senso che l'impressione che ho avuto era che la scelta era già stata fatta e che questa riunione servisse solo a formalizzare un processo in atto ma che nella realtà le decisioni non sarebbero state intaccate da quelle che potevano essere le opinioni dei presenti." Questo sembra essere confermato sia dal dato riferito alla partecipazione che da quello relativo all'apertura del

processo. Sembra emergere un chiaro legame fra un processo decisionale in cui i partecipanti assumono un ruolo attivo, il livello di partecipazione e la soddisfazione dei partecipanti.

Finding 2: Le scadenze del processo stesso e la determinatezza dell'obiettivo del processo da un lato e la soddisfazione dei partecipanti dall'altro non sembrano avere collegamenti rilevanti. Da un'analisi più approfondita della determinatezza dell'obiettivo, questa appare comunque legata alla volontà politica di gestire direttamente questi processi (o perlomeno di gestirne gli esiti).

Finding 3: Comunicazione e strumenti utilizzati sono collegati al livello di soddisfazione dei partecipanti. Il ruolo della comunicazione, intesa in senso allargato di modalità di gestione della relazione con gli *stakeholder*: da un lato abbiamo una comunicazione limitata ed essenziale “Sono stata presente a due riunioni. Non per volontà mia, per la scarsa comunicazione che c'è stata nell'organizzazione di Agenda 21.” “A me arrivavano le informazioni via internet, insomma. Di quando c'erano le riunioni.”, mentre dall'altro troviamo una strategia comunicativa mirata ad “agganciare” gli *stakeholder* locali: “Ma all'inizio sapevo che facevano dei gazebo per acquisire notizie...la cosa era nata molto prima degli incontri, così de...dei cittadini che poi hanno voluto partecipare a questa... a questi dibattiti. Sapevo che c'erano i gazebo per sentire le notizie un po' dei cittadini, durante il mercato, durante la festa [...] [e]...in altre circostanze. Poi quando hanno mandato, mi sembra, una lettera a tutti i cittadini o a gran parte dei cittadini io sono andata ad ascoltare come tanti altri [...]”, “Allora inizialmente c'è stata una campagna... io so che sono state inviate delle lettere a personaggi che possono essere rappresentanti delle associazioni, professionisti di diverso tipo, quindi degli inviti comunque mirati e poi la cosa era aperta a tutti cittadini [...] e c'erano sparsi degli avvisi, dei manifesti appesi, dei piccoli manifestini sparsi in giro per la città.” In questo caso si può agevolmente supporre come l'approccio

comunicativo usato abbia favorito una maggior partecipazione (58% contro il 27 o addirittura il 3% a seconda del parametro utilizzato).

Finding 4: il dato relativo alla partecipazione, sembra essere collegato alla soddisfazione dei partecipanti rispetto al processo, mentre troviamo il caso di bassa partecipazione anche in presenza di bassa soddisfazione rispetto alla decisione.

Finding 5: Anche in assenza di soddisfazione nei confronti del processo la comunicazione può aumentare la fiducia dei cittadini. In un processo che, in relazione alla comprensibilità della questione, richiede la presenza costante di esperti possiamo trovare corrispondenza tra bisogni espressi e decisioni assunte (anche in assenza di soddisfazione nei confronti del processo) quando ciò si svolge all'interno di un processo che vede gli *stakeholder* assumere un ruolo consultivo. In questo caso l'ente può contribuire a migliorare la fiducia dei cittadini attraverso la comunicazione.

Finding 6: l'inclusione sembra dare risultati più promettenti quanto più il livello di governo è vicino ai cittadini. Questa considerazione tiene in considerazione, oltre a quanto già esposto in precedenza, i migliori risultati ottenuti dalle amministrazioni comunali nell'adozione di processi decisionali inclusivi, traendone una verosimile conferma del collegamento tra l'efficacia degli stessi e la prossimità del livello di governo.

Finding 7: i processi decisionali inclusivi sembrano essere sostenibili quando sono frutto di una cultura organizzativa orientata alla trasparenza e diffusa capillarmente all'interno dell'amministrazione pubblica. Quando cioè questo tipo di processi diventano "prassi ordinaria" e non più un atteggiamento straordinario legato alla realizzazione di un progetto specifico e, in quanto tale, diverso e distinto dalla quotidianità dell'azione amministrativa. Proprio a questo proposito, la sostenibilità di questi processi passa anche attraverso la

diffusione orizzontale di queste pratiche, ovvero attraverso la collaborazione tra unità organizzative diverse.

Finding 8: l'inclusione dei cittadini è, nella maggior parte dei casi, realizzata attraverso il coinvolgimento delle associazioni nell'attività delle aziende composte pubbliche. Questo comporta una serie di conseguenze e di possibili criticità: da un lato, infatti, le realtà associative rappresentano un segmento della società civile di per sé già attivo e "partecipante" che, proprio attraverso la vita associativa sono in grado di perseguire attivamente la tutela dei propri interessi e di amplificare la propria voce. Dall'altro emerge un problema di rappresentatività e di democraticità interna alle associazioni stesse. In merito alla rappresentatività, è noto a tutti come vi sia una strutturale discrasia tra il numero di iscritti "formali" e quello delle persone realmente attive: "nel senso che un'associazione può avere 3000 iscritti, 4000 iscritti, dopodiché quelli che sono effettivamente i soggetti attivi magari sono 10". A complicare ancor di più le cose, non sempre le associazioni adottano dei sistemi di *governance* interna ispirati a principi di democrazia e trasparenza, né essi vengono richiesti dalle amministrazioni locali come criterio vincolante all'inclusione delle associazioni nei processi decisionali pubblici. Il combinato disposto della discutibile rappresentatività e della scarsa democraticità dei sistemi di *governance* comporta, in questo modo, sia il rischio di includere nei processi decisionali pubblici interessi particolari (quando non addirittura individuali), favorendo la partecipazione dei "soliti noti", sia la mancata promozione dei principi di inclusione e trasparenza come requisiti essenziali per la partecipazione al processo decisionale pubblico.

5.3 Sviluppi e ricerche futuri

In questo lavoro si sono messe in relazione le soluzioni organizzative adottate dagli enti locali nei processi decisionali inclusivi con i risultati dei processi stessi, tenendo conto di una serie di fattori intervenienti in grado di influenzare tale relazione.

I risultati ottenuti consentono alcune considerazioni, ancorché non definitive, sui vantaggi e sui rischi di attivazione di questi processi; al tempo stesso, essi rappresentano una possibile base empirica per disegnare e testare prescrizioni “tecnologiche” (nell’accezione di Van Aken, 2004 e Barzelay & Thompson, 2010) per la gestione dei processi decisionali inclusivi.

Alla luce del dato empirico, è stata quindi sviluppata una serie di suggerimenti/raccomandazioni illustrate di seguito. Come premessa di carattere generale va rilevato che gli *stakeholder* nel processo decisionale pubblico inclusivo rivestono un ruolo secondario: in nessuno dei processi esaminati vi è riscontro di una reale dimensione di co-decisione e sembra che il livello più ampio di inclusione degli *stakeholder* ottenibile (ed ottenuto) al momento sia quello di un buon processo consultivo.

I risultati suggeriscono quindi di:

- Ridurre il livello di formalizzazione delle soluzioni organizzative e soprattutto di non utilizzare la strutturazione del processo come viatico dei buoni risultati; sembra persistere, in alcuni casi, la mentalità tipicamente burocratica che vede, anche in quest’ambito, nella correttezza formale dell’azione amministrativa un valore in sé.

- Incrementare le occasioni di emersione della conoscenza diffusa presente nelle comunità locali, posto che questi processi attivano un notevolissimo contributo di idee da parte dei partecipanti. Questo permetterebbe di implementare i progetti dell’ente locale in

modo più efficiente (grazie ad un utilizzo di risorse più mirato e grazie all'aumento di informazioni rispetto alle conseguenze dell'implementazione stessa), sia più efficace (perché farebbe emergere anticipatamente eventuali ulteriori problemi connessi all'implementazione che potrebbero vanificare in parte gli obiettivi progettuali).

- Dare centralità e finalizzazione alla strategia comunicativa, in particolar modo nella modulazione dei messaggi e degli strumenti utilizzati e nella bidirezionalità del flusso comunicativo. E' vero altresì che non sempre tale strategia viene realizzata o addirittura elaborata: trattandosi di processi che tendono ad includere chi ne è tendenzialmente alieno, dando vita ad un aumento delle risorse immateriali dell'azienda composta pubblica, gli aspetti comunicativi e relazionali dovrebbero essere considerati centrali.

- Valorizzare le potenzialità degli strumenti di comunicazione via web e in particolar modo i blog ed i forum online di Agenda 21; l'adozione di questi strumenti sembra essere fatta in maniera estemporanea, più legata alla prassi e alla presenza di finanziamenti ad hoc che alla valutazione del contesto locale e dei risultati ottenuti in seguito al loro utilizzo: le dichiarazioni d'intenti, ancorché condivisibili, non possono esimersi dal confronto con il mancato utilizzo dello strumento interattivo da parte del pubblico a cui ci si rivolge.

- Data la loro natura intrinseca di rischio/opportunità, è opportuno far precedere l'attivazione di questi processi da:

- o la consapevolezza di dover cedere una parte di controllo sul processo e soprattutto sui risultati;

- o una chiara affermazione del perimetro di decisione che verrà realmente consentito ai partecipanti;

- o l'impegno a continuare una relazione con i partecipanti anche dopo l'immediato termine dell'attività intrapresa (o perlomeno sino alla fine della stessa).

- Considerare che l'esternalizzazione di questi processi costituisce un vantaggio di tipo "tecnico" nel breve periodo ma deve essere accompagnata da una formazione

progressiva del personale per ottimizzare i vantaggi sistemici dell'adozione di questo tipo di processi decisionali.

Come appena evidenziato, le scelte effettuate nell'impostazione della strategia di ricerca adottata ed il ricorso ad un approccio strutturato di analisi hanno permesso di mettere in evidenza l'emergenza di alcuni pattern rilevanti, ma, inevitabilmente hanno, almeno in parte, evidenziato alcuni limiti intrinseci già menzionati in precedenza. Da un lato la limitata possibilità di sfruttare pienamente la ricchezza informativa tipica del caso di studio singolo ha sfumato le caratteristiche strettamente contestuali e dall'altro l'omogeneità ricercata del campione non ha permesso di esplorare le potenzialità degli strumenti inclusivi in contesti differenziati dal punto di vista culturale e/o amministrativo. In chiave di ricerca futura, sarebbe importante testare i risultati della ricerca spostando l'attenzione su questi due elementi ulteriori.

Infine, i dati rilevati, oltre alle indicazioni già fornite, consentono alcune considerazioni conclusive sull'attivazione di questi processi:¹²³ molte delle potenzialità (diminuzione della conflittualità, accrescimento della qualità delle decisioni, del consenso e della conseguente legittimazione, soddisfazione dei cittadini) appaiono, infatti, legate alla disponibilità a negoziare il processo decisionale sin dal suo inizio e dalla capacità di una

¹²³ In questa sede, vale la pena di sottolineare, infine, anche uno spunto interessante che non è stato approfondito per la natura stessa dell'impianto disciplinare della ricerca, ma che può fornire una prospettiva peculiare sulla genesi di questi processi in questa zona geografica e che risponde alla domanda: esiste un bias legato principalmente alla cultura politica di provenienza? Lungi dal proporre un'analisi esaustiva di questo fenomeno e nemmeno delle osservazioni articolate in tal senso, si ritiene ugualmente importante registrare quanto segue. L'adozione delle pratiche inclusive è legata, perlomeno nel panorama nazionale, all'area politica afferente al centro sinistra; nella provincia di Gorizia, poi, tutte le amministrazioni locali in cui si sono svolti i processi analizzati in questa ricerca, erano governate dal centro sinistra (o da coalizioni che includevano liste civiche che facevano riferimento a tale area politica) ed una parte consistente degli intervistati aveva legami più o meno strutturali con associazioni ambientaliste o comunque simpatizzava per la sinistra. A fronte di questo, però, uno degli intervistati riporta una riflessione estremamente interessante: "[...] nella provincia di Gorizia c'è sempre stata una forte componente ambientalista che faceva riferimento prima ai verdi e ai vari comitati e associazioni ambientaliste che qui [...] hanno sempre avuto un peso. E quindi dal punto di vista politico, soprattutto per quanto riguarda le amministrazioni di centro-sinistra, hanno sempre cercato di attirare questo bacino di consenso, no. Politicamente, quindi, venendo anche incontro a quelle che erano delle richieste fatte dalle associazioni ambientaliste, però senza mai crederci veramente. [...] Tanto per dirle, dopodiché siccome la coscienza ambientalista ha preso...ha avuto un peso e quindi è cresciuta, sempre con riferimento al bacino elettorale si è cercato di mettere in piedi questi...di dare senza dare concretezza a questi...senza mai crederci, ecco. E quando non si crede in qualcosa poi va a finire che tutto si sfalda, insomma. Oppure assume una veste formale che però, che però non dà risultati."

gestione strategica delle relazioni con gli *stakeholder*. Allo stesso tempo va tenuto nel debito conto della percezione da parte degli *stakeholder* dell'inclusione come valore in sé, che prescinde dalla gestione e dai risultati effettivi.¹²⁴

A riprova di ciò, la ricerca conferma senz'altro l'affermazione di Edelenbos and Klijn (2005): “[...] one can better afford no participation at all than bad participation [...]” (nessuna partecipazione è meglio di una cattiva partecipazione). Nonostante le differenze di ordine culturale, politico e amministrativo nel corso della ricerca sul campo, infatti, sono stati registrati numerosi punti in comune nell'atteggiamento degli *stakeholder*. E' frequente il riferimento all'inclusione come valore in sé e molti considerano positivamente qualsiasi tentativo di coinvolgimento dei cittadini messo in atto dalle amministrazioni pubbliche locali. Allo stesso tempo, però, traspare una chiara insoddisfazione per quei processi che sono solo formalmente inclusivi, che non accolgono i cittadini come attori a pieno titolo, che li coinvolgono solo per ratificare decisioni già prese altrove.

Quel che appare chiaro, ad ogni buon conto, è che non basta, dal punto di vista dell'amministratore pubblico, fare una scelta chiara di delimitazione del ruolo del processo (informativo, consultivo, co-decisionale); non ci si può limitare a esternalizzare questi processi a professionisti esterni, per quanto capaci; non è sufficiente coinvolgere l'apparato amministrativo; non serve solo una cura costante della comunicazione (soprattutto nel senso di stabilire relazioni di buona qualità e di lungo periodo). Ma è principalmente la sinergia tra le varie componenti del modello adottato (ad es. tra internalizzazione e risultati di soddisfazione degli *stakeholder*) che indica la strada maestra per permettere agli enti locali un miglioramento effettivo nell'attivazione dei processi decisionali inclusivi.

¹²⁴ Più complesso e oltre gli scopi della ricerca sarebbe affermare, in questa sede, quanto di questa percezione sia legato alla tradizionale “diffidenza” e al livello di aspettative nei confronti della Pubblica Amministrazione, quanto invece al ruolo di quei politici e funzionari pubblici che, ancora, vedono l'inclusione dei cittadini come un ostacolo all'ordinato svolgersi delle prassi burocratiche.

Bibliografia

- Abrahamson, E., 1996. Management Fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), pp. 254-285.
- Agranoff, R., 2006. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 56-65.
- Airoldi, G., 1997. Assetti istituzionali e assetti organizzativi. In: G. E. Costa & R. Nacamulli, a cura di *Manuale di organizzazione aziendale*. Torino: Utet.
- Airoldi, G., 1998. Gli assetti istituzionali d'impresa: inerzia, funzioni e leve. In: G. Airoldi & G. Forestieri, a cura di *Corporate governance*. Milano: Etas.
- Andrews, K. R., 1971. *The Concept of Corporate Strategy*. New York: Dow Jones-Irwin.
- Andriof, J. & Waddock, S., 2002. Unfolding Stakeholder Engagement. In: J. Andriof, S. Waddock, B. Husted & S. Sutherland Rahman, a cura di *Unfolding Stakeholder Thinking. Theory, Responsibility and Engagement*. Sheffield: Greenleaf Publishing, pp. 19-42.
- Argandoña, A., 1998. The Stakeholder Theory and the Common Good. *Journal of Business Ethics*, 17(9-10), pp. 1093-1102.
- Arnstein, S. R., 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Bardach, E., 2004. The Extrapolation problem: How can we learn from the experience of others?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2), p. 205-220.

- Barnes, M., Newman, J., Knops, A. & Sullivan, H., 2003. Constituting the public in public participation. *Public Administration*, 81(2), pp. 379-399.
- Barney, J. B., 1991. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, Volume 17, pp. 99-120.
- Barney, J. B., 2002. *Gaining and sustaining competitive advantage*. II a cura di Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Barzelay, M., 2011. The study of public management: reference points for a design science approach. In: G. Tria & G. Valotti, a cura di *Reforming the Public Sector: How to Make the Difference?*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press (forthcoming)..
- Beretta Zanoni, A., 2005. *Il valore delle risorse immateriali. Equilibrio economico aziendale, beni immateriali e risorse intangibili*. Bologna: Il Mulino.
- Berman, S. L., Wicks, A. C., Kotha, S. & Jones, T. M., 1999. Does *Stakeholder* Orientation Matter? The Relationship Between *Stakeholder* Management Models and Firm Financial Performance. *Academy of Management Journal*, 42(5), pp. 488-506.
- Bertini, U., 1990. *Il sistema d'azienda: schema di analisi*. Torino: Giappichelli.
- Besta, F., 1922. La ragioneria. In: *Biblioteca Storica di economia aziendale*. Napoli: Cacucci Editore.
- Bevir, M., 2002. Una teoria decentrata della governance. *Stato e mercato*, 66(3).
- Blair, M. M., 1998. *Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century*. Washington D.C.: Brookings Institutions.

- Boatright, J. R., 1994. Fiduciary Duties and the Shareholder-Management Relation: or What's so Special About Shareholders?. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), pp. 393-407.
- Bobbio, L., 2005. La democrazia deliberativa nella pratica. *Stato e Mercato*, Volume 73, pp. 67-88.
- Borgonovi, E., 1973. *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*. Milano: Giuffrè.
- Borgonovi, E., 1984. *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- Borgonovi, E., 2005. *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Bovens, M., 2005. Public Accountability. In: E. Ferlie, L. E. Lynn Jr & C. Pollitt, a cura di *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, pp. 182-208.
- Bowie, N. E., 1999. *Business Ethics: a Kantian Perspective*. Oxford: Blackwell.
- Bozeman, B. & Pandey, S. K., 2004. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. *Public Administration Review*, 64(5), pp. 553-564.
- Brondoni, S. M. a cura di, 2004. *Il Sistema delle risorse immateriali d'impresa: cultura d'impresa, sistema informativo e patrimonio di marca*. Torino: Giappichelli.
- Brugué, Q. & Vallés, J. M., 2005. New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, 18(2), pp. 197-226.
- Bruni, G. & Campedelli, B., 1993. La determinazione, il controllo e la rappresentazione del valore delle risorse immateriali nell'economia dell'impresa. *Sinergie*, Issue 30, pp. 89-101.

- Bruning, S. D., 2002. Relationship building as a retention strategy: linking relationship attitudes and satisfaction evaluations to behavioral outcomes. *Public Relations Review*, 28(1), pp. 39-48.
- Bruning, S. D. & Ledingham, J. A., 2002. Perceptions of Relationships and Evaluations of Satisfaction: An Exploration of Interaction. *Public Relations Review*, 26(1), pp. 85-95.
- Burton, B. K. & Dunn, C. P., 1996. Feminist Ethics as Moral Grounding for *Stakeholder Theory*. *Business Ethics Quarterly*, 6(2), pp. 133-147.
- Busacca, B. & Castaldo, S., 1996. *Il potenziale competitivo della fedeltà alla marca e all'insegna commerciale. Una metodologia di misurazione congiunta*. Milano: Egea.
- Cafferata, R., 1995. *Sistemi ambiente e innovazione. Come s'integrano la continuità e il mutamento nell'impresa*. Torino: Giappichelli.
- Callanan, M., 2005. Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland. *Public Administration*, 83(4), pp. 909-929.
- Capasso, A., 1996. *Assetti proprietari e governo d'impresa: corporate governance e risorse immateriali*. Padova: Cedam.
- Carroll, A. B., 1991. The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational *Stakeholders*. *Business Horizons*, Volume 4, pp. 39-48.
- Carroll, A. B., 2004. Managing Ethically with Global *Stakeholders*: A Present and Future Challenge. *Academy of Management Executive*, 18(2), pp. 114-120114-120.
- Carroll, A. B. & Schwartz, M. S., 2003. Corporate Social Responsibility: A Three-Domain Approach. *Business Ethics Quarterly*, 13(4), pp. 503-530.

- Castaldo, S., 1995. *Le relazioni distributive*. Milano: Egea.
- Castells, M., 2010. *The rise of the Network Society*. II a cura di Chichester, West Sussex ; Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Catturi, G., 1999. *Interessi, motivazioni e valori degli attori aziendali*. Padova: Cedam.
- Cepiku, D., 2005. Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi d'innovazione della PA. *Azienda Pubblica: Teoria e Problemi di management*, Issue 1, pp. 105-131.
- Cepiku, D., 2006. Le reti di amministrazioni pubbliche nella prospettiva economico-aziendale. *RIREA: Rivista di Ragoneria e di economia Aziendale*, Volume luglio-agosto 7/8.
- Chiacchierini, C., 1995. *Valore dei beni immateriali e vantaggio competitivo*. Padova: Cedam.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A., 2007. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Clarkson, M. E., 1995. A *Stakeholder* Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *Academy of Management Review*, 20(1), pp. 92-117.
- Coda, V., 1984. La valutazione della formula imprenditoriale. *Sviluppo e Organizzazione*, marzo-aprile. Issue 82.
- Coda, V., 1988. *L'orientamento strategico dell'impresa*. Torino: Utet.
- Coglianesi, C., 2002. *Is Satisfaction Success? Evaluating Public Participation in Regulatory Policymaking*, s.l.: s.n.
- Corno, F., 1996. *Patrimonio intangibile e governo dell'impresa*. Milano: Egea.

- Creswell, J. W., 1998. *Qualitative Inquiry and Research Design. Chosing Among Five Traditions*.
Thousands Oaks: Sage.
- Cristofoli, D. & Valotti, G., 2005. Corporate governance e processi decisionali allargati. In:
Management Pubblico. Temi per il Cambiamento. Milano: Egea, pp. 67-86.
- Davies, J. S., 2002. The governance of Urban Regeneration: a Critique of the "Governing without
Government" Thesis. *Public Administration*, 80(2), pp. 301-322.
- Del Vecchio, M., 2001. *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità,
controllo e valutazione dei risultati*. Milano: Egea.
- Del Zotto, M., 2002. Trasfertisti ed immigrati: come vivono, cosa pensano, cosa si aspettano da
Monfalcone, quali bisogni vorrebbero soddisfatti dai Servizi del Monfalconese. *ISIG -
Trimestrale di Sociologia Internazionale*, XI(3).
- Di Toro, P., 1993. *L'etica nella gestione dell'impresa*. Padova: Cedam.
- Donaldson, T., 1999. Response: Making Stakeholder Theory Whole. *The Academy of Mangement
Review*, 12(2), pp. 237-241.
- Donaldson, T. & Dunfee, T. W., 1994. Toward a Unified Conception of Business Ethics:
Integrative Social Contracts Theory. *Academy of Management Review*, 19(2), pp. 252-284.
- Donaldson, T. & Dunfee, T. W., 1999. *Ties that bind a social contracts approach to business
ethics*. Boston: Harvard Business School Press.
- Donaldson, T. & Preston, L. E., 1995. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts,
Evidence and Implications. *Academy of Management Review*, 20(1), pp. 65-91.

- Dyer, W. G. & Wilkins, A. L., 1991. Better Stories, not Better Constructs, to Generate Better Theory. A Rejoinder to Eishenardt. *The Academy of Management Review*, Issue 16, pp. 613-619.
- Edelenbos, J., 1999. Design and Management of Participatory Public Policy Making. *Public Management Review*, 1(4), p. 569–578.
- Edelenbos, J., 2005. Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(1), p. 111–134.
- Edelenbos, J. & Klijn, E. -H., 2005. Managing *Stakeholder* Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 16, pp. 417-466.
- Egeberg, M., 2003. How Bureaucratic Structure Matters: an Organizational Perspective. In: *Handbook of Public Administration*. London: Sage, pp. 116-126.
- Eisenhardt, K. M., 1989. Building Theory from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), pp. 532-550.
- Elstub, S., 2010. The Third Generation of Deliberative Democracy. *Political Studies Review*, Volume 8, pp. 291-307.
- Etzioni, A., 1996. *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. New York: Basic Books.
- Etzioni, A., 1998. A communitarian note on *stakeholder* theory. *Business Ethics Quarterly*, 8(4), pp. 679-691.

- Evan, W. M. & Freeman, R. E., 1988/1993. A *Stakeholder* Theory on the Modern Corporation: Kantian Capitalism. In: T. L. Beauchamp & N. Bowie, a cura di *Ethical Theory and Business*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, pp. 75-84.
- Fadda, L., 1998. Le risorse intangibili nel bilancio d'esercizio. In: *Saggi sull'immaterialità nell'economia delle imprese*. Torino: Giappichelli.
- Farrelly, M., 2009. Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practice. *Local Government Studies*, 35(4), pp. 387-400.
- Fedele, P., Galli, D. & Ongaro, E., 2007. 'Disaggregation, Autonomy and Re-regulation, Contractualism: Public Agencies in Italy (1992-2005). *Public Management Review*, 9(4), pp. 557-585.
- Ferrando, P. M., 1999. Risorse e risorse immateriali. Natura e implicazioni per il valore dell'impresa. In: *Saggi sull'immaterialità nell'economia delle imprese*. Torino: Giappichelli.
- Ferrero, G., 1987. *Impresa e management*. Torino: Utet.
- Firestone, W. A., 1993. Alternative Arguments for Generalizing From Data as Applied to Qualitative Research. *Educational Researcher*, 22(4), pp. 16-23.
- Fontana, F., 2002. *Le risorse immateriali nella comunicazione aziendale: problemi di valutazione e di rappresentazione nella prospettiva del valore*. Torino: Giappichelli.
- Freeman, R. E., 1984. *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. E., 1998. The Politics of *Stakeholder* Theory: Some Future Directions. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), pp. 409-421.

- Friedman, A. L. & Miles, S., 2002. Developing *stakeholder* theory. *Journal of Management Studies*, 39(1).
- Friedman, A. L. & Miles, S., 2006. *Stakeholder Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Frooman, J., 1999. *Stakeholder* Influence Strategies. *Academy of Management Review*, 24(2), pp. 191-205.
- Fung, A., 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 66-75.
- Glesne, C., 1999. *Becoming Qualitative Researchers*. New York: Longman.
- Golinelli, G. M., 2005. *L'impresa sistema vitale*. Padova: Cedam.
- Goodpaster, K. E., 1991. Business Ethics and *Stakeholder* Analysis. *Business Ethics Quarterly*, 1(1), pp. 53-73.
- Grunig James, E., 2009. Uma teoria geral das Relações Públicas:quadro teórico para o exercício da profissão disponível. In: *Relações Públicas, teoria, contexto e relacionamento*. São Caetano do Sul: Difusão Editora.
- Grunig, J. E., 2002. Gainesville: s.n.
- Guatri, L., 1997. *Valore e "Intangibles" nella misura della performance aziendale. Un percorso storico*. Milano: Egea.
- Hall, R., 1992. The strategic analysis of intangible resources. *Strategic Management Journal*, Volume 13, p. 135–144.

- Halpin, D. R., 2006. The Participatory and Democratic Potential and Practice Of Interest Groups: Between Solidarity and Representation. *Public Administration*, 84(4), p. 919–940.
- Hendry, J., 2001. Economic Contacts Versus Social Relationship as a Foundation for Normative Stakeholder Theory. *Business Ethics: a European Review*, 10(3), pp. 223-232.
- Hill, C. W. & Jones, T. M., 1992. Stakeholder-Agency Theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), pp. 131-154.
- Hon, L. C. & Grunig, J. E., 1999. Gainesville: s.n.
- Hood, C. & Dunsire, A., 1981. *Bureaometrics: The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*. Farnborough: Gower.
- Innes, J. E. & Booher, D. E., 2003. Collaborative policy making: governance through dialogue. In: M. A. Hajer & H. Wagenaar, a cura di *Deliberative policy analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 33-59.
- Irving, R. A. & Stansbury, J., 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is it worth the Effort?. *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55-65.
- Itami, H. & Thomas, R. W., 1987. Mobilizing invisible Assets. In: Cambridge: Harvard University Press.
- Jawahar, I. M. & Mclaughlin, G. L., 2001. Towards a Descriptive Stakeholder Theory: an Organisational Life Cycle Approach. *Academy of Management Review*, 26(3), pp. 397-414.
- Johnson, G. & Scholes, K., 2001. *Exploring Public Sector Strategy*. Essex: Pearson.
- Jones, T. M., 1995. Instrumental Stakeholder Theory: a Synthesis of Ethics and Economics. *Academy of Management Review*, 20(2), pp. 404-437.

- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K. & Woolcock, G., 2004. Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64(3), pp. 363-371.
- Kenney, D. S., 2000. *Arguing About Consensus: Examining the Case Against Western Watershed Initiatives and Other Collaborative Groups Active in Natural Resources Management*, s.l.: Natural Resources Law Center, University of Colorado School of Law.
- Kettl, D. F., 2000. *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kickert, W. J., Klijn, E. -H. & Koppenjan, J. F., 1997. *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Thousand Oaks: Sage.
- Klijn, E. -H., 2008. Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), pp. 505-525.
- Klijn, E. H. & Teisman, G. R., 1997. Strategies and games in networks. In: W. J. Kickert, E. H. Klijn & J. F. Koppenjan , a cura di *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage, pp. 98-118.
- Klijn, E. -H. & Koppenjan, J. M., 2000. Public Management and Policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2).
- Klijn, E. -H. & Skelcher, C., 2007. Democracy and governance networks: compatible or not?. *Public Administration*, 85(3), pp. 587-608.
- Koppenjan, J. F., 2008. Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures. *Public Management Review*, 10(6), pp. 699-714.

- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G., 2000. Paradigmatic controversies, contradictions and emerging confluences. In: *Handbook of Qualitative Research. 2* a cura di Thousand Oaks: Sage, pp. 163-188.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G., 2006. Local Political Participation: the Impact of Rules-In-Use. *Public Administration*, 83(3), pp. 539-561.
- Lynn Jr, L. E., 2010. What Endures? Public Governance and the Cycle of Reform. In: S. P. Osborne, a cura di *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, pp. 105-123.
- Mandell, M. P. & Keast, R. L., 2008. Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. *Public Management Review*, 10(6), pp. 715-731.
- Martin, S., 2010. From New Public Management to Networked Community Governance? Strategic Local Public Service Networks in England. In: S. P. Osborne, a cura di *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, pp. 337-348.
- Masini, c., 1970 e 1979. *Lavoro e risparmio*. Torino: UTET.
- Matacena, A., 1984. *Impresa e ambiente*. Bologna: Clueb.
- McLaverty, P., a cura di, 2002. *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Meneguzzo, M., 1995. Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sull'amministrazione pubblica. *Azienda Pubblica*, 8(3), pp. 491-510.

- Meneguzzo, M., 1997. Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale. *Azienda Pubblica*, Volume 6, pp. 587-607.
- Meneguzzo, M., 2001. *Managerialità, innovazione e governance: la pubblica amministrazione verso il 2000*. Roma: Aracne.
- Meneguzzo, M. & Cepiku, D., 2008. *Coordinamento e gestione strategica delle reti: profili e competenze dei network manager. Paper presentato al XXXI Convegno AIDEA Corporate Governance: governo, controllo e struttura finanziaria*. Napoli: 16-17 ottobre 2008.
- Michels, A. & De Graaf, L., 2010. Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), pp. 477-491.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M., 1994. *Qualitative Data Analysis: an Expanded Sourcebook*. 2 a cura di Thousands Oaks: s.n.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R. & Wood, D. J., 1997. Towards a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 833-886.
- OECD, 2001. *Citizens as Partners*, Paris: OECD.
- Onida, P., 1965 e 1971. *Economia d'Azienda*. Torino: UTET.
- Osborne, D. & Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P., 2006. The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.

- Osborne, S. P. a cura di, 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Ospina, S. M. & Dodge, J., 2005. It's About Time: Catching Method Up to Meaning-The Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research. *Public Administration Review*, 65(2), pp. 143-157.
- O'Toole Jr, L. J. & Meier, K. J., 2010. Implementation and Managerial Networking in the New Public Governance. In: S. Osborne, a cura di *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practices of Public Governance*. London: Routledge, pp. 322-336.
- Patton, M. Q., 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3 a cura di Thousands Oaks: Sage.
- Pelizzoni, L., a cura di, 2007. *Democrazia locale: apprendere dall'esperienza*. Gorizia: Isig.
- Peteraf, M. A., 1993. The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal*, Volume 14, pp. 179-191.
- Phillips, R. A., 1997. Stakeholder Theory and a Principle of Fairness. *Business Ethics Quarterly*, 7(1), pp. 51-66.
- Pillitu, D., 2009. *La partecipazione civica alla creazione del valore pubblico*. Milano: Franco Angeli.
- Pollitt, C., 2006. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), pp. 25-44.

Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. J., 2004. *Agencies: How Governments Do Things through Semi-autonomous Organizations*. New York City: Palgrave Macmillan.

Pozza, L., 2004. *Gli intangibili in bilancio. Comunicazione e rappresentazione, Università*. Milano: Università Bocconi.

Ragin, C. C., 1994. *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge.

Rebora, G., 2003. *Le risorse intangibili e il valore della banca, Liuc Papers*. n.125: s.n.

Rebora, G., s.d. *Le risorse intangibili e il valore della banca*. s.l.:LIUC papers.

Reed, D., 1999. *Stakeholder Management Theory: A Critical Theory Perspective. Business Ethics Quarterly*, 9(3), pp. 453-483.

Reed, D., 2002. *Employing Normative Stakeholder Theory in Developing Countries. Business and Society*, 41(1), pp. 166-207.

Regonini, G., 2005. *Paradossi della democrazia deliberativa*. s.l.:s.n.

Rhodes, R. A., 1996. *The New Governance: Governing Without Government. Political Studies*, 44(3), pp. 652-667.

Rhodes, R. A., 2000. *Governance and Public Administration*. In: J. Pierre, a cura di *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 54-90.

- Riparbelli, A., 1962. *Correlazioni e interdipendenze fra organismi aziendali*. Pisa: Corsi.
- Rocchetto, D. & Tarlao, G., 2007. La democrazia partecipativa in Friuli Venezia Giulia. Ricognizione critica e studio di caso.. In: L. Pellizzoni, a cura di *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*. Gorizia: Isig, pp. 279-333.
- Rowley, T. I., 1997. Moving Beyond Dyadic Ties: a Network Theory of *Stakeholder* Influence. *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 887-910.
- Rowley, T. I. & Moldoveanu, M., 2003. When Will *Stakeholder* Act? An Interest and Identity Based Model of *Stakeholder* Group Mobilization. *Academy of Management Review*, 28(2), pp. 204-219.
- Rumelt, R. P., 1984. Towards a strategic theory of the firm. In: R. B. Lamb, a cura di *Competitive Strategic Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Rusconi, G., 2006. *Il bilancio sociale. Economia, Etica e Responsabilità dell'impresa*. Roma: Ediesse.
- Rusconi, G., 2007. *Stakeholder* e documenti di accountability diretta delle imprese. In: R. E. Freeman & M. Dorigatti, a cura di *Teoria degli Stakeholder, Fondazione Acli-Persona, impresa e società*. Milano: Franco Angeli, pp. 282-299.
- Sartori, G., 1991. Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), pp. 243-257.
- Savage, G. T., Nix, T. W. & Whitehead, C., 1991. Strategies for Assessing and Managing *Stakeholders*. *Academy of Management Executive*, 5(2), pp. 61-75.

- Schlossberger, E., 1994. A New Model of Business: Dual Investor Theory. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), pp. 459-474.
- Schofield, J. W., 2000. Increasing the Generalizability of Qualitative Research. In: R. Gomm, M. Hammersley & P. Foster, a cura di *Case Study Method*. London: Sage, pp. 69-97.
- Silverman, D., 2005. *Doing Qualitative Research*. 2 a cura di London: Sage.
- Simon, H. A., 1947. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Stainer, L., 2004. Ethical Dimensions of Management Decision-making. *Strategic Change*, 13(6), pp. 333-342.
- Stainer, L., 2004. Ethical Dimensions of Management Decision-making. *Strategic Change*, 13(6), pp. 333-342.
- Stake, R. E., 1995. *The art of Case Study Research*. Thousands Oaks: Sage.
- Stake, R. E., 2005. Qualitative Case studies. In: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln, a cura di *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, pp. 443-466.
- Stake, R. E., 2005. Qualitative Case Studies. In: *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousands Oaks: Sage, pp. 443-466.
- Starik, M., 1994. The Toronto Conference: Reflections on *Stakeholder Theory*. *Business and Society*, 33(1), pp. 89-95.
- Strauss, A. & Corbin, J., 1998. *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 2 a cura di Thousands Oaks: Sage.

- Strauss, A. & Corbin, J., 2008. *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 3 a cura di Thousands Oaks: Sage.
- Superti Furga, F., 1975. *Proposizioni per una teoria positiva del sistema d'impresa: teleologia e logica operativa*. Milano: Giuffrè.
- Thomson, A. M., Perry, J. L. & Miller, T. K., 2009. Conceptualizing and Measuring Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), pp. 23-56.
- Tschannen-Moran, M. & Hoy, W. K., 2000. A Multidisciplinary Analysis of the Nature, Meaning, and Measurement of Trust. *Review of Educational Research*, 70(4), pp. 547-593.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. & Nasi, G., 2010. Networking Literature about Determinants of Network Effectiveness. *Public Administration*, 88(2), pp. 528-550.
- Valotti, G., 2000. La corporate governance. In: *La Riforma delle Autonomie Locali: dal Sistema all'Azienda*. Milano: Egea, pp. 163-206.
- Valotti, G., 2000. *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*. Milano: Egea.
- Valotti, G., 2005. *Management Pubblico. Temi per il cambiamento*. Milano: Egea.
- Valotti, G., 2005. *Management Pubblico. Temi per il Cambiamento*. Milano: Egea.
- van Aken, I. E., 2004. Management research based on the paradigm of the design sciences: the quest for field-tested and grounded technological rules. *Journal of Management Studies*, 41(2), pp. 219-246.
- van den Bosch, F. A. & van Riel, C. B., 1998. Buffering and bridging as environmental strategies of firms. *Business Strategy and the Environment*, 7(1), pp. 24-31.

- Vigoda, E., 2002. Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modeling of the Relationship between Public-Sector Performance and Citizen Involvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), pp. 241-272.
- Wang, W. & Wan Wart, M., 2007. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), pp. 265-278.
- Wicks, A. C., Gilbert, JR., D. R. & Freeman, R. E., 1994. Feminist Reinterpretation of The Stakeholder Concept. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), pp. 475-497.
- Wijnberg, N. M., 2000. Normative Stakeholder Theory and Aristotle: the Link Between Ethics and Politics. *Journal of Business Ethics*, 25(4), pp. 329-342.
- Yin , R. K., 1981a. The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* , Issue 3, pp. 97-114.
- Yin, R. K., 1981b. The Case Study Crisis: Some answers. *Administrative Science Quarterly* , Issue 26, pp. 58-65.
- Yin, R. K., 1989. *Case study research: design and methods*. II a cura di Newbury Park, CA: Sage.
- Yin, R. K., 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. 3 a cura di Thousands Oaks: Sage.
- Zanda, G. & Lacchini, M., 1993. *Rivalutazione dei beni aziendali ed utilizzo di poste del patrimonio netto. Aspetti economici, civilistici e contabili*. Torino: Giappichelli.
- Zappa, G., 1957. *Le produzioni nell'economia delle imprese*. Milano: Giuffrè.

Sitografia

<http://blogsearch.google.com/>

<http://www.a21italy.net>

<http://www.agenda21-provgo.it/>

<http://www.comune.cormons.go.it/index.php?id=8112&L=0>

<http://www.comune.monfalcone.go.it>

<http://www.comune.sagrado.go.it/>

<http://www.comune.sancanziandisonzo.go.it/bilancio/cose.asp>

<http://www.iap2.org>

<http://ilpiccolo.gelocal.it/>

<http://www.instituteforpr.org>

<http://messaggeroveneto.gelocal.it/>

<http://www.prconversations.com>

<http://www.studiotandem.it>

<http://www.oed.com/>

Indice delle tabelle

Tabella 1: Approcci alla Teoria degli <i>Stakeholder</i>	14
Tabella 2. Prospettiva internazionale ed italiana a confronto.	30
Tabella 3: Le “congetture” sulle relazioni tra <i>governance networks</i> e istituzioni della democrazia rappresentativa (adattato da Klijn e Schelker, 2007).....	42
Tabella 4: Le specificità dell’approccio economico aziendale in relazione ad altri filoni di ricerca (Adattato da Cepiku, 2006)	45
Tabella 5: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 comune di Sagrado (GO).....	79
Tabella 6: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 locale del comune di Sagrado.....	82
Tabella 7: Fattori intervenienti caso Agenda 21 comune di Sagrado (GO).....	83
Tabella 8: Risultati caso Agenda 21 comune di Sagrado (GO).	85
Tabella 9: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Sagrado.....	86
Tabella 10: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotto”.	97
Tabella 11: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 “Elettrodotto”.	99
Tabella 12: Fattori intervenienti caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotto”.101	
Tabella 14: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Elettrodotto”.	105
Tabella 15: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Piano provinciale rifiuti urbani””.....	114
Tabella 16: Articoli e post relativi al caso di studio Programma provinciale Rifiuti Urbani.	117
Tabella 17: Fattori intervenienti caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Piano provinciale rifiuti urbani”.....	118
Tabella 18: Risultati caso Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia “Piano provinciale rifiuti urbani””.....	120
Tabella 19: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale della Provincia di Gorizia. Piano provinciale rifiuti urbani”	121
Tabella 20: Soluzioni organizzative caso Agenda 21 comune di Cormons (GO) “Prendi Posto!”. 134	

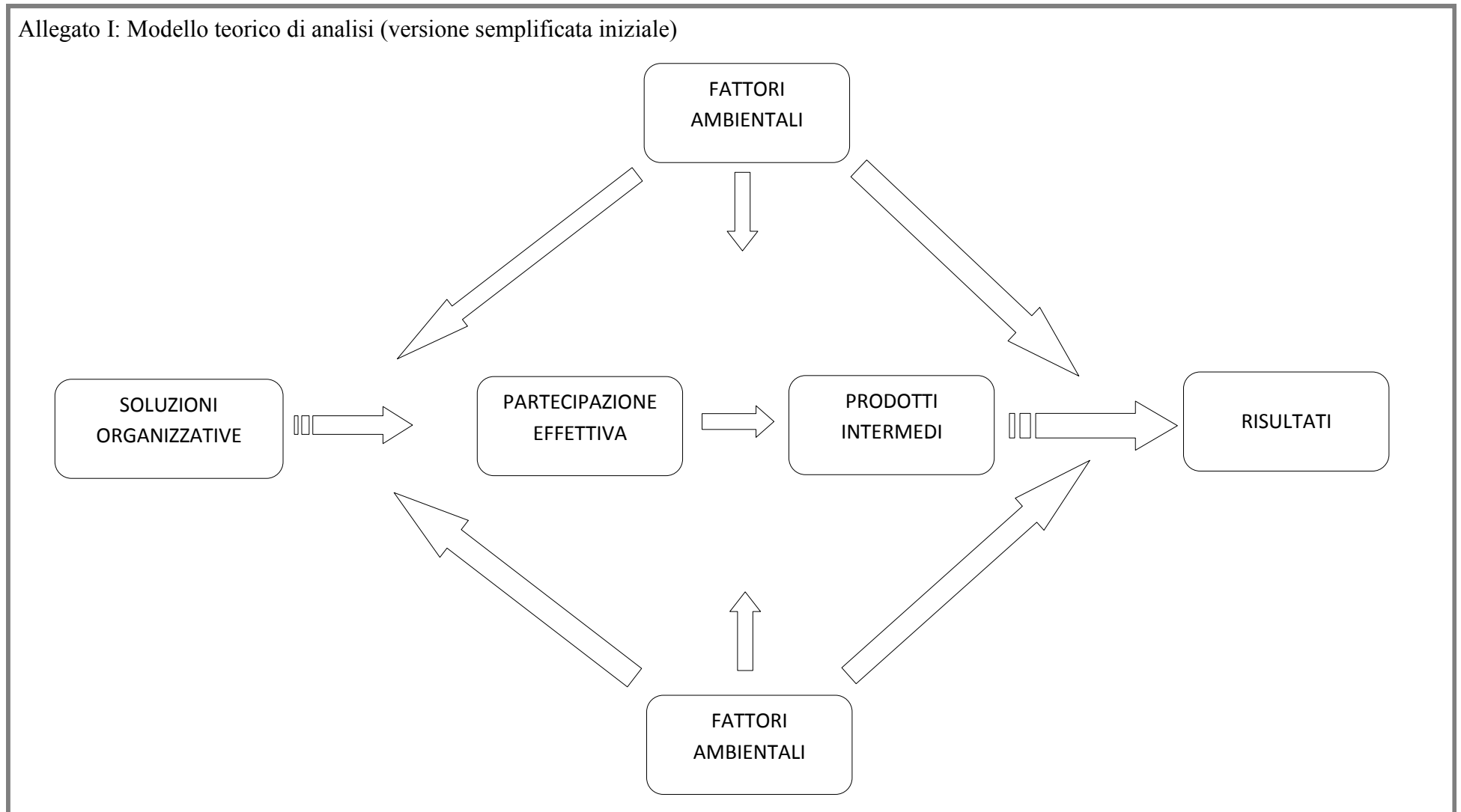
Tabella 21: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 locale del comune di Cormons. ...	136
Tabella 22: Fattori intervenienti caso Agenda 21 comune di Cormons (GO) “Prendi Posto!”.....	137
Tabella 23: Risultati caso Agenda 21 comune di Cormons (GO) “Prendi Posto!”.....	139
Tabella 24: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Cormons. Progetto “Prendi Posto!”.....	140
Tabella 25: Soluzioni organizzative caso “Bilancio Partecip@ttivo”.....	148
Tabella 26: Articoli e post relativi al caso di studio “Bilancio Partecip@ttivo”.....	151
Tabella 27: Fattori intervenienti caso “Bilancio Partecip@ttivo”.....	152
Tabella 28: Risultati caso “Bilancio Partecip@ttivo”.....	154
Tabella 29: Tabella riassuntiva del caso di studio Bilancio partecipativo del comune di San Canzian d’Isonzo (GO). “Bilancio Partecip@ttivo”.....	155
Tabella 30: Soluzioni organizzative del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.....	167
Tabella 31: Articoli e post relativi al caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.....	169
Tabella 32: Fattori intervenienti del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.....	170
Tabella 33: Risultati del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.....	174
Tabella 34: Tabella riassuntiva del caso di studio Agenda 21 locale del comune di Monfalcone “Piano rifiuti urbani”.....	175
Tabella 35. Soluzioni organizzative a confronto.....	179
Tabella 36: Fattori intervenienti a confronto.....	180
Tabella 37. Risultati a confronto.....	181

Indice delle figure

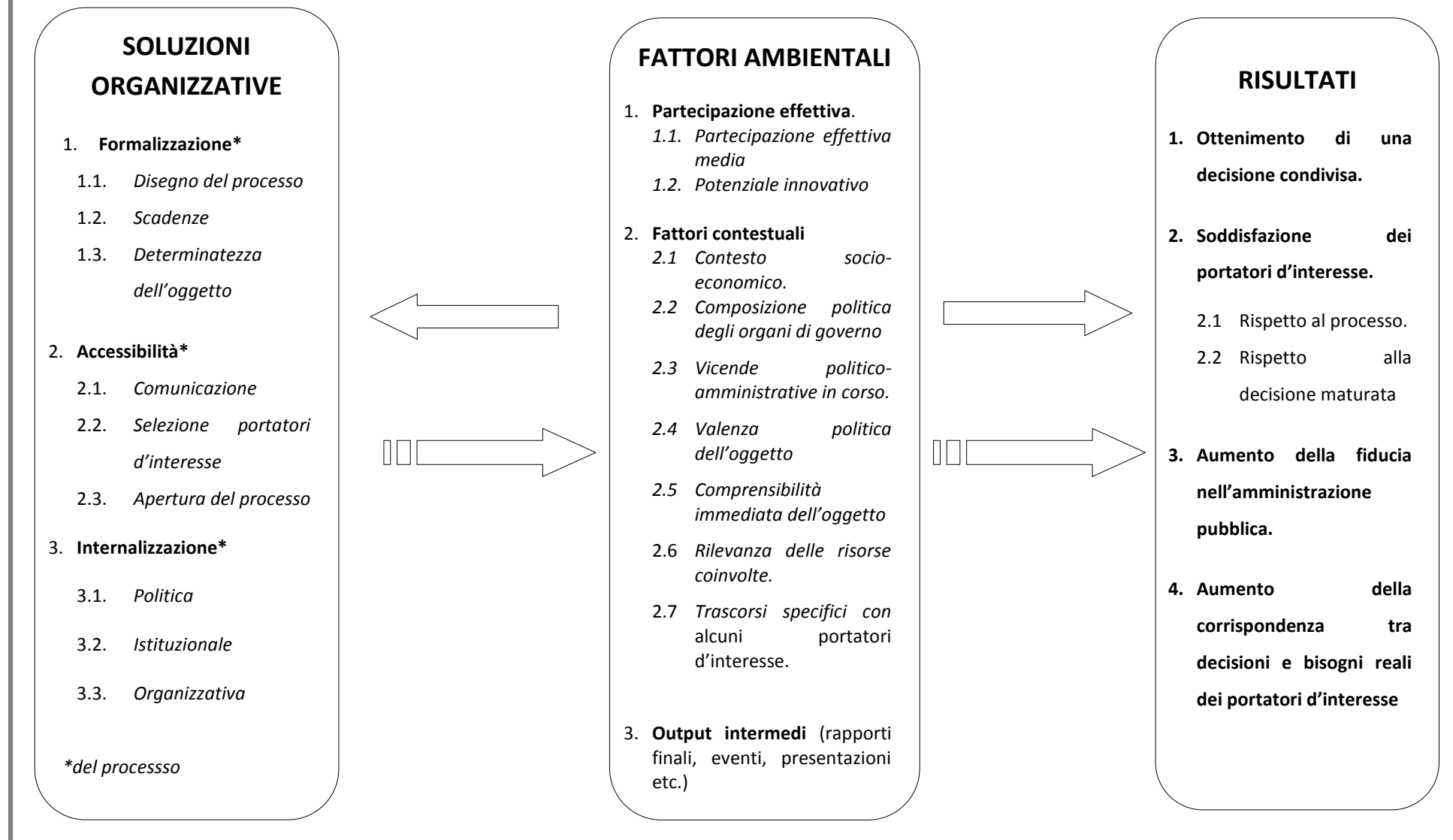
Figura 1: The <i>Stakeholder</i> Model (adattato da Donaldson & Preston, 1995, p. 69).....	13
Figura 2: modello teorico di analisi (versione semplificata).....	57
Figura 3: modello teorico di analisi (versione dettagliata)	58

Allegati

Allegato I: Modello teorico di analisi (versione semplificata iniziale)



Allegato II: Modello teorico di analisi (versione dettagliata iniziale)



Allegato III: Elenco documenti analizzati.

➤ Agenda 21 “Elettrodotto”

- ✓ Agenda21 » Archivio » Agenda 21 interprovinciale sull’elettrodotto Redipuglia-Udine
- ✓ Agenda21 » Archivio » Documento finale del Forum sull’elettrodotto Redipuglia - Udine Ovest
- ✓ Agenda21 » Archivio » Primo documento di sintesi sull’elettrodotto a 380 KV in DT “Udine Ovest-Redipuglia”
- ✓ TERNA. Relazione Geologica Preliminare. 18.09.2008
- ✓ TERNA. 01_PSRARI08022_SNT_def. Sintesi non tecnica. Ottobre 2008
- ✓ TERNA. Studio di impatto ambientale. Ottobre 2009
- ✓ Delibera Giunta Provinciale di Gorizia nr. 12664/05 dd. 13.05.2009
- ✓ Elenco *stakeholder* Agenda 21 locale Provincia di Gorizia
- ✓ Comunicato stampa della Provincia di Udine “CONFRONTO PROVINCE – COMUNI SULL’ELETTRODOTTO”, dd. 06.03.2009
- ✓ Comunicato stampa Terna “Lo sviluppo sostenibile della rete elettrica in Triveneto”
- ✓ Comunicato stampa Terna “Elettrodotto ‘Udine ovest- Redipuglia’: la soluzione aerea fondamentale per evitare il blackout del Friuli”, dd. 20.04.2010
- ✓ Parere del Forum di Agenda 21 delle Province di Gorizia ed Udine in merito allo Studio di
- ✓ Impatto Ambientale presentato da TERNA S.p.A. sul progetto di elettrodotto a 380 KV in DT
- ✓ Parere del Forum di Agenda 21 delle Province di Gorizia ed Udine in merito allo Studio di Impatto Ambientale presentato da TERNA S.p.A. sul progetto di elettrodotto a 380 KV in DT “Udine Ovest-Redipuglia” “Udine Ovest-Redipuglia” Gorizia / Udine 15 aprile – 7 maggio 2009

➤ Agenda 21 Comune di Sagrado (GO)

- ✓ Comune di Sagrado. Rapporto sullo stato dell’ambiente 2007
- ✓ Comune di Sagrado. Relazione Regione FVG settembre 2009
- ✓ Documenti presenti sul sito di Agenda 21 locale del Comune di Sagrado (Priorità delle criticità, Regolamento, Piani di azione locale, etc.)

- Agenda 21 Comune di Cormons
 - ✓ Relazione finale progetto “Prendi Posto”
 - ✓ Sintesi progetto “Prendi Posto”
 - ✓ Lista *stakeholder* progetto “Prendi Posto”

- Programma provinciale Rifiuti Urbani
 - ✓ Agenda21 » Archivio » Agenda 21 sul programma provinciale rifiuti_11 marzo 2010
 - ✓ Agenda21 » Archivio » Giovedì 24 luglio A21 sul piano provinciale rifiuti
 - ✓ Agenda21 » Archivio » Venerdì 17 luglio inizia la VAS sul piano provinciale rifiuti
 - ✓ Provincia di Gorizia “Linee guida per l’aggiornamento del programma provinciale”. Luglio 2008.
 - ✓ Udine, 17 maggio 2010
 - ✓ Legambiente FVG, “Osservazioni al programma provinciale di attuazione del programma regionale di gestione dei rifiuti urbani”, 17 maggio 2010
 - ✓ Provincia di Gorizia, “Linee guida per l’aggiornamento del programma provinciale. relazione finale”, giugno 2008
 - ✓ Provincia di Gorizia, presentazione “Stato della raccolta dei rifiuti nella provincia di Gorizia”
 - ✓ Verbale di deliberazione della Giunta Provinciale di Gorizia n. 94, adottata nella seduta del 30 luglio 2008

- Bilancio Partecip@attivo San Canzian
 - ✓ Sintesi del progetto “Bilancio partecip@ttivo”
 - ✓ Primo documento di monitoraggio “Bilancio partecip@ttivo”, dd. 31.10.2006
 - ✓ Relazione finale progetto “Bilancio partecip@ttivo”, dd.19.11.2008
 - ✓ Regolamento per il funzionamento della commissione bilancio partecip@ttivo (approvato con d.c. n. 25 del 1/7//2009)
 - ✓ Verbale incontro gruppo di lavoro “Bilancio partecip@ttivo”, dd. 17.03.2008

➤ Piano rifiuti Comune Monfalcone

- ✓ Statuto Comune di Monfalcone
- ✓ Comune di Monfalcone. Regolamento per la partecipazione popolare e la trasparenza dell'azione amministrativa (approvato con deliberazione consiliare n. 5/10 dd. 2 marzo 2011)
- ✓ Comune di Monfalcone “Regolamento per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati (Redatto ai sensi dell'art. 198 del D.lgs 152/2006 e succ. modifiche. Approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.3/3 dd. 29/01/2009)
- ✓ “Protocollo per Monfalcone sostenibile”
- ✓ Presentazione Il “nuovo servizio di raccolta differenziata dei rifiuti” a Monfalcone. Incontri di informazione e concertazione su alcuni aspetti organizzativi, 23 e 30 marzo 2007

Indice

Premessa.

§ 1 Politici, funzionari e gestori

1.1 – Presentazione ricerca e spiegazione della struttura Dell'intervista

1.2 – Domande introduttive

1.3 – Domande centrali

1.3.1 - Soluzioni organizzative

1.3.2 - Fattori ambientali

1.3.3- Risultati

1.4 – Domande di chiusura

§ 2 Partecipanti

2.1 – Presentazione ricerca e spiegazione della struttura dell'intervista

2.2 – Domande introduttive

2.3 – Domande centrali

2.3.1 - Soluzioni organizzative

2.3.2 - Fattori ambientali

2.3.3 - Risultati

2.4 – Domande di chiusura

Premessa.

La necessità di una traccia dettagliata, nel quadro di un approccio metodologico qualitativo/interpretativo, non si pone come strutturazione necessaria di un percorso obbligato che risponde a logiche tipiche della ricerca quantitativa, come nel caso dei questionari strutturati, ma assume una duplice funzione: da un punto di vista metodologico, testimonia la coerenza dello strumento utilizzato con le categorie teoriche individuate nel quadro d'analisi, mantenendo allo stesso tempo l'apertura necessaria a conservare gli spazi di approfondimento utili a mettere in luce spazi di realtà sociali non scontati; da uno più operativo, ma non per questo meno fondamentale, consente all'intervistatore una maggiore facilità nel mantenere il corso dell'intervista in linea con gli obiettivi della ricerca.

La diversità dei ruoli rivestiti all'interno del processo ha come conseguenza delle differenze spesso rilevanti in termini di competenze, di percezioni e di aspettative. Si è perciò ritenuto più utile, ai fini dell'arricchimento informativo, fermo restando e proprio in relazione a quanto sopra menzionato, utilizzare due tracce adattate in maniera leggermente diversa: una per le interviste da fare ai politici, funzionari e gestori dei processi, un'altra da utilizzare con i partecipanti. In particolare, viene conservata integralmente la parte introduttiva, di chiusura e buona parte di quella relativa ai fattori ambientali, mentre pare rilevante registrare con più accuratezza le interpretazioni dei primi rispetto alle soluzioni organizzative (in ragione della maggior competenza specifica e possibili insight sul processo) e riportare con più dettaglio percezioni e valutazioni dei partecipanti in merito ai risultati del processo in termini di atteggiamento verso l'ente pubblico.

§ 1 – Politici, funzionari e gestori

1.1 – Presentazione ricerca e spiegazione della struttura dell'intervista

0. “Siamo del Laboratorio di Ricerca Economica e Manageriale dell'Università di Udine, sede di Gorizia e, come anticipate via telefono/mail, stiamo conducendo una ricerca sui processi decisionali partecipati della Provincia di Gorizia. In particolare, le domande che le faremo, ci aiuteranno a capire come le soluzioni organizzative adottate dall'ente provinciale, per prendere le decisioni insieme ai cittadini, abbiano influenzato i risultati del processo decisionale stesso e quali siano stati i fattori ambientali che hanno condizionato questa relazione“.

0.1. Raccolta informazioni di base:

“nome, cognome, processo ha cui ha partecipato, ruolo formale dell’intervistato all’interno del processo”.

1.2 – Domande introduttive

Valutazione retrospettiva generale del processo decisionale partecipato alla luce delle informazioni ricevute in apertura (grand-tour question):

1. “Qual è la sua impressione in generale in merito alla sua esperienza?”
2. “Qual è stato il suo ruolo in questa iniziativa?”

1.3 – Domande centrali

1.3.1 - Soluzioni organizzative

Formalizzazione

3. Il processo a cui ha partecipato era stato disegnato sin dall’inizio? Da chi e in che modo?
4. Il processo a cui ha partecipato prevedeva delle scadenze precise? Ricorda quali?
5. Qual’era l’obiettivo dichiarato per cui era stato attivato il processo a cui ha partecipato?

Accessibilità

6. Come avete informato gli interessati a proposito di questo processo? Con quali strumenti?
7. Come sono stati selezionati i partecipanti?
8. I partecipanti sono stati messi in grado di decidere insieme all’Ente, sono stati consultati sulla decisione da prendere o sono stati solo informati sulle decisioni prese? Mi può citare degli esempi?

Internalizzazione

9. Ha partecipato qualche rappresentante politico al processo? Come e in che occasioni?
10. L’Ente ha emanato atti formali per istituzionalizzare il processo? Quali?
11. Chi ha seguito il processo all’interno dell’Ente? E’ stato istituito qualche ufficio dedicato?

1.3.2 - Fattori ambientali

12. Quante persone hanno partecipato agli incontri? Vi sono dati al riguardo?

13. I partecipanti hanno contribuito con nuove idee/soluzioni alla soluzione del problema posto dal processo? Può farmi degli esempi?
14. Ricorda delle vicende di tipo politico-amministrativo di rilievo nello stesso periodo?
15. Su quale ammontare di risorse doveva decidere il processo? Vi sono dati al riguardo?
16. Avete reso conto delle attività svolte nel processo attraverso rapporti pubblici, eventi o altro? Mi può fare degli esempi?

1.3.3- Risultati

17. Al termine del processo siete giunti ad una decisione condivisa? Si ritiene soddisfatto della decisione presa?
18. Ritiene che vi siano stati più aspetti positivi o negativi nel processo di partecipazione? Mi può citare degli esempi a sostegno della sua risposta?

1.4 – Domande di chiusura

19. Se potesse formulare una raccomandazione per i prossimi processi che verranno organizzati, quale sarebbe?

Riassunto

Ritiene che le sue risposte rispecchino fedelmente il suo pensiero? C'è qualche punto importante che pensa sia stato tralasciato o qualcosa che pensa sia importante aggiungere prima di chiudere l'intervista?

§ 2 – Partecipanti

2.1 – Presentazione ricerca e spiegazione della struttura dell'intervista

0. “Siamo del Laboratorio di Ricerca Economica e Manageriale dell'Università di Udine, sede di Gorizia e, come anticipate via telefono/mail, stiamo conducendo una ricerca sui processi decisionali partecipati della Provincia di Gorizia. In particolare, le domande che le faremo, ci aiuteranno a capire come le soluzioni organizzative adottate dall'ente provinciale, per prendere le decisioni insieme ai cittadini, abbiano influenzato i risultati del processo decisionale stesso e quali siano stati i fattori ambientali che hanno condizionato questa relazione“.

0.1. Raccolta informazioni di base:

“nome, cognome, processo ha cui ha partecipato, ruolo formale dell’intervistato all’interno del processo”.

2.2 – Domande introduttive

Valutazione retrospettiva generale del processo decisionale partecipato alla luce delle informazioni ricevute in apertura (grand-tour question):

1. “Qual è la sua impressione in generale in merito alla sua esperienza?”
2. “Che ruolo ha svolto in questa iniziativa?”

2.3 – Domande centrali

2.3.1 - Soluzioni organizzative

Formalizzazione

3. Il processo a cui ha partecipato prevedeva delle regole formali molto dettagliate sin dall’inizio?
4. Il processo a cui ha partecipato prevedeva delle scadenze precise? Ricorda quali?
5. Qual’era il motivo per cui siete stati coinvolti?

Accessibilità

6. Come siete stati informati a proposito di questo processo? Con quali strumenti?
7. Come è stato selezionato per partecipare?
8. Ritene che il suo punto di vista sia stato tenuto conto nella formulazione della decisione? Mi può citare degli esempi?

Internalizzazione

9. Ha partecipato qualche rappresentante politico al processo? Come e in che occasioni?

2.3.2 - Fattori intervenienti

10. Quante persone hanno partecipato agli incontri? Vi sono dati al riguardo?

11. I partecipanti hanno contribuito con nuove idee/soluzioni alla soluzione del problema posto dal processo? Può farmi degli esempi?
12. Ricorda delle vicende di tipo politico-amministrativo di rilievo nello stesso periodo?
13. Su quale ammontare di risorse doveva decidere il processo? Vi sono dati al riguardo?
14. Come giudica il suo rapporto con l'Ente prima di questo processo? Può farmi degli esempi?
15. Avete reso conto delle attività svolte nel processo attraverso rapporti pubblici, eventi o altro? Mi può fare degli esempi?

2.3.3 - Risultati

16. Al termine del processo siete giunti ad una decisione condivisa? Si ritiene soddisfatto della decisione presa?
17. Ritiene che vi siano stati più aspetti positivi o negativi del processo di partecipazione? Mi può citare degli esempi a sostegno della sua risposta?
18. Ritiene che la decisione presa sia corrispondente ai bisogni che ha espresso? Mi può citare degli esempi a sostegno della sua risposta?
19. Può descrivere qualcosa che l'Ente ha fatto per trattare i partecipanti correttamente ed equamente o meno?
20. Può descrivere qualcosa che l'Ente abbia fatto che indichi come ci si possa fidare che mantenga le promesse fatte, o che non le mantenga?
21. Quanto è fiducioso del fatto che l'Ente abbia le capacità di mantenere le promesse fatte? Mi può fare degli esempi che spieghino la sua risposta?

2.4 – Domande di chiusura

22. Se potesse formulare una raccomandazione per i prossimi processi che verranno organizzati, quale sarebbe?

Riassunto

Ritiene che le sue risposte rispecchino fedelmente il suo pensiero? C'è qualche punto importante che pensa sia stato tralasciato o qualcosa che pensa sia importante aggiungere prima di chiudere l'intervista?

Ringraziamenti

Voglio rendere brevemente omaggio a tutti coloro che mi hanno sostenuto e sopportato nel periodo del dottorato. Ne nominerò, maldestramente, soltanto alcuni, ma la mia gratitudine va ben oltre queste poche righe.

Dal punto di vista accademico desidero ringraziare: il professor Elio Borgonovi, vero magister e gentiluomo; il professor Antonello Zangrandi, sempre attento e disponibile; il Dott. Marco Ferretti che si è puntualmente prodigato nei momenti di bisogno.

Un grazie particolare va al relatore professor Luca Brusati e al Dott. Paolo Fedele, garanti esemplari del rigore della ricerca e fonti continue di stimoli intellettuali.

Per il contributo di discussione e stimolo desidero ricordare la professoressa Anne Gregory, Paul Willis e Martin Purcell della Leeds Metropolitan University e la Dott.ssa Julia Jahansoozi dell'università di Stirling.

Un ringraziamento sentito alla Dott.ssa Mara Cernic che ha creduto e sostenuto questa ricerca e senza la quale essa non sarebbe stata possibile; alla Dott.ssa Elena Biasoni che ha dato un contributo prezioso alla prima parte della ricerca empirica.

Ci tengo poi a ringraziare tutte le persone che hanno accettato di farsi intervistare. Sono loro i veri protagonisti della ricerca ed è grazie al loro aiuto se sono, almeno in parte, riuscito a interpretarne il senso.

Dal punto di vista personale, desidero ringraziare la mia famiglia. Abbiamo costruito insieme una consuetudine parca di parole e densa di azioni: non voglio certo interrompere la tradizione.

Prima di concludere mi preme ricordare tutti i colleghi dell'Arma dei Carabinieri dai quali ho sempre ricevuto sostegno e incoraggiamento.

At last...un profondo ringraziamento a Mary Lynch, esempio solenne di passione ed impegno civile, di onestà intellettuale, coerenza e rigore.