

# SISP 2007 XXI Congresso

Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Catania  
20-22 Settembre 2007

*Panel: "Modelli e pratiche di democrazia deliberativa nell'esperienza italiana"*  
*Sessione II*

## **Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia.** **Evidenze empiriche.**

Laura Cataldi\*  
Università degli Studi di Milano

*laura.cataldi@unimi.it*

### **Abstract**

Il lavoro presenta i risultati di una indagine empirica su dati ricavati dalla somministrazione di un questionario elettronico ad amministratori locali del Piemonte e della Lombardia che hanno attivato politiche partecipative. La ricerca ha un intento esplorativo e di verifica della consistenza di alcune ipotesi relative ai processi inclusivi in Italia. L'unità di analisi della *survey* - che non è censuaria, ma che su 104 questionari notificati ha ottenuto un tasso di risposta del 70% circa - è costituita da interventi inclusivi attivati da singole amministrazioni locali. Per indagare e rendere ragione della varietà degli strumenti partecipativi esistenti, si è scelto di inserire nella rilevazione iniziative relative ad ambiti di *policy* differenti, tutte piuttosto consolidate e sperimentate, gestite da diversi livelli di governo: comuni, consorzi di comuni, comunità montane e province. Il *convenience sample* è costituito da politiche di riqualificazione urbana (PRU, CdQ, PRUSST, PPU, Urban Italia e Urban UE), Piani Strategici, Programmi Integrati di Sviluppo Locale, Bilanci Partecipativi, Piani di Zona, Piani Regolatori Partecipati, Politiche Temporali e Agende 21. Il questionario è stato formulato organizzando i quesiti in cinque sezioni. La prima è tesa a raccogliere informazioni generali per elaborare una "scheda dell'intervento", le altre quattro mirano ad ottenere informazioni specifiche seguendo una ripartizione in fasi: "avvio e diagnosi", "programmazione/progettazione", "attuazione" e "valutazione". L'obiettivo principale della ricerca è chiarire che cosa davvero significa "partecipazione" nelle politiche in oggetto, a partire da dati relativi alle domande: *chi partecipa, come partecipa* (gli strumenti e i metodi) e *in quali fasi*. Il questionario ha permesso di verificare alcune ipotesi guida, in ordine allo sviluppo delle politiche partecipative, e ha prodotto prime evidenze empiriche circa la rilevanza dei finanziamenti, quale elemento chiave di diffusione degli interventi, l'incidenza del colore politico dei governi che le promuovono (per oltre il 77% dei rispondenti le politiche risultano attivate da amministrazioni di centrosinistra), la rilevanza di un'*expertise* interna e/o esterna alla pubblica amministrazione soprattutto in fase di messa in opera. L'analisi e l'interpretazione dei dati avvalorano l'ipotesi che il motore primo della diffusione di queste politiche - fatta eccezione per le "politiche di bandiera", che gravano interamente sul bilancio delle amministrazioni che le promuovono - è costituito dalla disponibilità di finanziamenti specificamente destinati. Anche l'*expertise* sembra avere un ruolo preminente nella realizzazione e nella gestione dei processi inclusivi e i dati relativi alle società di consulenza rivelano tutta la consistenza di una diffusa rete di esperti, cui molto spesso le amministrazioni fanno ricorso. Quanto alla composizione dell'arena dei partecipanti, queste politiche appaiono nella maggioranza dei casi "miste" o spostate verso un polo di rappresentanza di interessi specifici o particolari. In tal senso, esse sembrano tendenzialmente più prossime a una configurazione negoziale piuttosto che ad un assetto deliberativo.

\* Un ringraziamento speciale per questo lavoro va a Matteo Morini, che con grande pazienza e dedizione mi ha introdotto ai segreti di SAS.

## Introduzione

Questo lavoro intende discutere le prime evidenze empiriche di una più ampia ricerca che ha un oggetto duplice ma strettamente interconnesso: le politiche partecipative e la democrazia deliberativa.

Con l'espressione "politiche partecipative" si intende far riferimento a tutte quelle politiche che prevedono il coinvolgimento in sede decisionale di attori extra-istituzionali, ossia quelle *policies* che non sono condotte in modo tradizionale e unilaterale dalla pubblica amministrazione, ma si avvalgono della partecipazione attiva dei destinatari stessi degli interventi pubblici. In questo senso, le politiche partecipative rappresentano un caso reale di coproduzione della *res publica*.

La democrazia deliberativa, invece, è una teoria alternativa o complementare alla democrazia rappresentativa ed è il frutto complesso e multivocale di un dibattito che si è sviluppato a partire dai primissimi anni '80 e che rappresenta ad oggi una delle più importanti riflessioni sulla democrazia contemporanea. Essa si differenzia nettamente dalla democrazia rappresentativa in due aspetti cruciali che rovesciano completamente la concezione schumpeteriana della democrazia: l'idea della rappresentanza e la modalità di estrinsecazione delle procedure democratiche. In primo luogo, la gestione della *res publica* non è più solo appannaggio dei rappresentanti, eletti in una regolare competizione per il voto popolare, e della pubblica amministrazione, loro agente, ma vede la partecipazione diretta dei cittadini lungo tutte le fasi dei processi decisionali. Il diritto ad essere attori in prima persona dei processi politici trova la sua giustificazione non tanto, come verrebbe da pensare, nell'ideale di democrazia diretta, ma in una concezione alternativa di rappresentanza, di stampo forse più anglosassone e comunque più vicina al diritto privato, che è basata sulla pregnanza dell'interesse diretto e su una delega limitata, piuttosto che su una più astratta visione del mondo (*Weltanschauung*) che fa perno sulla possibilità di individuare identità collettive, e che corrisponde propriamente all'idea di "rappresentazione" tipica del diritto europeo continentale (Leibholz, 1989). In secondo luogo, le procedure della democrazia deliberativa scavalcano il voto e la regola della maggioranza quali principali modalità di determinazione della volontà politica, indicando quale strumento imprescindibile la deliberazione pubblica, ossia "l'argomentazione razionale intorno al bene comune" che porta alla trasformazione delle preferenze, mentre la democrazia rappresentativa ruota attorno al problema della loro aggregazione.

Nel quadro di un lavoro di ricerca in analisi delle politiche pubbliche, il nesso tra democrazia deliberativa e politiche partecipative si pone in questi termini: le politiche partecipative rappresentano l'unità d'analisi appropriata per lo studio della democrazia deliberativa, in quanto, pur non essendo un'emanazione diretta della teoria della democrazia deliberativa, costituiscono una sorta di laboratorio naturale per l'estrinsecazione di dinamiche deliberative verificabili

esclusivamente *ex post*. La democrazia deliberativa, per contro, rappresenta non solo la teoria che normativamente costituisce l'orizzonte ideale delle politiche partecipative, ma è assunta quale vero e proprio parametro per la valutazione dell'appropriatezza dei metodi e degli obiettivi. Essa, infatti, viene spesso presa a riferimento – e in misura sempre più consapevole - dai promotori e dagli attuatori di politiche inclusive.

In sintesi, gli obiettivi cognitivi dell'intero lavoro di ricerca sono due:

- rintracciare nel dibattito estremamente eterogeneo sulla democrazia deliberativa un ideal-tipo di deliberazione pubblica che possa funzionare - al di là del naturale *gap* d'implementazione - come una sorta di criterio di comparazione rispetto alle politiche partecipative o, meglio, come un libro di grammatica che ci aiuta a comprendere la sintassi effettiva delle pratiche inclusive. La sfida è trasformare un concetto eminentemente normativo in un criterio di valutazione e comparazione per la ricerca empirica, in modo non dissimile da quanto è stato fatto con la democrazia rappresentativa. Questa declinazione in chiave operativa di un concetto con forti valenze etiche richiede la capacità di isolare nei concreti processi decisionali gli aspetti procedurali che possono “fare la differenza”;
- esplorare l'eterogeneità delle politiche partecipative e individuare le logiche e le dinamiche della loro diffusione.

Quest'ultimo punto, che rappresenta il *focus* specifico di questo lavoro, si traduce innanzitutto nello sforzo di definire concretamente l'oggetto “politiche partecipative”, per delimitare la popolazione di riferimento. Risulta in primo luogo necessario comprendere quali “tipi” di politiche inclusive sono state realmente sperimentate in Italia, effettuando sia una distinzione tra ambiti di *policy* (politiche ambientali, urbane, di sviluppo economico, ecc.), sia tra livelli di governo (politiche europee, nazionali, regionali, locali e micro-locali). Infatti, ad oggi, nonostante la – o forse proprio a causa della – notevolissima diffusione delle politiche partecipative, non esistono banche dati che raccolgano informazioni complete e aggiornate sui processi inclusivi attivati nel nostro paese. A dispetto dei numerosi studi di settore pubblicati<sup>1</sup>, che riguardano però singoli ambiti di *policy* o addirittura singole politiche, il fenomeno partecipativo risulta poco conosciuto nella sua interezza e si presenta agli occhi dei ricercatori come un campo di studio ancora in gran parte da esplorare, perché poco organico e lacunoso, proprio a causa della penuria di dati e della loro scarsa integrazione.

Gli obiettivi finali sono, da un lato, proporre alcune tipizzazioni interpretative delle politiche partecipative a partire da alcune domande-chiave: chi partecipa? Come partecipa (quali sono gli

---

<sup>1</sup> Si vedano, e.g., Perulli (2006) per i piani strategici, Allegretti (2001) per i bilanci partecipativi, Pichierri (2001) per le politiche di sviluppo locale e Balducci (2001) e Sclavi *et al.* (2002) per le politiche di riqualificazione urbana.

strumenti e i metodi)? E in quali fasi partecipa? Dall'altro, indagare quali sono le modalità e le logiche di diffusione interna delle politiche partecipative. Guardare al fenomeno della diffusione delle politiche partecipative da una prospettiva interna significa indagare non i motivi che hanno indotto il passaggio dall'azione unilaterale della pubblica amministrazione alla concertazione multiattoriale, o - meglio - alla partecipazione, bensì le ragioni che hanno indotto un sempre più ampio utilizzo dei metodi partecipativi nelle *policies* italiane, indipendentemente dalla precedente natura unilaterale delle stesse, e che hanno dato luogo al fenomeno oggetto di indagine: il "contagio" intra- e inter-settoriale.

Rispetto alle logiche di diffusione interna delle pratiche partecipative, sono state formulate alcune ipotesi di ricerca che hanno parzialmente tratto ispirazione dal *framework* teorico fornito dal concetto di isomorfismo neo-istituzionalista di stampo organizzativo. Questo concetto rappresenta lo strumento analitico più appropriato per indagare fenomeni di diffusione di assetti decisionali con caratteristiche simili. Nello specifico, appare fecondo l'utilizzo dell'idea di "miti razionalizzati" di Meyer e Rowan (1977), ma ancor più la lezione di Powell e Di Maggio (1983), che hanno operato una distinzione tra tre meccanismi di isomorfismo: coercitivo, mimetico e normativo.

Altre fonti teoriche che hanno concorso alla strutturazione delle ipotesi sono la teoria della *rational choice* e la teoria delle contingenze di stampo più ecologico.

Queste ipotesi essenzialmente sono:

- la disponibilità di finanziamenti espressamente destinati alla realizzazione di processi inclusivi rappresenta una condizione decisiva per la loro istituzione;
- la *politics* conta; nello specifico, il colore dei governi (l'essere di centro-destra o di centro-sinistra) è una determinante importante nella diffusione (adozione) di pratiche partecipative;
- la sperimentazione di politiche partecipative largamente percepite come di successo (*best practices*) induce l'adozione di altre politiche partecipative, sia nel medesimo contesto territoriale sia in altri contesti territoriali;
- la disponibilità di un'*expertise* interna e (soprattutto) esterna è determinante per l'adozione/diffusione delle politiche partecipative.

### *Le politiche oggetto d'indagine*

Tra le iniziative analizzate figurano politiche di riqualificazione urbana (PRU, CdQ, PRUSST, PPU, Urban Italia e Urban UE), Piani Strategici, Programmi Integrati di Sviluppo Locale, Bilanci Partecipativi, Piani di Zona, Piani Regolatori Partecipati, Politiche Temporali e Agende 21.

Come appare evidente, per indagare e rendere ragione della varietà degli strumenti partecipativi esistenti, si è scelto di inserire nella rilevazione politiche relative non ad un unico settore di *policy*, ma ad ambiti differenti: ambientale (Agende 21), urbanistico (Piani Regolatori Partecipati, PRU, CdQ, PPU, Urban), di programmazione territoriale ed economica (PISL, PRUSST), socio-sanitario (Piani di Zona), di rendicontazione e bilancio (Bilanci Partecipativi).

Sebbene le politiche partecipative nel nostro paese siano un fenomeno estremamente eterogeneo e in continua evoluzione, tutte le *policies* oggetto di rilevazione in questa *survey* sono piuttosto consolidate e sperimentate: presentano tutte dunque almeno livelli minimi di istituzionalizzazione, seppur tra loro differenti, e consentono di rilevare alcuni *trend* evolutivi e di progressiva estensione in vari settori di governo. Tali politiche, inoltre, in linea con i precetti della *multi-level governance*, non solo sono gestite da diversi livelli di governo - comuni, consorzi di comuni, comunità montane e province -, ma vedono l'interazione verticale e orizzontale di differenti enti governativi, configurandosi come politiche espressamente intergovernative.

### *La scelta del contesto territoriale di rilevazione*

L'interesse conoscitivo alla base di questa ricerca consiste, come si è detto, nell'esplorazione dei meccanismi di diffusione delle politiche partecipative nel nostro paese. E tuttavia, una prima rassegna della letteratura relativa a questo fenomeno ci ha indotto a partire da un contesto territoriale più ristretto rispetto all'intero territorio nazionale, isolando due sole regioni italiane: il Piemonte e la Lombardia. Questa scelta è imputabile a precise considerazioni metodologiche.

In primo luogo, Lombardia e Piemonte sono senz'altro due regioni all'avanguardia nella sperimentazione di politiche partecipative, ma a differenza di altre regioni, quali la Toscana e l'Emilia Romagna, che sono almeno parimenti "avanzate" relativamente a questo specifico aspetto, permettono di raccogliere casi più diversificati rispetto a una delle variabili centrali: il colore politico delle amministrazioni che promuovono queste politiche.

In secondo luogo, il fatto che queste due regioni siano confinanti rende più facile testare le ipotesi circa l'esistenza e la circolazione di un'*expertise ad hoc*. La contiguità delle due Regioni, infatti, abbattendo i costi di mobilità dei professionisti e degli esperti in politiche partecipate, consente di

valutare con maggiore precisione la natura del legame più o meno organico degli esperti con le amministrazioni locali, e di comprendere la dimensione e le caratteristiche del o dei mercati di *expertise*.

Il terzo motivo per cui si è scelto di effettuare la rilevazione su Lombardia e Piemonte è riconducibile alla volontà di rispettare alcuni criteri-base di comparabilità: le due regioni sono simili per area culturale, dimensione, territorio, popolazione e tessuto produttivo.

Inoltre, entrambi i contesti territoriali prescelti gravitano intorno a due metropoli che, per quanto differenti, potrebbero rivelarsi il centro dinamico dello *spread*.

Da ultimo, va specificato che Lombardia e Piemonte rappresentano l'oggetto di una prima fase di ricerca: in un secondo momento e in altra sede, l'indagine, grazie alla flessibilità dello strumento di indagine prescelto, il "questionario elettronico", potrebbe essere ampliata anche ad altre realtà e regioni.

### *Il campione*

L'intero campione qui presente è definibile come un *convenience sampling*. Infatti, ad oggi nel nostro paese per le politiche partecipative non esistono *data base* né generali, né su base settoriale, o territoriale. Ciò è imputabile da un lato all'enorme diffusione e diversificazione dei metodi partecipativi nei più vari ambiti di *policy*, dall'altro ad un oggettivo ritardo delle amministrazioni nel censire tali politiche<sup>2</sup>. Questa ricerca forzatamente esplorativa ha dunque tra i suoi primi obiettivi quello di contribuire, per quanto possibile, ad una raccolta maggiormente sistematica e uniforme di dati da mettere a disposizione degli studiosi e delle stesse amministrazioni.

Il *data base* utilizzato per la ricerca è stato costruito ricorrendo a diverse fonti:

- via internet, immettendo parole chiave in un motore di ricerca, o effettuando ricerche sui siti istituzionali di Comuni, Province, Regioni e Ministeri competenti;
- grazie ad indirizzi forniti dalle Regioni di appartenenza;
- grazie a elenchi compilati da società con rapporti di consulenza con le amministrazioni regionali o provinciali (Sferalab per le A21 Piemontesi, FocusLab per i bilanci partecipativi in entrambe le regioni);

---

<sup>2</sup> I primi lavori di censimento, peraltro settoriali, sono stati appena avviati e solo pochissimi sono da considerarsi esaustivi. Un aspetto curioso è poi costituito dal fatto che tali lavori non sono effettuati direttamente dalle amministrazioni responsabili, ma sono stati esternalizzati a società e cooperative che operano nel settore e che si qualificano come "esperti di partecipazione", dunque sono stati commissionati a possibili ed effettivi consulenti o fornitori di servizi cui le amministrazioni stesse si rivolgono. Questo stato di cose rende ancora più difficile il reperimento, l'aggregazione e la sistematizzazione dei dati che di fatto risultano non disponibili.

- grazie a indicazioni da parte di funzionari e dirigenti amministrativi già contattati (*snowball sampling*).

La pluralità delle fonti utilizzate ha costi e benefici. Se per un verso costituisce un limite per il trattamento statisticamente rigoroso dei dati, dall'altro rende più evidenti le linee di forza lungo le quali esplode il fenomeno partecipativo.

Usando una metafora, il campione è costituito in prima battuta da ciò che è rimasto impigliato in una rete che è stata estensivamente gettata sulle due regioni e, in seconda istanza, da ciò che è rimasto tra le maglie di reti gettate in mari più piccoli su indicazione del primo pescato.

Uno degli aspetti che si presenta con grande chiarezza è l'incontestabile natura delle politiche urbane, e in particolare delle politiche di riqualificazione urbana, come campo di applicazione per eccellenza del modello di *policy* inclusivo. Tali politiche, infatti, come vedremo, rappresentano il *core* del fenomeno sia per anzianità, sia per numero assoluto di casi, sia per aderenza al modello partecipativo che, seppure con sensibili variazioni, si è andato formando in seno ai paesi europei. Ad esse si affiancano le politiche ambientali che, grazie all'europeizzazione e a un'enorme quantità di finanziamenti *ad hoc*, stanno conoscendo una fase di sorprendente espansione (sia in termini numerici che funzionali) attraverso la diffusione delle Agende 21. Politiche di riqualificazione urbana e Agende 21 funzionano nello *snowball sampling* da *gatekeepers* rispetto a politiche inclusive effettivamente più marginali o semplicemente non omogenee per cultura amministrativa. Un caso lampante è rappresentato dai Piani di Zona, che sono politiche partecipative afferenti al settore dei servizi socio-sanitari e assistenziali. I PdZ, pure numerosi nelle due regioni, sono nettamente sottorappresentati nel campione. Ciò segnala l'esistenza di una frattura nella cultura amministrativa tra settori diversi della macchina burocratica. Ricorrendo ad un esempio concreto, un ufficio "Partecipazione" di un piccolo comune, o un settore per le Periferie di una città media o grande, senz'altro segnaleranno l'esistenza di politiche di riqualificazione urbana (CdQ, PRU, PRUSST, ecc.) e di politiche urbane in genere (come il Bilancio Partecipativo e forse altre politiche di programmazione strategica e economica come i Piani strategici o i PISL) - che sono le politiche di cui si occupano direttamente - e, con un'elevata probabilità, gli uffici, soprattutto nei contesti comunali più ristretti<sup>3</sup>, segnaleranno la presenza di un'Agenda 21; ma molto difficilmente

---

<sup>3</sup> La distinzione tra dimensioni grandi e piccole è assai importante: a contesti governativo-territoriali di diversa grandezza corrispondono infatti assetti organizzativi differenti. Un comune piccolo ha un'elevata probabilità di avere un ufficio o uno sportello dedicato precipuamente alla partecipazione nel caso in cui abbia attivato un Bilancio Partecipativo. Tale ufficio si occuperà anche di tutte le politiche di riqualificazione urbana che richiedono prassi inclusive e avrà legami organici con il settore o l'ufficio tecnico "Urbanistica". È raro che l'ufficio partecipazione si occupi direttamente di un'Agenda 21, a meno che un percorso di quel genere non sia ricompreso all'interno di una politica di riqualificazione urbana (ad es. la progettazione di una pista ciclabile in un CdQ). In un contesto comunale piccolo, però, è molto probabile che una segnalazione su un'A21 abbia comunque luogo, mentre non è così scontato che la segnalazione avvenga in un comune grande, in cui ambiente e urbanistica non sono solo due uffici differenti, ma fanno capo a settori o addirittura a direzioni generali diverse. Ovviamente, l'attenzione al tema della partecipazione da

segnaleranno l'esistenza di un Piano di Zona, perché generalmente non se ne occupano e non hanno contatti sistematici con chi lo gestisce.

Dunque, il *sampling* a grappolo, se da un lato non può assicurare né la completezza del *data base*, né la rappresentatività statistica del campione, ha tuttavia un grande valore informativo, perché mette in evidenza i canali interni di comunicazione tra settori dell'amministrazione e rende possibile tracciare i confini tra differenti "culture amministrative".

Per quanto concerne la dimensione del campione, i questionari inviati sono in totale 104, mentre 72 sono gli effettivi rispondenti (32 sono i non rispondenti).

I questionari notificati e quelli ricevuti (compilati) sono distribuiti pressoché equamente tra Lombardia (52 i notificati e 35 i rispondenti) e Piemonte (52 i notificati e 37 i rispondenti). Questa equivalenza non è il risultato di una selezione intenzionale, poiché non è stato applicato nessun criterio di esclusione delle segnalazioni pervenute e tutti i casi sono stati inclusi nel campione.

È probabile che l'autoselezione abbia operato nel senso di includere nel campione politiche partecipative mediamente più "attive": la porzione dell'universo catturata tende dunque ad essere costituita da *policies* più visibili e più conosciute, perché segnalate esplicitamente su internet e/o indicate da operatori e amministratori come *best practices* o come esperimenti innovativi. Tale distorsione può penalizzare la rappresentazione delle difficoltà incontrate da quel "sottobosco" di politiche che si è autoescluso.

#### *Lo strumento d'indagine: il "questionario elettronico"*

Per verificare le ipotesi sopra presentate si è scelto di utilizzare, quale specifica tecnica di indagine, il questionario elettronico.

In primo luogo, tale scelta è da ricondursi al fatto che il questionario in generale - prescindendo dalla forma che assume (elettronica, postale, ecc.) - costituisce senz'altro lo strumento conoscitivo più appropriato per intraprendere una ricerca esplorativa. Tale tecnica, infatti, permette la raccolta di informazioni piuttosto strutturate che, in questo caso, risultano essenziali perché vanno a integrare un lavoro di "censimento" forzatamente lacunoso. Il questionario, come strumento di indagine orizzontale, è in grado di conferire contorni più precisi all'oggetto "politiche partecipative" e di funzionare, per così dire, da base e "battistrada" per eventuali indagini future, da effettuarsi con altre tecniche più sensibili - quali, ad esempio, l'osservazione partecipante e le interviste in profondità - che maggiormente si prestano ad una dimensione di indagine "verticale".

---

parte dell'amministrazione interpellata (che si concretizza in incontri e conferenze anche multisettoriali), la disponibilità dei singoli operatori a collaborare alla ricerca e più in generale le relazioni personali con il ricercatore sono tutti fattori che influiscono sulle indicazioni *snowball*.

In secondo luogo, nella sua versione elettronica, la *survey* è una tecnica che presenta una buona flessibilità nella somministrazione, sia dal punto di vista del somministratore che del ricevente: non solo è possibile con grande facilità variare la dimensione del campione d'indagine, ma i riceventi, dal canto loro, possono compilare il formulario nel momento che sembra loro più opportuno e inviarlo con un solo *click*, il tutto con un enorme abbattimento dei costi dall'una e dall'altra parte<sup>4</sup>.

Sinteticamente, attraverso il questionario, si possono ottenere informazioni sufficienti per:

- elaborare tipologie ragionate delle politiche partecipative presenti nelle due regioni italiane prescelte (Piemonte e Lombardia);
- comprendere in quali contesti e per quali motivi si sceglie di attivare processi partecipativi;
- chiarire che cosa davvero significa “partecipazione” in queste politiche, a partire dai dati relativi alle domande:
  - chi partecipa?
  - come partecipa? (gli strumenti e i metodi)
  - in quali fasi?
- comprovare o falsificare l'ipotesi sul colore dei governi;
- individuare i professionisti e i consulenti per verificare l'ipotesi sull'*expertise*;
- rilevare il grado di innovazione e di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative.

Il questionario, sottoposto a un apposito test pilota<sup>5</sup>, è stato formulato organizzando i quesiti (sia domande chiuse, sia domande aperte) in cinque gruppi. Il primo, di carattere più compilativo, è teso a raccogliere informazioni generali per elaborare una “scheda dell'intervento”, gli altri quattro, invece, mirano ad ottenere informazioni più specifiche, seguendo una ripartizione dell'intervento partecipativo in fasi: “avvio e diagnosi”, “programmazione/progettazione”, “attuazione delle azioni concrete” e “valutazione”.

Nella scheda dell'intervento si trovano, oltre alle domande più semplici (relative al tipo e luogo dell'intervento partecipativo, ai soggetti promotori, ai responsabili, all'orizzonte temporale, allo stato di realizzazione dell'intervento stesso, alla provenienza dei finanziamenti, alle fasi in cui è prevista la partecipazione), anche domande più complesse, come quelle sul colore dei governi che hanno promosso la politica, sulle ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità partecipativa, e sulla *leadership*.

---

<sup>4</sup> Sul mercato sono disponibili soluzioni con un livello di sofisticazione e di assistenza personalizzata più o meno elevati, e, conseguentemente, con fasce di prezzo estremamente variabili. Il budget a disposizione del ricercatore rappresenta, dunque, un vincolo di scelta particolarmente stringente. Il software prescelto, Quask, al pari di tutti gli altri software, genera automaticamente una matrice dati la cui elaborazione è compatibile con i più comuni programmi per la gestione dei dati (ad es. Microsoft Excel), e, pur collocandosi tra i prodotti più a buon mercato, all'uso intuitivo associa una buona resa grafica per la formulazione del questionario.

<sup>5</sup> Per la disponibilità a validare il test pilota i miei più sentiti ringraziamenti vanno al Settore Periferie di Torino e in particolare a Susanna Canestri e Giovanni Magnano.

Le due prime fasi, avvio e progettazione/programmazione, hanno una struttura sostanzialmente simmetrica. In entrambe, infatti, vi sono quesiti riguardanti: - gli attori, divisi per categorie; - la modalità di inclusione (spontanea, sollecitata, mista); - gli strumenti e i metodi utilizzati per la partecipazione; - la natura e la configurazione del conflitto<sup>6</sup>.

Per contro, le altre due fasi presentano un numero di quesiti inferiore e seguono una struttura differente, anche se, ad esempio, rimangono le domande sull'identità dei partecipanti e il confronto rispetto alle fasi precedenti. Questa diversità è motivata dal fatto che l'applicazione dell'approccio partecipativo all'implementazione e alla valutazione è un campo ancora poco esplorato. I quesiti, infatti, mirano proprio a comprendere che cosa significa "attuazione partecipata" e "valutazione partecipata", in un caso avvalendosi di domande chiuse a risposta multipla, nell'altro caso di scale di consenso su singole affermazioni.

Naturalmente, in tutte le fasi esistono quesiti espressamente mirati a individuare l'identità ed il profilo dei professionisti e dei consulenti esterni.

### *L'unità di rilevazione e d'analisi*

L'unità d'analisi è costituita dalle singole iniziative partecipative (Agende 21, bilanci partecipativi, Contratti di Quartiere, Piani di Zona, piani strategici, piani regolatori partecipati, PISL, PPU, politiche temporali, PRU, PRUSST, Urban) intraprese dai vari enti (Comuni, Province, Comunità Montane, Consorzi di Comuni). Infatti, ad alcuni enti sono stati inviati più questionari, in quanto gestori di più politiche partecipative.

In genere queste politiche sono gestite dal livello comunale (più dell'83%). È questo il caso delle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana (PRU, PPU, CdQ, Urban), con un'eccezione costituita da un progetto di Urban Italia che vede come ente gestore un Consorzio di Comuni<sup>7</sup>. L'anomalia è tanto più vistosa laddove si consideri che i progetti Urban sottostanno ad una filosofia di implementazione piuttosto codificata che prescrive l'omogeneità del territorio d'azione, solitamente un singolo quartiere. I processi di Agenda 21, invece, possono essere attivati anche da

---

<sup>6</sup> Questi due ultimi argomenti verranno però trattati solo marginalmente in questo lavoro, poiché non sono centrali rispetto al *focus* delle analisi sviluppate in questa sede.

<sup>7</sup> I Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile (PRUSST), pur essendo formalmente considerati politiche di riqualificazione urbana a tutti gli effetti, non sono stati inseriti in questo elenco a causa di una loro peculiarità: i PRUSST possono essere gestiti non solo da Comuni, ma anche da Province. Tale particolarità è indizio forte di una "mutazione genetica" delle politiche di riqualificazione urbana che va nella direzione dell'integrazione di grandi progetti con un impatto economico rilevante e di una realtà che andrebbe senz'altro approfondita e studiata: la sovrapposizione e la pressoché totale equivalenza funzionale di strumenti di *policy* inizialmente nati con obiettivi e contesti di applicazione del tutto differenti. Caso questo esemplificato perfettamente dai PRUSST, dai Patti Territoriali, ma anche dai PISL.

Province (6 casi, di cui uno non rispondente), Comunità Montane (2 casi) e Consorzi di Comuni (10 casi, di cui uno non rispondente).

### *I tassi di risposta alla survey*

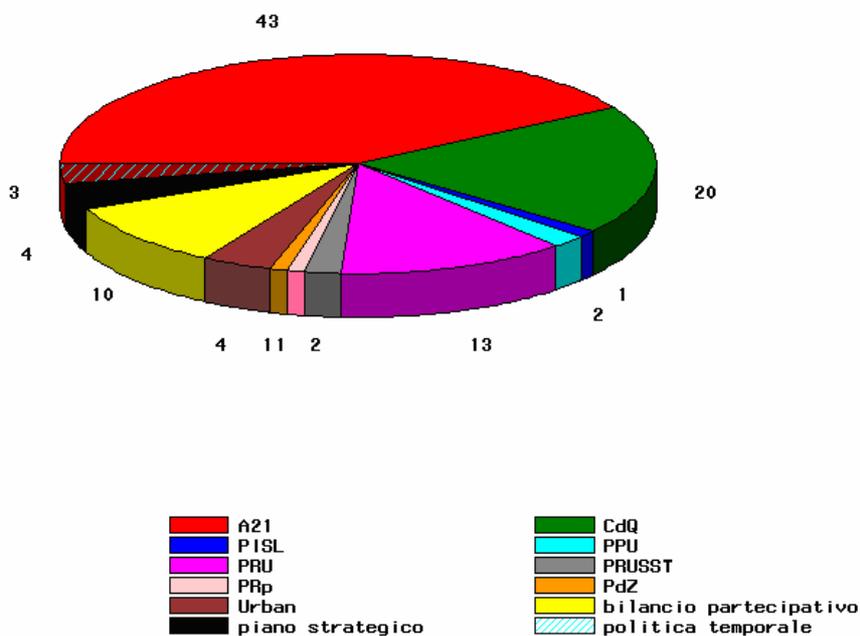
Il tasso di risposta complessivo è quasi del 70%, con una variazione minima da regione a regione: 71% Piemonte, 67% Lombardia.

Sono valori sorprendentemente alti per lo strumento di rilevazione utilizzato, che si spiegano con la continua attività di presidio e di sollecito esercitata nei confronti dei rispondenti: nel corso dell'intera ricerca sono state inviate oltre 400 email alle istituzioni e le istituzioni hanno inviato oltre 500 email, per un totale di quasi 1.000 email complessive. Infine, per ciascuna istituzione sono state effettuate almeno tre telefonate, per una stima complessiva di oltre 300 contatti telefonici.

### *La distribuzione del campione per tipi di politiche*

A questo punto è opportuno guardare al nostro campione sotto il profilo della distribuzione per tipi di politiche, dapprima presentando il quadro generale a livello regionale aggregato - Piemonte e Lombardia considerate congiuntamente - (Figura 1), poi presentando le distribuzioni regione per regione (Figura 2).

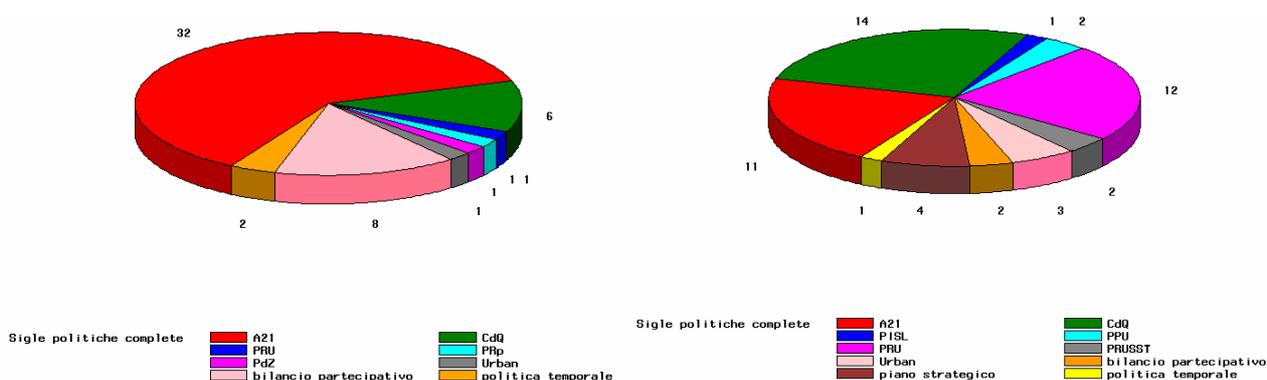
**Figura 1: distribuzione percentuale dei questionari inviati per tipo di politiche – livello regionale aggregato**



Come si può vedere dal grafico a torta soprastante, i processi di Agenda 21 rappresentano quasi la metà delle politiche rilevate (il 43%), seguite a ruota dalle politiche di riqualificazione urbana che, considerate nel loro complesso (CdQ 20%, PRU 13%, Urban 4%, PRUSST 2%, PPU 2%) raggiungono il 41% del totale.

È importante sottolineare che ben 10 politiche partecipative su 12 (ad eccezione delle Agende 21 e dei PISL) sono politiche strettamente urbane. Ciò conferma il fatto che le politiche partecipative sono iniziative fortemente territorializzate e strumento d'azione degli enti locali, ed in particolare dei Comuni. Al di là della base urbana, la scelta per l'inclusività è sempre una scelta strategica per il governo del territorio, come mostrano anche le Agende 21 e, soprattutto, i PISL, che sono interpretabili come strumenti molto simili, a livello di finalità, ai patti territoriali.

**Figura 2: Tipi di politiche, questionari inviati, numeri assoluti, per regione (a sinistra Lombardia, a destra Piemonte)**



Le due regioni, pur considerate generalmente molto simili sotto il profilo territoriale, sociodemografico e anche amministrativo, presentano situazioni piuttosto diversificate nella prospettiva delle *policies* analizzate.

Sotto il profilo dei tipi di politiche presenti nel *data set*, la situazione si presenta come più variegata in Piemonte, rispetto alla Lombardia: 10 differenti tipi di politiche contro 8<sup>8</sup>.

In sintesi, la Lombardia ha solo tre politiche di un certo peso (in ordine di importanza: Agende 21, CdQ e bilanci partecipativi), laddove nel Piemonte sono cinque (CdQ, PRU, Agende 21, piani strategici e Urban).

<sup>8</sup> In Lombardia le A21 costituiscono la realtà partecipativa di gran lunga più rilevante (32 casi). CdQ e bilanci partecipativi, comunque, hanno una parte non trascurabile (con 6 e 8 casi, rispettivamente), mentre le altre politiche si possono considerare poco più che residuali: solo 2 politiche temporali e un solo caso rilevato di PRU, PdZ, PRp e Urban. La situazione piemontese appare invece più equilibrata: CdQ, PRU e Agende 21 sono le realtà più rappresentate nel nostro campione (14, 12 e 11 casi rispettivamente). Compiono inoltre 4 piani strategici e 3 Urban. I fanalini di coda sono rappresentati da bilanci partecipativi e PRUSST (2 casi per ciascuna politica), una politica temporale e un solo PISL.

In definitiva, nel confronto tra le due regioni, salta subito all'occhio un'asimmetria per quanto riguarda:

- le A21, che hanno enorme importanza in Lombardia, mentre si trovano solo in terza posizione in Piemonte;
- i PRU, piuttosto numerosi in Piemonte e pressoché assenti in Lombardia;
- i bilanci partecipativi, molto numerosi in Lombardia e non in Piemonte.

Le motivazioni di queste asimmetrie vanno ricondotte a ragioni diverse per ciascuna singola politica.

Per quanto riguarda le Agende 21, i dati riflettono la diversa rilevanza assegnata dalle due regioni a questo strumento, anche in termini di finanziamenti.

La Regione Lombardia nell'Ottobre del 2004 si è fatta promotrice di un coordinamento regionale degli enti locali impegnati in processi di Agenda 21 con ben 80 EE.LL. aderenti, e numerose sono state le azioni di cofinanziamento<sup>9</sup>. Nel 2005 la Regione Lombardia ha pubblicato le linee guida per le Agende 21 locali lombarde e infine, il 28 Marzo 2006, l'assessore regionale alla qualità dell'Ambiente, Zambetti, ha firmato il protocollo di intesa con gli enti locali, con una validità di cinque anni dalla data della sottoscrizione. Nel protocollo d'intesa viene affermato che attualmente in Lombardia risultano attivi 121 processi di Agenda 21 Locale, con 261 Enti Locali coinvolti: 229 Comuni (alcuni dei quali uniti in consorzio), tutte le Province, 17 Comunità Montane e 4 aree protette, con una popolazione coinvolta di 4.942.327 residenti, pari a più del 54% della popolazione regionale. La Lombardia, pertanto, risulta la regione italiana in cui sono più numerosi gli enti locali coinvolti in processi di Agenda 21: essi, infatti, rappresentano ben il 21% del totale nazionale<sup>10</sup>.

La situazione è invece del tutto differente nella regione Piemonte: come evidenzia la recente ricerca di Sferalab (Luglio 2006), gli enti locali coinvolti in processi di Agenda 21 sono "solo" 29.

La Regione Piemonte, infatti, non ha previsto bandi specifici per il finanziamento di processi di Agenda 21. Ha finanziato solo alcuni progetti per l'informazione e l'educazione alla sostenibilità ambientale nelle scuole, come il Progetto IN.F.E.A. 2006 "Agenda 21. Scuola e Territorio dal Piano all'Azione", che è stato cofinanziato dalla Regione Piemonte e dalla Provincia di Torino.

È molto probabile, però, che ciò che in Lombardia viene fatto dalla Regione, in Piemonte venga fatto da alcune Province. La Provincia di Torino, infatti, nel 2005 ha cofinanziato i processi di A21

---

<sup>9</sup> Nel periodo 2000-2002 sui bandi del Ministero dell'Ambiente (13 processi nel 2000 e 15 nel 2002), successivamente attraverso la misura 3.5 per le aree obiettivo 2 (finanziati 8 comuni, 6 Comunità Montane e alcuni processi di certificazione EMAS), nel 2005 su due bandi differenti, uno rivolto all'intero territorio regionale ad esclusione delle aree obiettivo 2 e uno espressamente riservato a queste aree, ma esclusivamente indirizzato a promuovere strumenti complementari di sostenibilità ambientale.

<sup>10</sup> fonte: [www.puntoenergia.com/agenda21varese/documenti/Vari/ProtocolloIntesaA21firmatoAssZambetti.pdf](http://www.puntoenergia.com/agenda21varese/documenti/Vari/ProtocolloIntesaA21firmatoAssZambetti.pdf)

di 4 Comuni, di una Comunità Montana e di un Patto Territoriale. Nel corso del 2006, invece, ha cofinanziato il processo di Agenda 21 di un'altra Comunità Montana e quello di tre comuni<sup>11</sup>.

La spiegazione dell'asimmetria relativa ai PRU risiede, invece, nella differente normativa regionale. La legge nazionale che ha istituito i PRU non richiede espressamente l'utilizzo di modalità partecipative per la messa in opera dell'intervento; la Regione Piemonte, però, autonomamente, attraverso legge regionale, ha reso obbligatoria la partecipazione anche nei Programmi di Recupero Urbano, recependo parte della filosofia partecipativa alla base dei programmi Urban UE (processo conosciuto come "ibridazione" dei PRU). Nella pratica, la Regione Piemonte ha dato vita ai PAS, ossia ai Piani di Accompagnamento Sociali, intesi come strumenti obbligatori di affiancamento agli interventi strutturali dei PRU. La Regione Lombardia, invece, ha mantenuto inalterata la finalità prettamente strutturale dei PRU e pertanto, almeno formalmente, come esplicitato dallo stesso Dirigente regionale responsabile delle politiche di riqualificazione urbana, considera quali politiche di riqualificazione/rigenerazione urbana partecipate solo programmi che richiedono espressamente l'adozione di percorsi inclusivi, quali gli Urban (UE e Italia), i CdQ, i PRUSST ed eventualmente i PPU.

Il fatto che la Regione Lombardia non abbia reso obbligatori processi partecipativi di accompagnamento sociale non significa che sul territorio lombardo non siano presenti PRU che hanno sperimentato, evidentemente a carico del *budget* comunale, percorsi inclusivi. Tra gli esempi più conosciuti, vale la pena ricordare il PRU milanese del quartiere Stadera<sup>12</sup>. Il PRU lombardo presente in *data base* è di un comune che ha attivato un processo importante di bilancio partecipativo; questo caso suggerisce che in Regione Lombardia, con ogni probabilità, si scelgono modalità partecipative per la realizzazione dei Programmi di Recupero Urbano laddove esistono altre politiche partecipative e dunque un'*expertise* apposita.

A differenza di Agenda 21 e PRU, per i bilanci partecipativi la spiegazione per la distribuzione asimmetrica tra le due regioni non è riconducibile a differenze nelle normative regionali o nelle

---

<sup>11</sup> I funzionari della Provincia di Torino hanno anticipato, tra le possibili adesioni per il 2007, quella di due altri Comuni. Nel corso di una conversazione telefonica hanno rilevato come una delle due candidature potrebbe rappresentare un'esperienza molto più interessante rispetto all'altra perché risultato di una proposta di associazioni locali, per di più in un'amministrazione di centro-destra; mentre nell'altro caso la candidatura è stata proposta da un'amministrazione di centrosinistra e fortemente caldeggiata da consulenti esperti in partecipazione del comune stesso. Questo episodio mette in luce che gli stessi amministratori ritengono determinante la questione "colore politico". Essi, inoltre, sono consapevoli del fatto che i consulenti hanno un ruolo chiave nella promozione e nella diffusione delle politiche partecipative e che il loro peso talvolta eccessivo nelle scelte di *policy* mette a repentaglio la natura più genuinamente partecipativa delle politiche stesse.

<sup>12</sup> Per una scheda dell'intervento: [http://www.alersistemamilano.it/ita/p\\_stadera.htm](http://www.alersistemamilano.it/ita/p_stadera.htm) o [www.lucagandolfi.it/consigliere/progetti/prustadera/indice.htm](http://www.lucagandolfi.it/consigliere/progetti/prustadera/indice.htm)

scelte di finanziamento. La ragione per la quale, a fronte dei dieci casi lombardi, esistono due soli casi piemontesi<sup>13</sup> va dunque ricondotta a diverse scelte strategiche delle singole amministrazioni.

### *Core policies vs politiche residuali*

Il *data base* risultante da questa indagine contiene politiche di peso differente.

Le politiche che si possono considerare parte del “nucleo duro” del *data base* sono quelle con elevata numerosità assoluta e sufficiente congruità con i dati censuari (il riferimento è ai tassi di partecipazione alla *survey*). Queste politiche rappresentano delle realtà privilegiate rispetto a molte delle restanti politiche partecipative: per esse, infatti, è stato possibile reperire, seppur con grandi difficoltà e solo a indagine ormai conclusa, dati relativi all’universo dei casi sulle due regioni. Tra queste politiche figurano Agende 21, CdQ, Urban, PRU e bilanci partecipativi.

Le politiche “residuali”, invece, sono rappresentate da un numero piuttosto basso di *records*, o comunque da un numero non congruo rispetto ai dati censuari, quando disponibili. Spesso sono il frutto di un campionamento a grappolo e/o di contatti reperiti direttamente su internet. In sintesi, per queste politiche, a causa di vari motivi, ma nella maggior parte dei casi a causa dell’indisponibilità assoluta dei dati, non si è potuto fare affidamento su elenchi forniti dalle Regioni. Tra di esse ricadono piani strategici, PPU, PRUSST, politiche temporali, piani di zona e piani regolatori partecipati.

**Tabella 1: Tassi di partecipazione alla survey<sup>14</sup> - livello regionale aggregato (solo politiche “core”)**

<i>tipi di politiche</i>	<i>inviati</i>	<i>universo</i>	tasso di partecipazione ( <b>inviati/universo</b> )
A21	43	150	29%
CdQ II	19	40	48%
PRU (solo Piemonte)	12	18	67%
Urban	4	6	67%
Bilancio partecipativo	10	11	91%
<b>TOT.</b>	<b>88</b>	<b>225</b>	<b>39%</b>

<sup>13</sup> Per i dati censuari, giunti purtroppo non in tempo utile ai fini della ricerca, si ringrazia FocusLab. I dati che sono stati procurati autonomamente evidenziano come in effetti al conteggio del Piemonte vada aggiunto anche un caso di bilancio partecipativo sperimentale di circoscrizione (Torino Mirafiori), mentre per la Lombardia un caso di Bilancio partecipativo di quartiere (Crema). Tali integrazioni costituiscono un indizio evidente dell’enorme difficoltà nell’effettuare rilevazioni censuarie sulle politiche partecipative: tali politiche, infatti, stanno conoscendo un’enorme espansione e molte di queste mancano pressoché interamente di *data base* unitari che possano costituire fonti più o meno ufficiali.

<sup>14</sup> L’universo e il tasso di partecipazione per i PRU lombardi non sono stati riportati perché, come spiegato sopra, i Programmi di Recupero Urbano di questa regione non sono necessariamente partecipativi, per cui non ha alcun senso fare riferimento all’universo.

**Tabella 2: distribuzione rispondenti e non rispondenti (tasso di risposta) per tipo di politica - livello regionale aggregato; evidenziate in grigio le politiche “core”**

regioni	tipi di politiche	rispondenti	non rispondenti	TOT.	tasso di risposta
P+L	A21	33	10	43	77%
P+L	CdQ	14	6	20	70%
P+L	PRU	6	7	13	46%
P+L	Urban	3	1	4	75%
P+L	bilancio part.	7	3	10	70%
P+L	politica temporale	2	1	3	67%
P	PISL	1	0	1	100%
P	PPU	0	2	2	0%
P	PRUSST	2	0	2	100%
P	piano strategico	4	0	4	100%
L	PRp	0	1	1	0%
L	PdZ	0	1	1	0%
<b>TOT.</b>		<b>72</b>	<b>32</b>	<b>104</b>	<b>69%</b>

### *Le famiglie delle politiche rispondenti*

Nel trattamento dei dati si è cercato di sfruttare al meglio la ricchezza di informazioni disponibile; pertanto si è scelto di lavorare in prima battuta al massimo livello di disaggregazione possibile, ossia a livello di singole politiche. La grande varietà di politiche indagate ha però reso necessario, per rendere più fruibile la presentazione dei risultati, effettuare un’aggregazione delle *policies* per macro famiglie. Tale lavoro di classificazione è il risultato di un’attenta riflessione sulla natura dei vari strumenti: essa infatti non riflette esclusivamente le classificazioni normative, ma prende in considerazione elementi di affinità di volta in volta messi in luce nel corso della presentazione sopra effettuata.

Le famiglie individuate sono quattro: le politiche ambientali, rappresentate dalle sole Agende 21; le politiche di riqualificazione urbana, che ricomprendono gli strumenti partecipativo-urbanistici *strictu sensu* (CdQ, PRU, Urban); le politiche di programmazione e pianificazione; e i bilanci partecipativi.

Il gruppo “programmazione e pianificazione” è costituito da strumenti maggiormente eterogenei rispetto alle altre famiglie; in esso, infatti, ricadono politiche molto diverse tra loro, ma che sono accomunate da un elemento distintivo: una dimensione integrata di piano preminente. Tra queste figurano in tenuta stabile: i piani strategici, le politiche temporali e i PISL.

I Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio sono le politiche che hanno richiesto una più attenta valutazione per l’assegnazione ad una specifica famiglia: infatti, da un punto di vista squisitamente normativo, fanno parte delle politiche di riqualificazione urbana, mentre, sotto il profilo più sostantivo, sono assai più simili alle politiche di pianificazione, perché hanno conosciuto una notevole espansione funzionale (e territoriale). Per questo motivo, si è scelto di dare loro una collocazione mutevole, che rende la classificazione “a geometria variabile”: i PRUSST saranno inclusi nella famiglia delle politiche di riqualificazione urbana quando l’indagine richiederà di avvalersi di quelle specificità amministrative e normative che le accomunano ai PRU, ai CdQ e agli Urban (come ad esempio nell’analisi delle fonti di finanziamento), mentre saranno considerati parte delle politiche di programmazione e pianificazione quando sarà necessario guardare alla natura dei processi reali, piuttosto che al loro inquadramento legislativo e amministrativo.

I bilanci partecipativi, invece, fanno sempre categoria a sé, in quanto, per cultura e storia amministrativa, non sono assimilabili a nessuna delle altre politiche. Le origini partecipative delle politiche oggetto d’indagine sono infatti due: le esperienze di bilancio partecipativo in Europa hanno un’esplicita radice latino-americana, mentre alla direttrice più squisitamente europea fanno riferimento tutte le altre *policies*.

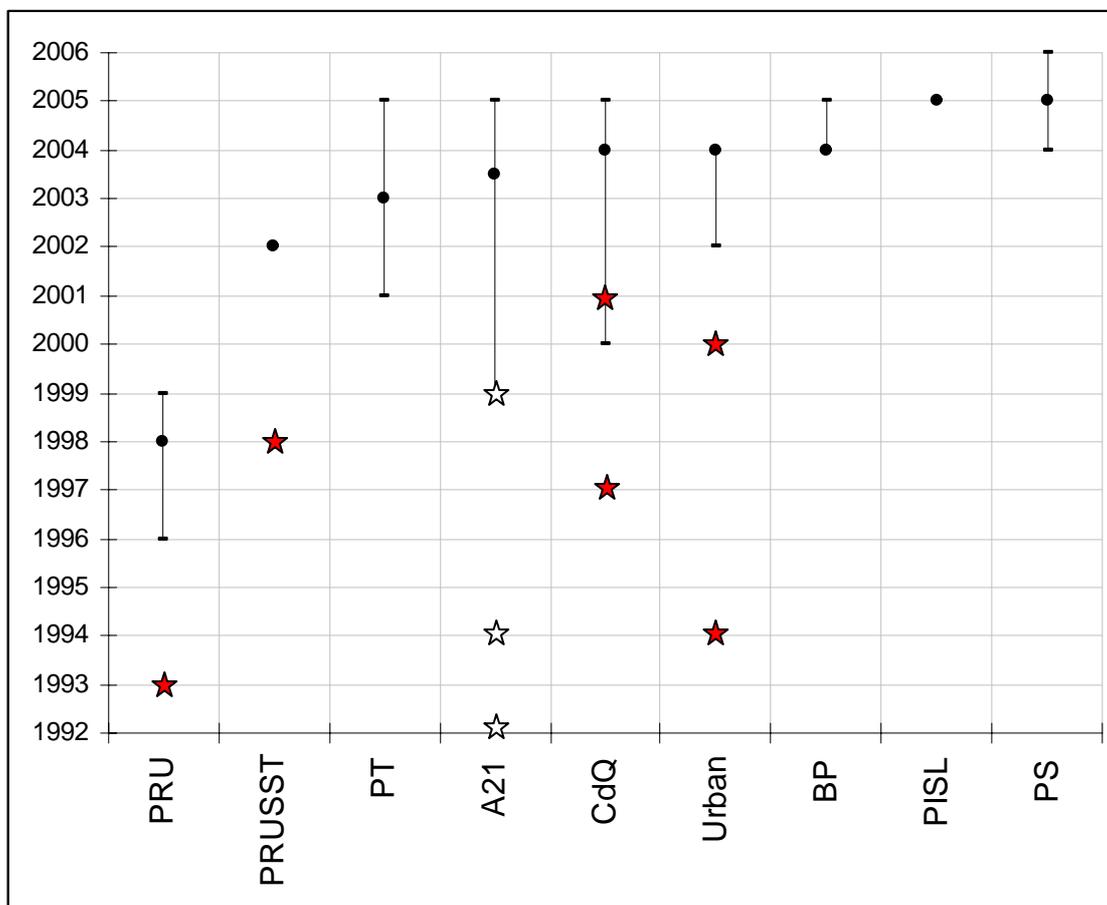
**Tabella 3: attribuzione delle singole politiche alle famiglie di policy**

<b>famiglie</b>	<b>tipi di politiche</b>
Politiche ambientali	A21
Politiche di riqualificazione urbana	CdQ PRU Urban (PRUSST)
Politiche di programmazione e pianificazione	Piani strategici PISL Politiche temporali (PRUSST)
Bilanci partecipativi	Bilanci partecipativi

#### *La dimensione temporale delle politiche*

L’intento di questo paragrafo è offrire le coordinate temporali delle politiche oggetto di studio, indispensabili per comprendere meglio il *data set*. In particolare, si presenteranno tutte le informazioni disponibili relative alle tappe significative della storia normativa delle politiche, mettendole in relazione con gli anni mediani di istituzione rilevati nel nostro campione.

**Figura 3: anno mediano di istituzione e range temporale delle politiche in *data set*, e tappe significative della storia normativa**



Il grafico rappresenta, per ciascuna politica, l'anno mediano di attivazione (punti) e il *range* di variazione delimitato dal caso di più recente e più anziana attivazione. Le stelle rappresentano i momenti storicamente salienti per ciascuna politica; nello specifico, in rosso sono evidenziati, quando disponibili, gli anni di istituzione normativa dei vari strumenti.

Nel dettaglio, si osserva che il 1993 è l'anno di istituzione, a livello nazionale, dei programmi di recupero urbano (L. 493/1993); l'anno di istituzione dei PRUSST è il 1998 (D.M. 8.10.1998); i tre momenti rilevanti per le A21 sono la conferenza di Rio de Janeiro del 1992, la carta di Aalborg del 1994 e il coordinamento nazionale del 1999 a Ferrara, nessuno dei quali ha però un valore strettamente normativo; i CdQ I sono stati istituiti nel 1997 (L. 499/1997), mentre i CdQ II nel 2001 (L. 21/2001); infine, per quanto riguarda gli Urban UE, il primo ciclo risale al 1994 (G.U.C.E. C180, 1.7.1994), mentre il secondo al 2000 (Regolamento CE 1260/99).

Le politiche sono state ordinate nel grafico per anno mediano di anzianità crescente, da sinistra a destra. Coerentemente con l'istituzione normativa, i PRU sono la politica più anziana in *data set*, in quanto l'anno mediano rilevato nel campione è il 1998. La seconda posizione, che normativamente



## *I promotori/finanziatori*

I dati provenienti dalla sezione del questionario relativa ai promotori/finanziatori hanno evidenziato in primo luogo una notevole frammentazione delle fonti di finanziamento delle politiche: la maggior parte dei progetti partecipati si avvale non solo di fondi di *budget* propri, ma di finanziamenti *ad hoc* provenienti da livelli governativi diversi, gerarchicamente superiori.

In secondo luogo, i dati hanno consentito di valutare la diversa stabilità degli schemi di finanziamento. Per quanto concerne questo aspetto, le Agende 21 si presentano come le politiche meno strutturate, in quanto non sono rintracciabili schemi di finanziamento stabili. Nel seguito questa informazione si rivelerà preziosa, perché sarà impiegata come una delle due componenti chiave per valutare il livello di istituzionalizzazione di ciascuna *policy*.

Inoltre, questi dati hanno confermato l'ipotesi secondo cui le politiche partecipative si contraddistinguono per la loro natura intergovernativa e *multi-level*.

Da ultimo, le informazioni relative ai soggetti privati e "altri" che hanno finanziato e promosso le politiche hanno permesso di verificare l'effettiva consistenza di quella che viene considerata una dimensione centrale per le politiche partecipative: il partenariato.

Nella tabella successiva compare un elenco dei soggetti che hanno avuto un ruolo di promozione e/o finanziamento per le politiche in *data base*; per ciascuno di essi si mette a disposizione un valore percentuale che esemplifica la frequenza con la quale sono coinvolti.

**Tab. 4: Numero di casi in cui è coinvolto ciascun ente promotore-finanziatore (valori caratteristici), escluso "altro"**

<b>promotori/finanziatori</b>	<b>Frequenze</b>	<b>Percentuali</b>
UE	3	4,17
Ministero	25	34,72
Regione	32	44,44
Provincia	15	20,83
Comune	48	66,67
Consorzio di Comuni	6	8,33
Privati	16	22,22
<b>TOT.</b>	<b>145*</b>	<b>201,38*</b>

**\*Nota: i totali non sono equivalenti al numero di politiche, ma al numero generale di soggetti coinvolti.**

I dati mostrano incontrovertibilmente che il Comune è il livello di governo più coinvolto (indicato dai due terzi dei casi), seguito dalla Regione (44%), da un Ministero (35%) e dai privati (22%). Solo dopo vengono Provincia (21%), "altro" (14%), consorzio di comuni (8%), la UE (appena il 4%).

Altri enti promotori/finanziatori vengono indicati in 10 casi, e tra questi spiccano, per i CdQ, le agenzie regionali territoriali per l'edilizia residenziale pubblica, A.L.E.R. e A.T.C.; per le Agende 21 le specificazioni indicano la partecipazione dell'Agenda Regionale per l'Ambiente, A.R.P.A. e di Legambiente.

*Il livello sovranazionale: l'Unione Europea*

Il livello europeo è coinvolto in soli 3 casi: un Urban piemontese e - sorprendentemente - due Agende 21 lombarde (una Comunità Montana e un Comune). L'indicazione, in un solo caso Urban, dell'UE tra i finanziatori è corretta: dei 3 Urban in *data base* solo uno è UE, gli altri due sono Urban Italia.

*Il livello nazionale: il finanziamento ministeriale*

Questo paragrafo si sofferma sul ruolo ministeriale nel finanziamento alle politiche, e in particolare associa a ciascuna famiglia di politiche lo specifico ministero coinvolto.

**Tab. 5: Specificazioni del Ministero promotore-finanziatore (valori caratteristici) per tipi di politica: dati corretti.**

<b>famiglie</b>	<b>tipi di politiche</b>	Nessun Ministero	Ambiente	Infrastrutture e Trasporti + Economia e Finanze	Infrastrutture e Trasporti	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	26	7	0	0	33
pol. riqual. urbana	CdQ	0	0	0	14	14
	PRU	0	0	0	6	6
	Urban	0	0	0	3	3
	PRUSST	0	0	0	2	2
pol. programmaz./pianificaz.	PISL	0	0	1	0	1
	Piani Strat.	0	0	0	0	4
bil. partecip.	Pol. temp.	2	0	0	0	2
	Bil. Partecip.	7	0	0	0	7
<b>TOT.</b>		<b>39</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>72</b>

Come mostra la tabella, i ministeri coinvolti nel finanziamento delle politiche partecipative rilevate sono principalmente due: il Ministero dell'Ambiente, che finanzia esclusivamente processi di

Agenda 21, ma solo nel 21% dei casi, e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che finanzia invece la totalità delle politiche di riqualificazione urbana (inclusi i PRUSST) e, in *partnership* con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un caso di politica di progettazione e pianificazione (un PISL).

Con l'eccezione dei PISL, dunque, tutte le politiche che appartengono alla famiglia delle politiche di programmazione e pianificazione e i bilanci partecipativi sembrano non attingere mai a finanziamenti ministeriali.

### *Il livello regionale*

La regione, come abbiamo visto a proposito dell'asimmetria relativa alle politiche ambientali nei due contesti regionali, può svolgere un ruolo chiave nella diffusione dei processi inclusivi.

La tabella sottostante si sofferma sul finanziamento regionale relativo a singole famiglie di *policies* e avvalora l'ipotesi appena formulata.

**Tab. 6: finanziamento regionale per famiglie di politiche, livello regionale disaggregato**

famiglie di politiche	Lombardia			Piemonte			TOT.		
	Non finanz.	Finanz.	% finanz.	Non finanz.	Finanz.	% finanz.	Non finanz.	Finanz.	% Finanz.
Pol. ambientali	15	8	35%	10	0	0%	25	8	24%
Pol. riqual. urbana	0	5	100%	1 (*)	17	94%	1	22	96%
Pol. progr./pianif. (PRUSST)	0	1 (**)	100%	7	1	12%	7	2	22%
Bilanci partecipativi	6	0	0%	1	0	0%	7	0	0%
<b>TOT.</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>40%</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>50%</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>44%</b>

(\*) si tratta di un PRU, antecedente all'“ibridazione”

(\*\*) si tratta di una PT

Il dato complessivo presentato nella tabella evidenzia che le politiche in *data base* ricevono in quasi la metà dei casi finanziamenti regionali (il 44% dei casi).

La famiglia di politiche che riceve sistematicamente supporto finanziario da parte delle Regioni è costituita dalle politiche di riqualificazione urbana *strictu sensu*<sup>17</sup>: la Regione, dunque, rientra a pieno titolo tra i finanziatori “fissi” di queste politiche, contribuendo a formare uno *standard* nella loro struttura di finanziamento.

<sup>17</sup> I PRUSST sono stati inclusi nella famiglia delle politiche di programmazione/pianificazione in quanto, relativamente al finanziamento regionale, hanno un comportamento sistematicamente difforme rispetto a CdQ, PRU e Urban.

L'unica eccezione all'imperativo di finanziamento regionale delle politiche di riqualificazione urbana è costituita da un PRU piemontese attivato prima della cosiddetta "ibridazione".

In un confronto tra le regioni si nota che l'asimmetria complessiva tra il dato sul finanziamento regionale piemontese e quello lombardo è contenuta. Questo dato è il risultato di due forze contrapposte di entità differente: la più alta numerosità delle politiche di riqualificazione urbana presenti in *data base* per il Piemonte aumenta il tasso di finanziamento complessivo del Piemonte; mentre il fatto che la Lombardia finanzia, a differenza del Piemonte, le Agende 21 non è sufficiente a compensare il vantaggio piemontese. Infatti, nonostante la Lombardia abbia istituito un coordinamento regionale delle Agende 21, ne finanzia solo il 35%<sup>18</sup>.

Una circostanza che vale qui la pena riportare è costituita dal fatto che alcune amministrazioni contattate, che dagli elenchi regionali risultavano avere attivato processi di Agenda 21, non hanno partecipato alla *survey*, adducendo come motivazione il fatto di essere state istituite solo nominalmente: non avendo di fatto copertura finanziaria, non hanno dato corso alla politica. Questo stato di cose mette in luce l'aleatorietà delle Agende 21, dato che a finanziamenti regionali solo facoltativi si può aggiungere l'assenza di fondi stanziati dalle singole amministrazioni locali.

I finanziamenti, dunque, operano come uno dei motori più importanti nella diffusione delle politiche, non solo quando garantiscono un effettivo sostegno finanziario, ma anche quando rappresentano un'opportunità "virtuale" di finanziamento. Più esplicitamente, la nascita di politiche è stimolata già dal solo fatto di istituire bandi di finanziamento. Ciò pone il problema di quelle politiche che, nate nell'attesa – delusa – di ottenere finanziamenti, esistono solo sulla carta.

Entrando nel dettaglio delle singole politiche, nella famiglia di programmazione/pianificazione le uniche politiche finanziate dalla Regione sono una politica temporale (il cui finanziamento è però del tutto facoltativo), e i PISL. Il finanziamento regionale di questi ultimi ha una spiegazione procedurale: essi sono direttamente promossi e gestiti dalla Regione, dal momento che rientrano tra gli strumenti di programmazione negoziata regionale di interfaccia europea per l'utilizzo di fondi strutturali.

### *Il livello provinciale*

Proseguendo verso il basso nella disamina dei livelli di governo coinvolti nel finanziamento delle politiche partecipative, si incontra, quale ente erogatore, la Provincia.

---

<sup>18</sup> È possibile che le percentuali di finanziamento per le Agende 21 lombarde siano sottostimate, ma non è stato in alcun modo possibile correggere eventuali sviste da parte dei compilatori, poiché l'intervento finanziario della Regione in questi processi è del tutto facoltativo, nonostante l'attenzione e le risorse espressamente dedicate alla questione della sostenibilità ambientale.

**Tab. 7: Indicazione di Provincia quale ente promotore-finanziatore, per tipi di politiche aggregati per famiglie (frequenze assolute).**

<b>famiglie</b>	<b>tipi di politiche</b>	<b>Non finanziate dalla Provincia</b>	<b>Finanziate dalla Provincia</b>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	24	9	33
pol. riqual. urbana	CdQ	13	1	14
	PRU	6	0	6
	Urban	1	2	3
	PRUSST	1	1	2
pol. programmaz./pianificaz.	PISL	1	0	1
	Piani Strategici	3	1	4
	Politiche Temporal	2	0	2
bil. partecip.	Bilanci Partecipativi	6	1	7
<b>TOT.</b>		<b>57</b>	<b>15</b>	<b>72</b>

Già dal dato complessivo si può evincere che il ruolo delle province rispetto agli altri livelli di governo è marginale, poiché appena un caso su cinque è finanziato dalla provincia, mentre ricordiamo che quasi uno su due è finanziato da un ministero o dalla Regione.

Le politiche più tipicamente sostenute dalle province sono le meno strutturate Agende 21: in 9 casi su 33 (il 27%) la provincia viene indicata esplicitamente tra i finanziatori. Per quanto riguarda invece le politiche di riqualificazione urbana, la Provincia è implicata in soli 4 casi su 25 (il 16%)<sup>19</sup>. I dati indicano una maggiore partecipazione delle province piemontesi, imputabile alla grande quota di processi finanziati da parte della Provincia di Torino.

#### *Il livello comunale*

Giungendo al livello amministrativo più basso, i dati confermano ancora una volta il ruolo centrale del Comune. La tabella opera una distinzione tra i casi in cui il comune compare come mero ambito amministrativo di intervento e quelli in cui compare anche come ente finanziatore<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Si tratta di due Urban, entrambi della Provincia di Torino, un CdQ, sempre torinese, e un PRUSST.

<sup>20</sup> Dal computo dei dati, pertanto, sono stati esclusi 15 processi di Agenda 21, gestiti rispettivamente da 5 Province, 8 Consorzi di Comuni e 2 Comunità Montane, e un Urban Italia gestito da un Consorzio di Comuni.

**Tab. 8: Indicazioni del Comune quale ente promotore-finanziatore (frequenze assolute) per tipi di politiche raggruppati per famiglie, solo casi con Comune come ente gestore**

<b>famiglie</b>	<b>tipi di politiche</b>	<b>Non finanziate dal Comune</b>	<b>Finanziate dal Comune</b>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	1	17	<b>18</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	0	14	<b>14</b>
	PRU	0	6	<b>6</b>
	Urban	0	2	<b>2</b>
	PRUSST	0	2	<b>2</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PISL	1	0	<b>1</b>
	Piani Strategici	0	4	<b>4</b>
	Politiche Temporalì	0	2	<b>2</b>
bil. partecipativi	Bilanci Partecipativi	0	7	<b>7</b>
<b>TOT.</b>		<b>2</b>	<b>54</b>	<b>56</b>

In ben 54 casi su 56 (il 96%) i rispondenti dichiarano di ricorrere a fondi di finanziamento comunali<sup>21</sup>.

#### *La natura intergovernativa delle politiche e l'esistenza di uno standard di finanziamento*

Questo paragrafo, in particolare la Tab. 9, ci consente di visualizzare due dati importanti: la natura intergovernativa delle politiche, che viene espressa in termini di numero di livelli di governo coinvolti in ciascuna iniziativa, e l'esistenza o meno di uno *standard* di finanziamento, espresso in termini di dispersione intorno al loro valore medio (coefficiente di variazione e deviazione standard corretta per popolazione finita, quest'ultima solo laddove si dispone di dati relativi all'universo).

<sup>21</sup> Gli unici dati che sfidano il senso comune, anche a seguito di una verifica più puntuale sulle specificazioni relative alle entità dei finanziamenti, sono quelli relativi alle Agende 21 e ai PISL: per ciascuna di queste due politiche si riscontra un caso eccezionale che non dichiara l'utilizzo di fondi comunali. Per quanto riguarda l'Agenda 21, ciò conferma la debolezza nella struttura di finanziamento di queste politiche e insinua il dubbio che esistano casi di finanziamento per così dire "parassitario". Il dato relativo al PISL, invece, mette in luce come esista un problema di competenza relativo alla gestione di queste politiche, poiché esse, di fatto, mancano di un ente gestore chiaro: i comuni sembrano recalcitranti nell'assumersi una responsabilità diretta, quanto meno in termini di onere finanziario, per progetti che forse rispondono maggiormente ad una visione strategica di tipo regionale, piuttosto che locale, e che in ogni caso trascendono la dimensione territoriale dei comuni stessi.

**Tab. 9: i livelli di governo coinvolti nella promozione/finanziamento dei processi, valori caratteristici per politiche raggruppate per famiglie**

famiglie	tipi di politiche	N	n	media	moda	coeff. var. (std/mean)	std corretta per popolazione finita
							$\sigma_{\bar{x}} = \frac{\sigma}{\sqrt{n}} \sqrt{\frac{N-n}{N-1}}$
pol. ambientali	A21	150	33	1,48	1	0,45	0,10
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>150</b>	<b>33</b>	<b>1,48</b>	<b>1</b>	<b>0,45</b>	<b>0,10</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	42	14	3,07	3	0,09	0,06
	PRU	18	6	2,83	3	0,14	0,14
	Urban	6	3	4,00	4	0,00	0,00
	PRUSST	9	2	2,50	2,5(*)	0,28	0,47
<b>TOT. pol. riq. urbana</b>		<b>75</b>	<b>25</b>	<b>3,08</b>	<b>3</b>	<b>0,16</b>	<b>0,08</b>
pol. progr./pian.	PISL	-	1	2,00	2	-	-
	piani strategici	-	4	1,25	1	0,40	-
	politiche temporali	-	2	1,50	1,5(*)	0,47	-
<b>TOT. pol. progr./pian.</b>		<b>-</b>	<b>7</b>	<b>1,43</b>	<b>1</b>	<b>0,37</b>	<b>-</b>
bil. partecipativi	bilanci partecipativi	11	7	1,14	1	0,33	0,09
<b>TOT. bil. partecip.</b>		<b>11</b>	<b>7</b>	<b>1,14</b>	<b>1</b>	<b>0,33</b>	<b>0,09</b>
<b>TOT.</b>		<b>72</b>	<b>72</b>	<b>2,00</b>	<b>2</b>	<b>0,49</b>	<b>0,10</b>

N = numerosità dell'universo (quando disponibile)

n = numerosità del campione

(\*) valore mediano, utilizzato in mancanza del valore modale (due sole osservazioni differenti)

Le politiche di riqualificazione urbana appaiono di gran lunga quelle più *multi-level*: esse, infatti, presentano una media di livelli di governo coinvolti superiore ai 3. La dispersione è la più bassa tra tutte le famiglie, il che indica un buon livello di standardizzazione nella struttura di finanziamento.

All'interno di questa famiglia, gli Urban sono le politiche che, in assoluto, coinvolgono il più alto numero di enti governativi: sempre 4. Come si evince anche dai dati sulla moda, la media superiore a 3 per i CdQ è da attribuirsi a un caso di finanziamento provinciale, che si aggiunge alla tripletta che accomuna tutti gli altri casi: Ministero, Regione, Comune. Anche i PRU aderiscono al medesimo *standard* di finanziamento, ma in questo caso una media leggermente inferiore è ascrivibile alla mancanza del finanziamento regionale su un progetto molto anziano.

I PRUSST, ricompresi in questo caso all'interno della famiglia delle politiche di riqualificazione urbana<sup>22</sup>, presentano il più basso livello di strutturazione.

Le famiglie delle politiche ambientali e di programmazione/pianificazione presentano una media di livelli governativi coinvolti più bassa, e prossima ad un ideale 1,5.

<sup>22</sup> Nell'analisi dei finanziamenti, i PRUSST generalmente vengono ricompresi in questa famiglia, dal momento che essa è strettamente connessa agli aspetti normativo-amministrativi.

Rispetto alla dispersione, che per le Agende 21 si può anche correggere per la popolazione finita poiché si dispone dei dati sull'universo, la famiglia delle politiche ambientali è quella per la quale in assoluto è più difficile rintracciare uno *standard* di finanziamento.

Come le politiche di programmazione/pianificazione, i bilanci partecipativi mostrano una discreta dispersione, indice di una scarsa strutturazione dei finanziamenti, ma anche la più bassa media di livelli governativi coinvolti, di poco superiore all'unità. I bilanci partecipativi, infatti sono politiche quasi esclusivamente autofinanziate, cosicché l'unico ente governativo a comparire è, con una sola eccezione, sempre e solo il Comune.

### *La dimensione a “rete” delle politiche*

Quando si parla della natura intergovernativa e *multi-level* di una politica, spesso si fa riferimento alla capacità degli enti governativi coinvolti di dialogare l'uno con l'altro, anche tra livelli non gerarchicamente contigui. In questo paragrafo si tenta di misurare la capacità di *bridging* delle strutture di promozione e finanziamento delle politiche.

**Tab. 10: Discontinuità tra livelli di governo gerarchicamente contigui per politiche raggruppate per famiglie (frequenze assolute)**

famiglie	tipi di politiche	Nessun buco	I buco	2 buchi	TOT.
ambientali	A21	23	6	4	<b>33</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	1	13	0	<b>14</b>
	PRU	0	5	1	<b>6</b>
	Urban	2	1	0	<b>3</b>
	PRUSST	0	1	1	<b>2</b>
pol. progr./pianificaz.	PISL	1	0	0	<b>1</b>
	Piani Strategici	4	0	0	<b>4</b>
	Politiche Temporali	1	1	0	<b>2</b>
bil. partecip.	Bilanci Partecipativi	7	0	0	<b>7</b>
<b>TOT.</b>		<b>39</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>72</b>

Le politiche maggiormente a “rete” (quelle che saltano più livelli intermedi di governo) sono le politiche di riqualificazione urbana (PRU, PRUSST e, solo in seconda istanza, CdQ); questo conferma quanto già sappiamo: i livelli coinvolti sono sempre Comune, Regione e Ministero. Il “salto” riguarda sempre lo “scavalco” della Provincia, con una sola eccezione rappresentata da un CdQ II piemontese.

La politica di rigenerazione urbana per eccellenza, Urban, presenta un livello di compattezza della gerarchia quasi sempre perfetto, a partire dall'alto: dal ministero, discendendo fino al Comune, nel caso dell'Urban Italia; dalla Unione Europea a discendere, nel caso dell'Urban UE<sup>23</sup>.

Anche il PISL presenta una struttura perfettamente compatta della gerarchia, che però non discende fino a ricomprendere né la Provincia né l'ente-base Comune: ricordiamo che l'unico ente obbligatorio dei PISL è la Regione, e che ad essa si è aggiunto in questo caso, in via facoltativa, il livello ministeriale.

Le Agende 21 costituiscono, non sorprendentemente, una realtà mista: per circa il 70% dei casi presentano una struttura perfettamente compatta, ma questa volta a partire dal basso: si parte dal livello dell'ente gestore, che può essere un Comune, un consorzio di Comuni, una Comunità Montana o una Provincia, e si sale, includendo rispettivamente la Provincia, la Regione e il Ministero dell'Ambiente, o, alternativamente, la Regione e il Ministero.

Per la famiglia delle politiche ambientali si apprezzano delle differenze tra le regioni considerate: la quasi totalità delle eccezioni alla regola della "compattezza" è infatti costituita da casi lombardi.

Infine, le politiche più compatte in assoluto sono, come ci si aspetta, il bilancio partecipativo, il piano strategico e le politiche temporali. La loro compattezza è però strutturale: esse dovrebbero coinvolgere un solo livello, che è quello comunale<sup>24</sup>.

A conclusione di questa indagine sulla dimensione a rete delle politiche, includiamo una tabella che riassume le relazioni tra enti governativi riscontrate nei nostri dati.

**Tabella 11: relazioni tra enti governativi, casi riscontrati**

livelli di governo	Tot. casi	livelli di governo					Tot. relazioni
		UE	min	reg	prov	com	
UE	3	-	1	2	1	3	7
ministeri	33	1	-	24	7	28	60
regioni	32	2	24	-	3	27	56
province	15	1	7	3	-	10	21
comuni(*)	61	3	28	27	10	-	68

(\*) Il livello comunale corrisponde all'aggregazione dei casi degli enti comuni e dei consorzi di comuni.

<sup>23</sup> Il solo caso anomalo è rappresentato dall'unico Urban UE rispondente, che salta il livello della provincia tra gli enti promotori-finanziatori.

<sup>24</sup> Le uniche eccezioni a questa regola di comunalità "stretta" sono costituite da: un bilancio partecipativo lombardo, che coinvolge la Provincia, un piano strategico piemontese, anch'esso coinvolgente la Provincia, e una politica temporale lombarda, che vede la partecipazione della Regione. Quest'ultima politica è l'unico processo inclusivo nel quale il salto tra livelli di governo risulta visibile, poiché l'inclusione irrituale di un ente supplementare riguarda un livello non contiguo al Comune: la Regione.

Si può osservare che i rapporti tra enti governativi hanno luogo indipendentemente dalla distanza gerarchica che li separa, e che tutti i livelli considerati si trovano in relazione con ciascuno degli altri, in almeno uno dei casi rilevati.

Il livello di governo meno “relazionale” è senza ombra di dubbio costituito dalla Provincia. Ciò è dovuto al fatto che il livello inferiore, il Comune (o il consorzio di Comuni, o la Comunità Montana) entra in relazione molto più frequentemente e direttamente con i livelli superiori, scavalcando il livello provinciale. D'altra parte l'ente governativo immediatamente superiore, la Regione, presenta meno relazioni con la Provincia di quante non ne intrattenga con il Ministero, o addirittura con l'Unione Europea. Questo dato, affiancato anche alle evidenze sul finanziamento alle Agende 21 nelle due Regioni (in Lombardia la Regione le finanzia, al contrario della provincia, e in Piemonte accade, almeno nella provincia di Torino, l'esatto contrario), suggerisce forse che i rapporti tra i due enti più che a logiche di collaborazione siano ispirati a logiche competitive e di concorrenza. La provincia sembra avere un profilo istituzionale incerto: essa è continuamente sfidata dall'alto e dal basso.

*La dimensione partenariale delle politiche: gli enti non governativi coinvolti nella promozione e nel finanziamento delle politiche*

I dati relativi agli enti non governativi coinvolti nella promozione e nel finanziamento delle politiche ci danno la possibilità di esplorare la dimensione del partenariato.

Il primo dato che colpisce è che i casi che hanno indicato i “privati” tra gli enti finanziatori non sono, in effetti, molto numerosi, e ancor meno sono i dettagli forniti.

Dei 16 rispondenti che hanno indicato la casella “privati” tra i promotori-finanziatori, 4 non hanno specificato alcunché; i 12 che hanno scelto di integrare l'informazione generica sui finanziatori non governativi hanno segnalato, in 5 casi, dei costruttori a vario titolo: consorzi di imprenditori e costruttori, imprese e cooperative edili. L'indicazione dei costruttori rappresenta la categoria che compare più di frequente. Inoltre, sono stati indicati finanziamenti da parte di fondazioni bancarie e non (CRT, San Paolo, Olivetti), e di un'azienda municipalizzata per i rifiuti urbani.

L'idea che le politiche partecipative siano politiche partenariali non trova forte riscontro. Evidentemente, il partenariato esiste solo laddove c'è una richiesta vincolante o un'indicazione preferenziale nei bandi. In sintesi, dunque, forme partenariali di alto livello, come nel caso della

partecipazione di fondazioni bancarie, o di imprese per l'edilizia residenziale, sono riscontrabili solo tra le politiche di riqualificazione urbana<sup>25</sup>.

### *L'istituzionalizzazione delle politiche*

Il processo di istituzionalizzazione è il risultato di due direttrici evolutive ideali e, almeno teoricamente, convergenti: la linea dell'anzianità delle politiche e quella del livello di formalizzazione delle stesse. La linea dell'anzianità rappresenta un fenomeno semplice: quanto più una politica è anziana, tanto più sarà stata soggetta a un processo di istituzionalizzazione. Il livello di codifica di una politica, invece, ha a che vedere con il grado di "certezza delle regole del gioco": quanto più queste ultime sono codificate, e dunque certe, tanto più quella politica sarà istituzionalizzata. Le regole del gioco rispetto alle quali si è concentrata la nostra attenzione sono costituite dal grado di uniformità insito nella struttura di finanziamento delle politiche. Come abbiamo visto, le politiche partecipative si contraddistinguono generalmente per un elevato livello di frammentazione delle fonti di finanziamento; ciò che però varia sensibilmente da strumento a strumento è l'esistenza di uno *standard* riconosciuto nella struttura del finanziamento stesso.

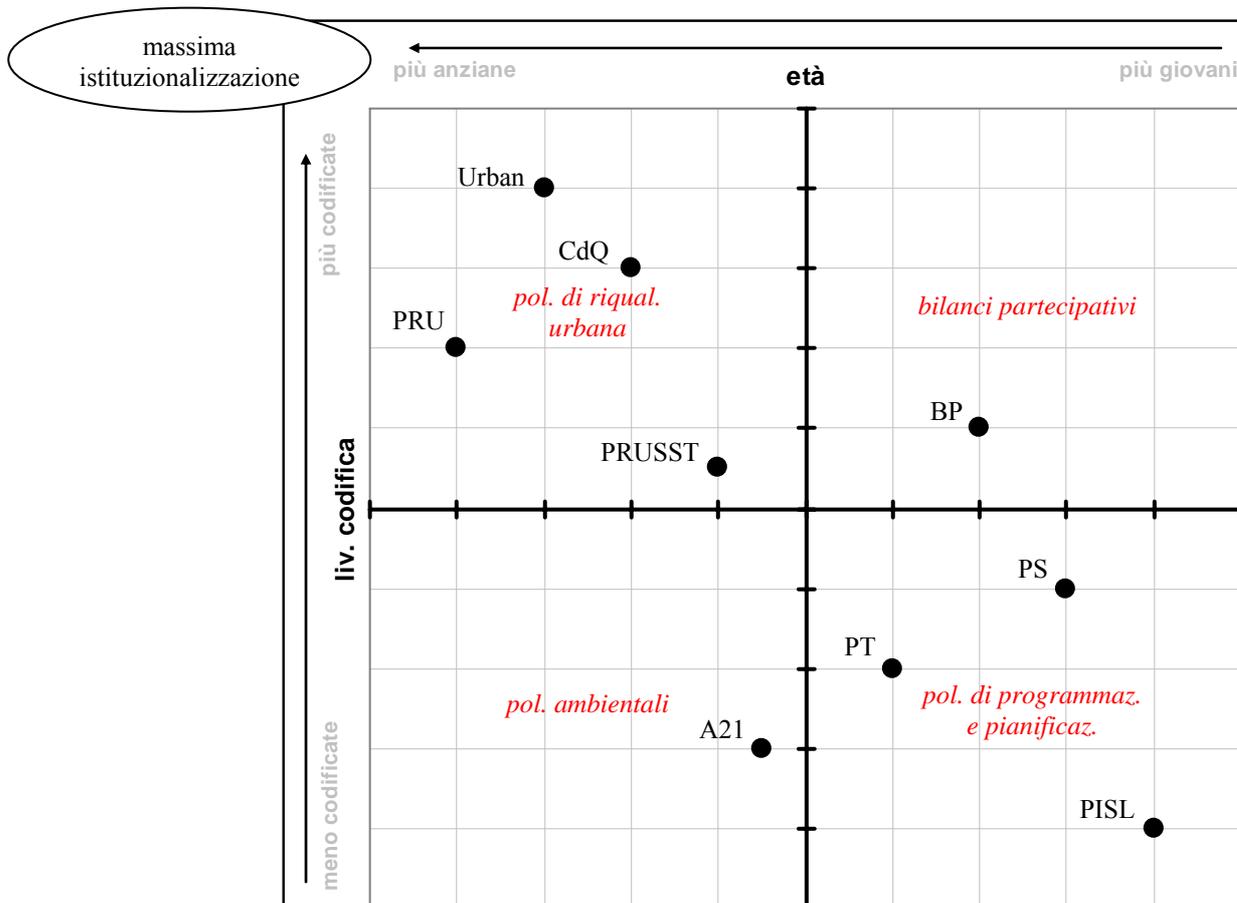
Il grafico sottostante è il risultato di un *ranking* di tipo qualitativo effettuato secondo le due dimensioni principali: l'età, che fa riferimento principalmente alla data di istituzione della politica e alla diffusione delle prime esperienze in Italia, e il livello di codifica, che in prima approssimazione risulta dall'esistenza o meno di uno *standard* strutturale di finanziamento e dall'entità della deviazione rispetto ad esso (rif. Tab. 9, in particolare il coefficiente di variazione).

---

<sup>25</sup> Nel bando del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per i PRUSST è esplicitamente previsto che: (i) "gli investimenti privati per interventi privati devono coprire almeno un terzo dell'investimento complessivo", (ii) "i soggetti privati devono concorrere per quota parte significativa al finanziamento delle opere pubbliche o d'interesse pubblico" e (iii) "i soggetti promotori e i soggetti proponenti individuano gli interventi pubblici da ricomprendere nel programma anche in base alla possibilità che i medesimi interventi possano essere realizzati con risorse private sulla base di piani finanziari e di corrispettivi di gestione".

<http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=216>

Figura 5: matrice dell'istituzionalizzazione delle policies, per anzianità e livello di codifica



Le politiche più istituzionalizzate sono, senza ombra di dubbio, le politiche di riqualificazione urbana. Ai progetti Urban spetta il primato assoluto di istituzionalizzazione, seguiti a ruota da CdQ e PRU. I PRUSST sono le politiche meno istituzionalizzate di questo gruppo, d'altra parte all'interno di esso sono le politiche di istituzione normativa più recente.

All'estremo opposto si situano le politiche di programmazione/pianificazione: politiche temporali, piani strategici e PISL. Questi ultimi rappresentano le *policies* più giovani in assoluto e le meno istituzionalizzate tra quelle in *data base*.

I bilanci partecipativi, sebbene siano di istituzione recente, presentano un livello di codifica relativamente elevato. Questa caratteristica è però da imputarsi al fatto che la loro struttura di finanziamento è semplicissima: come abbiamo visto, sono politiche che fanno ricorso quasi esclusivamente a *budget* propri.

Le politiche ambientali (Agende 21), nonostante abbiano conosciuto una notevole diffusione (nella linea di evoluzione rintracciata nel *data base* sono le più anziane), sono scarsamente codificate, poiché per esse non si può parlare in senso proprio di uno *standard* di finanziamento.

Quando si parla di istituzionalizzazione, bisogna tenere conto del fatto che il profilo di evoluzione (quindi di istituzionalizzazione) delle politiche ha generalmente un orizzonte temporale lunghissimo: dall'analisi dei dati risulta che per una maggioranza schiacciante delle politiche oggetto d'indagine (circa l'80% dei casi) non è prevista una data di conclusione. L'esempio di tre politiche di riqualificazione urbana, CdQ, PRU e PRUSST, è emblematico: in nessuno di questi casi viene indicata la data di cessazione ufficiale della politica. Lo stesso, con una sola eccezione, vale per i bilanci partecipativi.

L'idea suggerita è dunque che, almeno potenzialmente, si tratti di politiche "immortali", che è possibile rigenerare anche al di là delle scadenze previste dai bandi di finanziamento, ricorrendo a fondi di *budget* propri o a fonti differenti da quelle originarie.

Relativamente al processo di istituzionalizzazione è utile anche precisare un altro aspetto: le politiche in *data set* procedono verso la piena istituzionalizzazione a velocità differenti, in connessione alla loro stessa natura. Le politiche oggetto di indagine, infatti, si possono distinguere in politiche "cicliche" e politiche "a progressione lineare". Tra le prime figurano senz'altro i bilanci partecipativi, il cui ciclo di vita annuale segue necessariamente quello del bilancio comunale, ma anche i piani strategici e le politiche temporali. Esse, infatti, sono strumenti di piano, e in quanto tali, sono soggette a riformulazioni periodiche, dando vita a edizioni successive della stessa politica, per adattarsi alle mutate condizioni di contorno.

Le politiche di riqualificazione urbana si possono invece definire politiche a progressione lineare, poiché, nascendo grazie a finanziamenti esterni (ministeriali e/o europei) di lungo periodo (4-5 anni), presentano occasioni di riformulazione molto più diluite nel tempo rispetto alle politiche cicliche. Un'altra importante differenza riguarda la formulazione "dall'alto" o "dal basso" delle politiche: alle politiche a formulazione "dall'alto", quali sono le politiche di riqualificazione urbana, corrispondono una spinta creativa di tipo uniforme e un vantaggio iniziale nell'accumulazione del capitale di istituzionalizzazione, e quindi anche di isomorfismo. Per le altre, invece, il capitale isomorfo iniziale, provenendo dal basso, è minore, poiché la spinta creativa è eterogenea.

In sintesi, con ogni probabilità, due sono i meccanismi isomorfici in gioco: una forte spinta iniziale per le politiche a progressione lineare, e piccoli ma più frequenti impulsi mimetici per le politiche cicliche.

Dubbia è ancora la collocazione delle Agende 21: finora non si sono avuti cicli differenti, ma, data la loro bassa strutturazione e visto che sono fatte molto più "in casa" delle politiche di riqualificazione urbana, nulla esclude che in futuro anche per le prime possa innescarsi un meccanismo di progressione ciclica.

Da ultimo, comunque, vale la pena sottolineare che la distinzione tra politiche cicliche e a progressione lineare è solo paratattica: tutte le politiche sono cicliche, se si considera che sono processi continui di formulazione e riformulazione e, a seguire, di attuazione, valutazione e ridefinizione.

### *Il fenomeno della territorializzazione delle politiche*

Indagare il fenomeno della cosiddetta “territorializzazione” delle politiche significa, di fatto, guardare alla questione della localizzazione delle politiche in senso lato.

In primo luogo, risulta utile guardare alla localizzazione delle politiche partecipative in termini di porzione di territorio interessato, in una prospettiva politico-amministrativa; il che non significa altro che individuare l’ente governativo che gestisce ciascuna politica partecipativa.

In secondo luogo, per descrivere il radicamento territoriale delle diverse politiche, è necessario soffermarsi sulla dimensione - grande o piccola - dell’ente gestore.

Da ultimo, è utile porre attenzione alla concentrazione territoriale delle politiche partecipative, poiché guardare ad essa consente di vedere con maggiore chiarezza i meccanismi che operano nella loro diffusione.

### *Il Comune come ente gestore di base*

Come si è anticipato nel paragrafo di presentazione delle politiche presenti in *data base*, gli enti che gestiscono le politiche rilevate sono, ad eccezione di alcune Agende 21 e del caso piemontese di Urban Italia, sempre Comuni. Le Agende 21 sono gestite anche da Province, Consorzi di Comuni e Comunità Montane; l’Urban Italia rilevato è formalmente gestito da un Consorzio di Comuni.

La tabella sottostante mostra inequivocabilmente che l’unità amministrativa prevalente, con l’82% dei casi, è quella comunale.

**Tabella 12: distribuzione degli enti gestori, rispondenti e non rispondenti**

<b>Comuni</b>	<b>Comunità montane</b>	<b>Consorzi di comuni</b>	<b>Province</b>	<b>TOT.</b>
86	2	10	6	<b>104</b>
82%	2%	9%	5%	<b>100%</b>

Il Comune è quindi definibile come l’ente gestore di base delle politiche partecipative. Tale evidenza è espressione concreta del principio di “sussidiarietà verticale”, prescritto come criterio di

efficienza dall'Unione Europea e pienamente recepito nella riforma del Titolo V della Costituzione del nostro paese.

Il Comune, peraltro, è ente di base anche nel caso di politiche formalmente gestite da Comunità Montane o da Consorzi di Comuni. Infatti, sono numerosissimi i casi nei quali abbiamo riscontrato un meccanismo di “appropriazione” della politica da parte dell'amministrazione comunale capofila, nel caso dei Consorzi, del Comune più importante nel caso delle Comunità Montane. Tale meccanismo è emerso con forza nei dati sul colore dell'amministrazione che ha attivato la politica.

### *Le politiche e le dimensioni dei Comuni*

Guardare alla dimensione dei Comuni è importante nel momento in cui si voglia indagare se esista uno *standard* territoriale specifico per le diverse politiche, e quindi cercare di rispondere a domande come: esistono politiche attivate più frequentemente in Comuni di piccola dimensione? Esistono politiche che, per complessità di gestione o di accesso ai bandi di finanziamento, sono appannaggio delle sole realtà metropolitane?

Per operare una distinzione dei Comuni in “grandi” e “piccoli” si è guardato alla loro dimensione demografica. Le distinzioni normative, nell'effettuare questa analisi, non ci sono state di nessun aiuto. Infatti, la soglia che contraddistingue i “piccoli Comuni” è convenzionalmente fissata a 5.000 abitanti, dimensione che non risulta appropriata per il nostro lavoro. Molto più utile è stato suddividere i comuni in quattro categorie contenenti un pari numero di osservazioni, ricorrendo all'analisi quantilica.

Le osservazioni univoche di Comuni sono 51. La dimensione mediana è di 33.000 abitanti circa. Dall'analisi della distribuzione per quartili, risulta che il 25% dei Comuni osservati ha meno di 16.000 abitanti, mentre il 75% è di dimensione inferiore ai 47.000. I due estremi sono rappresentati da un Comune di circa 1.800 abitanti e da una realtà metropolitana che supera abbondantemente il milione di abitanti<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Dati Censimento 2001.

**Tab. 13: Dimensione dei comuni (quartili) per tipi di politiche (frequenze assolute), rispondenti e non rispondenti per le sole famiglie considerate (escl. PPU, PRP, PdZ)**

famiglie di politiche	Dimensioni dei Comuni				TOT.
	I quartile	II quartile	III quartile	IV quartile	
pol. ambientali	5 19%	6 23%	7 27%	8 31%	<b>26</b> <b>100%</b>
pol. riqual. urbana	3 8%	9 25%	7 19%	17 47%	<b>36</b> <b>100%</b>
pol. Progr. Pianif. (incl. PRUSST)	1 10%	0 0%	2 20%	7 70%	<b>10</b> <b>100%</b>
bil. Partecipativi	5 50%	0 0%	3 30%	2 20%	<b>10</b> <b>100%</b>
<b>TOT.</b>	<b>14</b> <b>17%</b>	<b>15</b> <b>18%</b>	<b>19</b> <b>23%</b>	<b>34</b> <b>41%</b>	<b>82</b> <b>100%</b>

**I quartile: <16.000 ab.; II q.: 16000-33.000 ab.; III q.: 33.000-47.000; IV q.: >47.000 ab.**

Come mostrano chiaramente le percentuali<sup>27</sup>, le Agende 21 sono pressoché equidistribuite tra i quattro gruppi di comuni, distinti per dimensione. Le politiche di riqualificazione urbana, invece, sono pressoché assenti nei Comuni di dimensione inferiore e tendono a concentrarsi in quelli più grandi in assoluto (quarto quartile). Una situazione simile, addirittura più accentuata, contraddistingue le politiche di programmazione e pianificazione. All'opposto di queste ultime, i bilanci partecipativi si concentrano nelle realtà comunali più piccole.

In conclusione, è importante rilevare che, in ogni caso, il 41% delle osservazioni ricade nell'ultimo quartile, ossia quello dei Comuni di dimensione molto grande.

Queste evidenze empiriche confermano, anche per le politiche partecipative, la veridicità di due dinamiche ben conosciute nelle scienze sociali: la grande dimensione delle organizzazioni, in questo caso la dimensione urbana delle amministrazioni, che significa automaticamente grande disponibilità di risorse anche - e soprattutto - in termini di *expertise*, pone i grandi Comuni in condizione di vantaggio nel reperimento di finanziamenti pubblici. Per contro, come nella lettura di grandi classici come il "Contratto sociale" di Rousseau, il "Federalist" di Madison, ma anche "La democrazia in America" di Tocqueville, la grande dimensione è un ostacolo sostantivo alla realizzazione di processi che prevedono la partecipazione diretta dei cittadini<sup>28</sup>. In questa prospettiva, invece i Comuni avvantaggiati sono i più piccoli, come dimostra il fatto che ad oggi

<sup>27</sup> Le percentuali vanno lette in termini di scostamento da una situazione di uniformità teorica, nella quale per ogni famiglia ogni cella dovrebbe contenere il 25% delle osservazioni.

<sup>28</sup> Sartori, nel 1957, scriveva: "Il fatto è che la democrazia come partecipazione diretta è possibile in certe condizioni e non in altre; e correlativamente che la democrazia rappresentativa è l'unica possibile in quelle condizioni nelle quali la partecipazione diretta è impossibile. La partecipazione sta in ragione della prossimità e dei piccoli numeri. Più aumentano le distanze, di altrettanto diminuisce la partecipazione: poiché questa non può essere presunta, richiede una presenza effettiva. E dunque la partecipazione è possibile solo *intra moenia*, nell'ambito di limitatissime estensioni territoriali, tra presenti. Non ci può essere partecipazione a distanza, tra assenti. La formula della partecipazione risulta perciò inutilizzabile quando entrano in gioco vasti territori e nazioni". Si veda anche Sartori (1995), p. 37.

non siano noti casi di bilanci partecipativi in realtà metropolitane, se si eccettua un caso, attivato però a livello circoscrizionale<sup>29</sup>.

### *I meccanismi che operano nel processo di diffusione delle politiche*

Indagare il fenomeno della territorializzazione delle politiche significa, come si è visto finora, porre attenzione alla concentrazione territoriale delle politiche partecipative.

Come mostrano i lavori di ricognizione delle politiche partecipative svolti attraverso internet, queste *policies* sembrano essere distribuite “a macchia di leopardo” e diffondersi “a macchia d’olio”.

Quel che però ci interessa in questa sede è che un’alta concentrazione di politiche in un determinato contesto territoriale costituisce un segnale inequivocabile del fatto che proprio lì sono attivi specifici meccanismi che spingono verso la proliferazione di politiche inclusive.

Sinteticamente, l’utilizzo della concentrazione territoriale come “segnale” ci consente di presentare, nei tre paragrafi successivi, alcune evidenze empiriche relative ai meccanismi isomorfici che agiscono nella diffusione di queste politiche.

### *Il meccanismo mimetico-normativo: il caso dei bilanci partecipativi lombardi*

In Lombardia si riscontra un’elevatissima concentrazione di bilanci partecipativi, contrapposta ad una quasi totale assenza di essi in Piemonte. La densità di bilanci partecipativi lombardi è massima nella provincia di Milano, nella quale è ubicato il Comune di Pieve Emanuele, che, come Grottammare per l’Italia centromeridionale, è stato il Comune pioniere, per il Nord Italia, nella sperimentazione di questa modalità inclusiva di origine brasiliana. Qui, evidentemente, i meccanismi isomorfici che agiscono sono di tipo mimetico e normativo: il bilancio di Pieve Emanuele, come risulta anche dalle specificazioni sulle *best practices* conosciute che hanno indotto alla sperimentazione di una modalità inclusiva, costituisce un *benchmark* per molte delle amministrazioni comunali della provincia di Milano. Nella tabella seguente<sup>30</sup> sono evidenziati in neretto i Comuni della Provincia di Milano che hanno attivato un bilancio partecipativo.

---

<sup>29</sup> Un modo di aggirare l’ostacolo che, con ogni probabilità, verrà esperito sempre più diffusamente, è l’istituzione di bilanci partecipativi elettronici che però, come è noto, pagano lo scotto di una pesante autoselezione dei partecipanti.

<sup>30</sup> Fonte: elenco fornito da FocusLab; a tali dati sono stati aggiunti due casi non censiti, mentre sono stati esclusi due casi “sospesi”: Melegnano e Corbetta. Anche il caso di Trezzo sull’Adda non è stato considerato, in quanto, come evidenziato da FocusLab e verificato personalmente, è ancora da avviare. Si ringrazia Elena Frascaroli.

**Tabella 14: bilanci partecipativi attivati sul territorio lombardo e piemontese**

<b>Regioni</b>	<b>Comuni promotori</b>
Lombardia	Cardano al Campo
	<b>Carnate</b>
	<b>Cinisello Balsamo</b>
	Crema
	<b>Locate di Triulzi</b>
	Lodi
	<b>Pieve Emanuele</b>
	<b>Vimercate</b>
	<b>Vimodrone</b>
	Piemonte
San Sebastiano da Po	

*Il meccanismo dei finanziamenti come motore della diffusione delle politiche:  
il caso delle Agende 21 piemontesi*

In questo paragrafo si pone l'attenzione su uno dei "motori primi" che muovono la diffusione (e favoriscono la concentrazione) delle politiche partecipative: la disponibilità di finanziamenti appositamente riservati alle politiche partecipative, che in qualche raro caso vengono stanziati dallo stesso ente gestore, più spesso dagli enti sovraordinati.

L'ipotesi generale è che la diffusione dei processi di *policy* inclusivi sia, almeno parzialmente, dipendente (condizione necessaria) dalla presenza di fondi che siano espressamente destinati a queste politiche. In particolare, ci si concentrerà sui casi nei quali le politiche "sbocciano" (nascono), e "fioriscono" (si diffondono) a seguito del fatto che esiste un ente finanziatore. Per dimostrare la validità di questa ipotesi prenderemo in esame il caso delle Agende 21, che si presta benissimo ad esemplificare questo meccanismo.

Come abbiamo visto, la regione Lombardia mette a disposizione dei finanziamenti per i processi di Agenda 21 attivati sul proprio territorio, mentre il Piemonte non lo fa: infatti, osserviamo ben 121 casi lombardi contro solo 29 casi piemontesi. Questi numeri parlano già da soli, ma il caso più interessante è quello del Piemonte: guardando i dati ci siamo accorti che le Agende 21 situate nella provincia di Torino sono 16 su 29 (ben il 55% del totale). La ragione, come poi verificato e già illustrato, è molto semplice: la provincia di Torino è l'unica provincia piemontese che finanzia direttamente i processi di Agenda 21 sul proprio territorio. La tabella seguente mostra in modo inequivocabile come le politiche prosperino proprio dove c'è un ente finanziatore.

**Tabella 15: processi di Agenda 21 attivati sul territorio piemontese (dati censuari)**

<b>Province</b>	<b>Enti</b>
Alessandria	Comune di Casale Monferrato
Asti	Comune di Asti
Biella	Prov. di Biella
	Comune di Biella
Cuneo	Prov. di Cuneo
	C.M. Valli Mongia, Cevetta, Langa Cebana
Novara	Prov. di Novara
	Comune di Novara
Torino	Prov. di Torino
	C.M. Pinerolese e Pedemontano
	C.M. Bassa val di Susa e Val Cenischia
	C.M. Val Chisone
	C.M. Val Pellice
	C.M. Val Sangone
	Comune di Chieri
	Comune di Collegno
	Comune di Grugliasco
	Comune di Moncalieri
	Comune di Quincinetto
	Comune di Torino
	Comune di Venaria
	Comune di Villastellone
	Ente Parco Canavese
Ente Parco Po-Torinese	
VCO	Prov. di VCO
	Comune di Verbania
Vercelli	Prov. di Vercelli
	C.M. Valsesia
	Comune di Vercelli

La tabella mostra anche che in realtà, seppure in misura molto minore, anche altre province, quali Biella, Novara, Verbano-Cusio-Ossola (VCO) e Vercelli, presentano un certo grado di “concentrazione” di processi di Agenda 21. Tale concentrazione, però, non è legata alla presenza di un ente finanziatore sovraordinato; pare piuttosto che si inneschi un meccanismo di contagio territoriale tra l’amministrazione provinciale e l’amministrazione del comune capoluogo di provincia. Il meccanismo di contagio tra politiche partecipative verrà comunque approfondito nel paragrafo successivo, seppure in una prospettiva non interna alla medesima politica, ma tra politiche di tipo diverso all’interno della stessa amministrazione territoriale.

*Il meccanismo di contagio intersettoriale tra politiche veicolato dall'expertise:  
il caso dei comuni piemontesi*

Se nel paragrafo precedente abbiamo trattato uno dei motori principali per la diffusione delle politiche, e solo a margine del meccanismo di contagio territoriale interno ad una stessa politica, in questa sede si tratterà della diffusione per “contagio interno” tra politiche differenti, nel contesto di un medesimo ente territoriale. Ancora una volta ci avvarremo di dati relativi al Piemonte. In particolare, le informazioni circa le politiche partecipative attivate nei diversi comuni piemontesi, raccolte durante tutto il periodo della ricerca mostrano concentrazioni consistenti di politiche di tipo diverso all'interno della medesima amministrazione comunale (rif. tab. A, in appendice). Ciò fa pensare ad una sorta di economia di scala nella gestione delle politiche partecipative: in questo caso, il motore primo della diffusione delle politiche partecipative è identificabile nella disponibilità di una specifica *expertise*. Si ritornerà sul tema dell'*expertise* più avanti, in occasione del trattamento dei dati relativi a domande specifiche presenti nel questionario.

*Il capitale sociale e le politiche*

Il capitale sociale preesistente, che per gran parte degli studiosi di processi inclusivi e deliberativi rappresenta un argomento acceso di dibattito<sup>31</sup>, è stato esplorato nel questionario a partire da due dimensioni cruciali: la dimensione organizzativa e di rete, “*grass root*”, che misura la presenza/assenza di gruppi con o senza capacità autonoma di azione e coordinamento, e la dimensione socioeconomica (prosperità *vs.* problematicità del contesto territoriale).

Il posizionamento delle singole politiche rispetto a queste due dimensioni è stato reso in forma numerica a partire dalle risposte date a due domande del questionario relative, per l'appunto, a situazione socioeconomica e dimensione di rete.

Gli indici per ciascuna dimensione sono stati calcolati come medie dei casi riconducibili alle singole politiche, a partire dai valori numerici indicati nella tabella seguente.

---

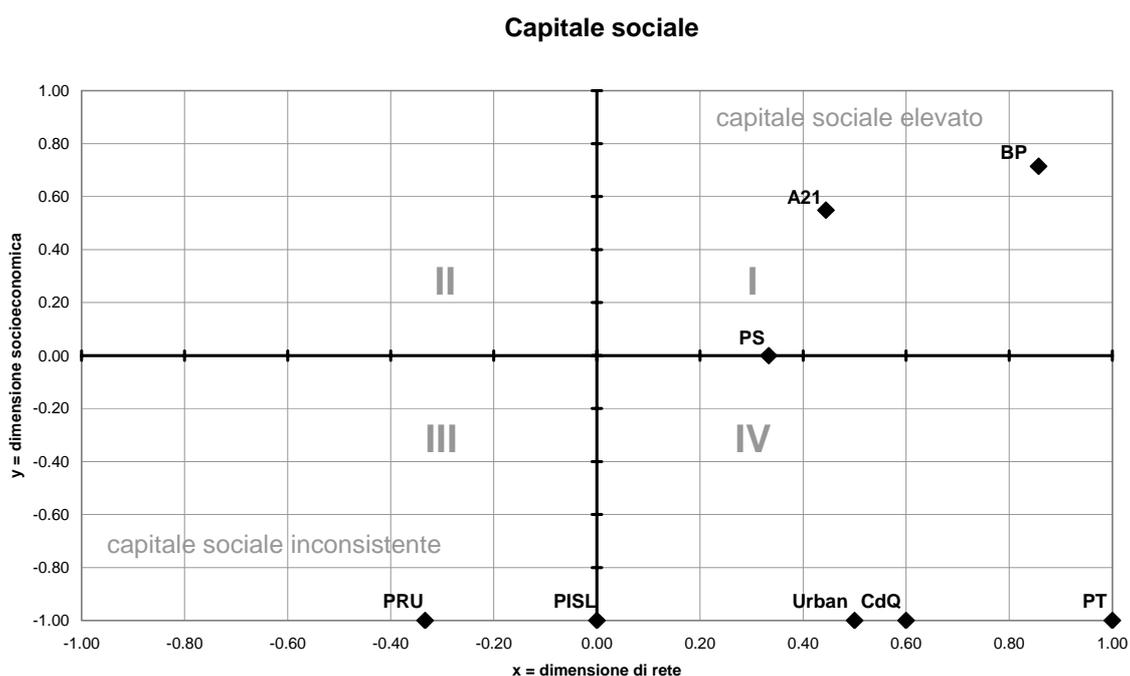
<sup>31</sup> Per il dibattito incentrato sulla questione se un elevato capitale sociale di partenza costituisca o meno una precondizione necessaria per l'estrinsecazione di dinamiche partecipative-deliberative, si vedano Scharpf (1997), Gambetta (1998) e Bobbio (2002b).

**Tabella 16: mappatura delle dimensioni di “rete” e socioeconomica su valori numerici**

<b>situazione socioeconomica</b>	<b>indice y</b>
sufficientemente prospera	1
problematica	-1
<b>dimensione di rete</b>	<b>indice x</b>
presenza di realtà attive, con capacità di azione e coordinamento	1
presenza di realtà attive, senza capacità di azione e coordinamento	0
assenza di realtà attive	-1

Come mostra il grafico in Figura 6, le politiche che si situano nel primo quadrante (I), quello a capitale sociale elevato, sono i bilanci partecipativi e le Agende 21. Entrambe queste politiche sono da considerarsi “neutre” rispetto alla prosperità o meno del contesto socioeconomico, nel senso che non sono state pensate dal legislatore per rispondere a situazioni di degrado. I PRU, invece, si trovano nella parte inferiore a sinistra del grafico, nel terzo quadrante, che configura la situazione più svantaggiata rispetto al capitale sociale. La loro collocazione appare in linea con i precetti normativi: queste politiche sono espressamente orientate ad un nucleo di edilizia residenziale pubblica, ossia a contesti caratterizzati da un’alta concentrazione di case popolari. Nel quarto quadrante si ritrovano infine le altre politiche di riqualificazione/rigenerazione urbana più significative: Urban e CdQ, nonché le politiche temporali che, com’è ovvio, fanno affidamento su un preesistente capitale di rete.

**Figura 6: distribuzione dei tipi di politiche nello spazio bidimensionale del capitale sociale**



L'aggregazione per famiglie alla quale si è fatto riferimento sopra non è stata qui utilizzata, poiché la collocazione delle politiche sul piano cartesiano del capitale sociale le taglia trasversalmente.

### *Le ragioni dell'attivazione di politiche partecipative*

Nei prossimi due paragrafi si entrerà nel cuore della questione del perché vengono attivate le politiche partecipative. Nel questionario, infatti, sono state poste agli amministratori due domande per indagare le motivazioni politiche e strumentali da essi percepite come cruciali per l'attivazione di processi inclusivi. Tra le risposte messe a disposizione dei compilatori sono state volutamente incluse formule strettamente connesse alle ipotesi di ricerca sulla diffusione delle politiche partecipative. Queste domande, dunque, hanno, seppure in modo solo parziale, una funzione di *backtalk* nei confronti dei soggetti che realmente si sono occupati dell'implementazione delle politiche. Le risposte rilevate hanno avuto non tanto la funzione di validare le nostre ipotesi di ricerca, quanto di verificare le percezioni degli amministratori stessi in ordine alle ragioni per l'attivazione di politiche inclusive.

### *Le ragioni politiche*

La tabella presentata in questo paragrafo mostra le opzioni di risposta messe a disposizione dei compilatori - due al massimo - e l'incidenza delle indicazioni rilevate, aggregate per famiglie di *policies*.

Come si può vedere, le opzioni di risposta esemplificano sia ragioni di alto profilo, come ad esempio combattere la crisi di fiducia verso le istituzioni o rispondere a una domanda di partecipazione ineludibile, sia ragioni più pragmatiche, come la difficoltà a raggiungere un accordo in sede politica o il cambiamento nella composizione/orientamento dell'amministrazione. Il *focus* di tutte le opzioni di risposta, ad ogni modo, è squisitamente politico.

**Tabella 17: frequenze delle risposte alla domanda 12 (ragioni politiche per l'avvio dell'intervento part.vo) per famiglie di politiche**

<b>ragioni politiche avvio intervento partecipativo</b>	<b>ambientali</b>	<b>riqual. urbana (incl. PRUSST)</b>	<b>programmazz./ pianificaz.</b>	<b>BP</b>	<b>TOT.</b>
risolvere un problema manifesto	16	22	3	0	<b>41</b>
combattere la crisi di fiducia verso le istituzioni	11	2	1	7	<b>21</b>
domanda di partecipazione ineludibile	9	9	1	2	<b>21</b>
altro	5	2	3	4	<b>14</b>
difficoltà a raggiungere un accordo in sede politica	3	0	1	0	<b>4</b>
cambio nella composizione/orientamento amministrazione	3	0	0	0	<b>3</b>

La tabella soprastante mostra la predominanza netta per tutte le famiglie di politiche, se si eccettuano i bilanci partecipativi, di un'opzione pragmatica: “la volontà di risolvere un problema manifesto”. Ciò che incuriosisce è il fatto che questa rappresenti l'opzione di risposta modale anche per le politiche ambientali. Se infatti, per le politiche di riqualificazione urbana, un problema manifesto può essere costituito dal degrado di un quartiere o di un rione cittadino e, per una politica di programmazione e pianificazione come la politica temporale, dalla necessità pressante di coordinare i tempi e gli orari di un'intera città, molto più difficile risulta immaginarsi la coerenza di un problema manifesto che induca l'adozione di un'Agenda 21, al di là di una generica percezione della questione ambientale come impellente.

Per i bilanci partecipativi, al contrario, con molta onestà non è mai stato indicato un problema manifesto da risolvere, bensì due opzioni di alto profilo: nella stragrande maggioranza dei casi, la volontà di combattere la crisi di fiducia verso le istituzioni, e, in seconda battuta, l'ineludibilità di una domanda sociale di partecipazione. In questo senso, gli amministratori dei bilanci partecipativi dimostrano di essere consapevoli del fatto che questi processi sono prima di tutto uno strumento politico di avvicinamento delle istituzioni ai cittadini.

In ogni caso, l'opzione relativa alla crisi di fiducia, abbinata a quella del problema manifesto, è risultata la seconda più indicata anche per le Agende 21.

Per le politiche di riqualificazione urbana è stata invece indicata, come seconda opzione, la risposta relativa all'esistenza di una domanda sociale di partecipazione che non può essere elusa. Queste

risposte, evidentemente, stanno a indicare come l'adozione di modalità inclusive, per progetti che hanno un nucleo strutturale "duro", abbia un imprescindibile valore funzionale e di metodo.

Le due opzioni più attinenti alle ipotesi di ricerca hanno ottenuto pochissime indicazioni. Quella relativa al cambio di amministrazione ha ottenuto solo tre indicazioni, tutte peraltro da parte di casi di politiche ambientali, che hanno specificato che la direzione del cambiamento è stata dal centro-destra al centro-sinistra.

L'opzione relativa alla difficoltà di raggiungere un accordo in sede politica presenta quattro indicazioni in totale, riconducibili, ancora una volta, a tre Agende 21, e, in un caso, ad una politica di programmazione e pianificazione. Il fatto che le due opzioni più marcatamente "politiche" abbiano ricevuto un numero di adesioni piuttosto basso è, con ogni probabilità, sintomo di una certa ritrosia a parlare di *politics* da parte del personale amministrativo. Per ricorrere a una terminologia weberiana, gli amministratori, evidentemente, preferiscono autorappresentarsi quanto più possibile come facenti parte di una burocrazia "acefala".

Le "altre" ragioni politiche fanno generalmente riferimento al valore intrinseco della partecipazione e alla volontà di promuovere una nuova concezione di governo locale. Un caso particolarmente interessante insiste sul concetto di *surplus* cognitivo della partecipazione.

### *Le ragioni contingenti e strumentali*

Questa domanda, come mostra la tabella sottostante, offriva ai compilatori la scelta tra risposte strettamente legate alle ipotesi di ricerca sulla diffusione delle politiche partecipative: un'opzione infatti fa esplicitamente riferimento alla possibilità di ottenere finanziamenti *ad hoc*, un'altra all'importanza del *benckmarking* e delle *best practices*, un'altra ancora alla presenza di un'apposita *expertise*. L'ultima opzione prende le mosse invece da una classica accusa che viene mossa alle politiche partecipative: quella di avere quale principale funzione la costruzione preventiva del consenso<sup>32</sup>. La sua formulazione è stata alleggerita dalle implicazioni normative, facendo riferimento esplicito alla fase di implementazione.

---

<sup>32</sup> Si vedano, al riguardo, Susskind e Eliot (1983) e Bobbio e Zeppetella (1999).

**Tabella 18: ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità partecipativa, per famiglie di politiche**

<b>ragioni sperimentazione intervento partecipativo</b>	<b>ambientali</b>	<b>riqual. urbana (incl. PRUSST)</b>	<b>programmaz./ pianificaz.</b>	<b>BP</b>	<b>TOT.</b>
ottenere finanziamenti riservati a politiche partecipative	19	11	7	2	<b>39</b>
assicurare il consenso per l'implementazione	19	19	2	0	<b>40</b>
conoscenza di best practices	6	2	2	4	<b>14</b>
presenza di un' <i>expertise</i> in politiche partecipative	4	6	1	1	<b>12</b>

Le risposte prevalenti, per tutte le famiglie, eccettuati i bilanci partecipativi, sono quelle relative all'ottenimento di finanziamenti riservati e al consenso per l'implementazione. La conoscenza di *best practices* è invece la ragione più importante per l'attivazione dei bilanci partecipativi. Ciò conferma quanto detto sopra a proposito della spinta mimetico-normativa connessa alla diffusione di queste politiche. La presenza di un'*expertise*, invece, viene indicata da un gruppo minoritario di rispondenti. Essa è per i tre quarti dei casi mista, ossia composta da amministratori e da consulenti esterni all'amministrazione, totalmente esterna all'amministrazione per gli altri casi.

Rivolgendo la nostra attenzione ai dati disaggregati per singole politiche, si rileva che bilanci partecipativi e politiche temporali non indicano mai l'opzione "assicurare il consenso per l'implementazione". Questa mancata indicazione è coerente con il fatto che queste due *policies*, a differenza delle altre, per le quali il salto tra formulazione e messa in opera è rilevante, vengono percepite come - e sono - politiche eminentemente "regolative", nel senso che la formazione della politica coincide con l'implementazione della stessa.

I dati suggeriscono anche che la pratica di *benchmarking* potrebbe essere più intensa per alcuni tipi di politiche, quali Agende 21, CdQ, bilanci partecipativi e piani strategici, che indicano l'opzione relativa alla conoscenza di *best practices*.

L'opzione relativa alla presenza di *expertise*, invece, sembra più trasversale rispetto ai tipi di politiche: infatti viene indicata da 5 tipi di politiche su 9, principalmente dalle A21 e dai CdQ.

#### *Il colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica*

Per aggirare l'attesa reticenza nel rispondere a domande sulla *politics*, nel questionario è stata inclusa una domanda così strutturata, volta ad ottenere informazioni relative al colore politico:

**SCHEDA DELL'INTERVENTO**

**L'idea di attuare l'intervento partecipativo oggetto di indagine è sorta durante:**  
*(in caso di intervento multi-governativo, indicare una risposta per ciascun livello di governo coinvolto)*

una giunta regionale di centrodestra  
 una giunta regionale di centrosinistra

una giunta provinciale di centrodestra  
 una giunta provinciale di centrosinistra

una giunta comunale di centrodestra  
 una giunta comunale di centrosinistra

una giunta circoscrizionale di centrodestra  
 una giunta circoscrizionale di centrosinistra

← →

Il trattamento dei dati e l'indicazione degli stessi rispondenti hanno evidenziato che l'unico livello di governo rilevante al fine di verificare il nesso con il colore politico è costituito da quello dell'ente gestore.

Come mostra la tabella sottostante, il 72% degli enti gestori che hanno attivato la politica è di centro-sinistra, mentre il 21% è di centro-destra. Se l'iniziativa della politica è sempre riconducibile ad amministrazioni di centro-sinistra per le famiglie di programmazione/pianificazione e per i bilanci partecipativi, la situazione si presenta più variegata per le altre due famiglie. Le Agende 21 presentano una percentuale piuttosto elevata di amministrazioni di centro-destra (30% vs. 55% di centro-sinistra). Per le politiche di riqualificazione urbana le percentuali sono del 20% per il centro-destra contro l'80% del centro-sinistra.

La spiegazione di questa asimmetria tra famiglie di *policies* forse risiede nella contrapposizione ideale fra due fattori: un fattore culturale, che spiega ampiamente la connotazione politica soprattutto dei bilanci partecipativi, che sono politiche che nascono dal basso, e un fattore legato ai finanziamenti, che evidentemente ha un peso decisivo nell'attivazione delle Agende 21 e delle politiche di riqualificazione urbana.

Se il risultato sul colore politico ha valore più generale per le politiche *core*, il dato relativo alle politiche residuali, soprattutto ai PISL - veicolati dall'alto (Regione) e rappresentati da pochi casi - va interpretato con più cautela.

**Tabella 19: colore politico dell'ente gestore che ha attivato l'intervento, per tipi di politiche raggruppati per famiglie**

famiglie di politiche	politiche	ente gestore	cdx	csx	manc. risposta	TOT.
ambientali	A21	provincia	3	2	0	5
		comune	5	11	2	18
		consorzio di comuni	2	4	2	8
		comunità montana	0	1	1	2
<b>TOT. Pol. ambientali</b>			<b>10</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>33</b>
			<b>30%</b>	<b>55%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>
riqualif. Urbana	CdQ	comune	4	10	0	14
		PRU	1	5	0	6
		Urban	0	2	0	2
		consorzio di comuni	0	1	0	1
		PRUSST	0	2	0	2
<b>TOT. Pol. riqualif. Urbana</b>			<b>5</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
			<b>20%</b>	<b>80%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
programmaz./pianificaz.	PISL	comune	0	1	0	1
		PS	0	4	0	4
		PT	0	2	0	2
<b>TOT. Pol. programmaz./pianificaz.</b>			<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
			<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
bilanci partecipativi	bilancio partecipativo	comune	0	7	0	7
<b>TOT. Bilanci partecipativi</b>			<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
			<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>			<b>15</b>	<b>52</b>	<b>5</b>	<b>72</b>
			<b>21%</b>	<b>72%</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>

### *L'appel elettorale delle politiche partecipative*

Nel questionario compare una domanda che mira a verificare il peso specifico delle politiche partecipative nelle dinamiche elettorali. Molto semplicemente, si è chiesto se la politica partecipativa oggetto di indagine facesse parte o meno del programma elettorale dell'amministrazione che l'ha in carico.

**Tabella 20: presenza nel programma elettorale della politica, per politiche, raggruppate per famiglie**

famiglie	tipi di politiche	non presente	presente	non sa	non compila	TOT.
pol. ambientali	A21	36%	39%	21%	3%	100%
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>36%</b>	<b>39%</b>	<b>21%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>
pol. riqualif. urbana	CdQ	21%	36%	36%	7%	100%
	PRU	17%	17%	67%	0%	100%
	Urban	33%	33%	33%	0%	100%
<b>TOT. pol. riqualif. urbana</b>		<b>22%</b>	<b>30%</b>	<b>44%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	50%	0%	50%	0%	100%
	PISL	100%	0%	0%	0%	100%
	PS	0%	75%	25%	0%	100%
	PT	50%	50%	0%	0%	100%
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>33%</b>	<b>45%</b>	<b>22%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
bilanci partecipativi	BP	0%	100%	0%	0%	100%
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>		<b>28%</b>	<b>43%</b>	<b>26%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

Le politiche partecipative, come si vede nella tabella, sono generalmente dotate di *appeal* elettorale: il 43% dei casi rispondenti indica esplicitamente che sono state argomento di propaganda elettorale. Come cavalli di battaglia elettorale spiccano i bilanci partecipativi (la totalità dei casi) e i piani strategici (i tre quarti dei casi). Anche le Agende 21 nel 39% delle osservazioni risultano presenti nel programma elettorale.

#### *Imprenditori e network di policy*

I dati mostrano che, posti di fronte all'opzione di indicare quali soggetti abbiano ricoperto un ruolo determinante nella realizzazione della politica, i rispondenti hanno indicato, in ordine: politici (61 indicazioni), dirigenti (42), consulenti (39) e, solo in ultima posizione, i cittadini (14).

Non è stato previsto un limite alle risposte ammissibili, e le due combinazioni più ricorrenti sono state: politici, dirigenti e consulenti (ribattezzato qui indebitamente “triangolo di ferro”) in 17 casi, e i soli politici in 14. In 3 casi particolarmente interessanti sono stati indicati i soli consulenti: ciò è avvenuto in via esclusiva nella Regione Lombardia, per un bilancio partecipativo e due Agende 21. Le poche indicazioni dei cittadini appaiono sempre in combinazioni miste.

La tabella seguente permette di confrontare, per le due Regioni considerate, le tre combinazioni che appaiono più rilevanti, e di mettere in luce le differenze nella cultura amministrativa tra le due Regioni.

**Tabella 21: ricorrenze dei pattern di attori con ruoli determinanti (numeri assoluti e percentuali dei rispondenti per regione)**

<b>attori con ruoli determinanti</b>	<b>Lombardia (35 rispondenti)</b>	<b>Piemonte (37 rispondenti)</b>	<b>totale (72 rispondenti)</b>
politici	7 20%	7 19%	14 19%
consulenti	3 9%	0 0%	3 4%
politici+dirigenti+consulenti	7 20%	10 27%	17 24%

Le indicazioni “pure” identificano l’esistenza di singoli imprenditori di *policy*, mentre il cosiddetto triangolo di ferro coincide con il nucleo duro del *network* di *policy*, ossia il *team* della politica.

I dati relativi alle specificazioni permettono di evidenziare che gli assessori sono la categoria più indicata in assoluto, collezionando una percentuale del 72% delle indicazioni per le Agende 21, del 58% per i bilanci partecipativi e del 53% per i CdQ.

I sindaci costituiscono la categoria più indicata per i PRUSST (la totalità delle indicazioni), e gli Urban (3 indicazioni su 4). Questo dato mette in evidenza quanto prestigio attribuiscono le amministrazioni a queste politiche.

I presidenti di circoscrizione compaiono in tre sole indicazioni: in 2 CdQ e un bilancio partecipativo. Questo mostra che il livello micro-locale ha una rilevanza relativa, e solo in alcune specifiche politiche.

### *Il colore dei politici con ruolo determinante*

Entrando nel dettaglio delle afferenze politiche degli attori politici con un ruolo determinante, le informazioni fornite dai dati raccolti variano da: “nessuna identificazione”, “identificazione di un’area politica” (centro-destra o centro-sinistra), o “identificazione di un partito”.

Il totale degli attori politici ammonta a 77<sup>33</sup>. In quasi la metà dei casi (34 su 77, pari al 44% circa) la specificazione sull’appartenza politica manca del tutto. Per il 20% circa dei casi (15 su 77) è

<sup>33</sup> Non tutti i rispondenti hanno specificato un politico, ma alcuni ne hanno indicato più d’uno.

indicata la sola area politica, e per i casi restanti (28 su 77, pari al 36% circa) viene specificato il partito preciso di appartenenza.

Quando sono fornite indicazioni, le specificazioni di area per il centro-destra sono solo 4 su 77, poco più del 5%; per il centro-sinistra ammontano a 10 su 77, quasi il 13%<sup>34</sup>.

Anche il dettaglio delle specificazioni di partito mostra un'esiguo numero di indicazioni partitiche per il centro-destra (2 su 77, meno del 3%) e, al contrario, un'ampio utilizzo della specificazione partitica per i politici del centro-sinistra: addirittura 26 specificazioni su 77, quasi il 34%.

Aggregando le informazioni sulle specificazioni di area e partito, il centro-destra si ferma all'8% circa (6 specificazioni), mentre il centro-sinistra arriva quasi al 47% (36 specificazioni)<sup>35</sup>.

Passando in rassegna le singole politiche, le Agende 21 si confermano le politiche con la minore connotazione politica: infatti, presentano il tasso di mancate specificazioni più alto, oltre il 62%. Dove le specificazioni ci sono, il quadro è comunque netto: aggregando le specificazioni di area e partito, il centro-destra non arriva al 14%, mentre il centro-sinistra supera il 24% dei casi.

I CdQ si collocano secondi nella graduatoria delle politiche più recalcitranti alla collocazione politica, con un 47% di mancate specificazioni. Un aspetto rilevante di questo tipo di politica è il tasso comunque alto di specificazione dell'appartenenza politica al centro-destra. Si può ricondurre agevolmente la spiegazione di questo quasi-12% all'indicazione di numerosissimi politici determinanti nei CdQ del capoluogo lombardo<sup>36</sup>.

I bilanci partecipativi si confermano, tra le *core policies*, i casi con la più marcata connotazione politica, presentando (al netto del caso "ibrido" citato poco sopra) esclusivamente specificazioni di area di appartenenza o di partito di centro-sinistra.

In generale, è interessante notare che nel centro-destra sono citati due soli partiti, Forza Italia e Lega Nord, mentre è decisamente più ampio il numero delle forze politiche di centro-sinistra.

---

<sup>34</sup> Esiste un caso residuale che indica l'appartenenza ad entrambi gli schieramenti dei politici che hanno avuto un ruolo rilevante nella promozione dell'intervento, e si tratta - sorprendentemente - di un bilancio partecipativo lombardo. La specificazione, tuttavia, si riferisce ai soli consiglieri comunali, e comprende anche un sindaco di centro-sinistra (del partito dell'Ulivo) e un assessore, anch'esso di centro-sinistra (partito della Margherita).

<sup>35</sup> Il caso "ibrido" di specificazione del bilancio partecipativo, pur essendo chiarissimo nella sua interpretazione, non è stato conteggiato.

<sup>36</sup> Sono stati specificati politici sia della giunta Albertini che della giunta Moratti: di fatto si tratta di una duplicazione, che indica che la risposta è stata data con uno spirito più formale che sostanziale, non indicando i soli imprenditori di policy ma, più genericamente, i responsabili

**Tabella 22: frequenze delle specificazioni di partiti (o area politica) per politica, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi)**

famiglie di politiche	dato mancante	indip. sinistra	PRC	DS	Margherita	Ulivo	SDI	FI	Lega Nord	TOT.
pol. ambientali	24 <i>82.76%</i>	1 <i>3.45%</i>	1 <i>3.45%</i>	1 <i>3.45%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	1 <i>3.45%</i>	1 <i>3.45%</i>	<b>29</b> <i>100.00%</i>
pol. riq. urbana	15 <i>55.56%</i>	0 <i>0.00%</i>	4 <i>14.81%</i>	5 <i>18.52%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	3 <i>11.11%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	<b>27</b> <i>100.00%</i>
pol. progr./pianificaz (incl. PRUSST)	3 <i>33.33%</i>	0 <i>0.00%</i>	1 <i>11.11%</i>	4 <i>44.44%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	1 <i>11.11%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	<b>9</b> <i>100.00%</i>
bilanci partecipativi	7 <i>58.33%</i>	0 <i>0.00%</i>	2 <i>16.67%</i>	1 <i>8.33%</i>	1 <i>8.33%</i>	1 <i>8.33%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	<b>12</b> <i>100.00%</i>
<b>TOT.</b>	<b>49</b> <i>63.64%</i>	<b>1</b> <i>1.30%</i>	<b>8</b> <i>10.39%</i>	<b>11</b> <i>14.29%</i>	<b>1</b> <i>1.30%</i>	<b>1</b> <i>1.30%</i>	<b>4</b> <i>5.19%</i>	<b>1</b> <i>1.30%</i>	<b>1</b> <i>1.30%</i>	<b>77</b> <i>100.00%</i>

L'ampio "spacchettamento" del centro-sinistra in partiti, contrapposto a quello minimale del centro-destra, potrebbe essere indice, nella percezione dei funzionari amministrativi, di frammentazione, almeno identitaria, dell'area: per l'appartenenza di centro-sinistra solitamente non si indica solo l'area politica, ma il partito.

Tra le specificazioni dei partiti, il partito maggioritario della coalizione di centrosinistra, i DS, è il partito più presente (14,29%), ma il dato non è confrontabile, per i motivi illustrati sopra relativi al basso tasso di specificazione partitica del centro-destra, con quello relativo al partito maggioritario della coalizione avversa, Forza Italia, che detiene solo l'1,3%. Il secondo partito rappresentato è quello della Rifondazione Comunista, con 8 casi su 77 (oltre il 10%).

#### *Colore politico: variabili a confronto*

Per attribuire un'appartenenza politica alle amministrazioni responsabili delle varie iniziative, è stata creata una variabile derivata, costruita in primo luogo sulla base della domanda relativa al colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica (rif. paragrafo "Il colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica"). In mancanza di questa informazione, si è fatto ricorso alla specificazione dell'area politica o del partito dei politici indicati come determinanti (rif. paragrafo sopra). Per imputare a una parte politica anche le amministrazioni non rispondenti, nell'impossibilità di reperire tutti i risultati delle diverse tornate di elezioni comunali, l'imputazione

a centro-sinistra/centro-destra/lista civica è stato ricavata dai dati relativi alle ultime elezioni, quali risultano dal sito [www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it), su fonte del Ministero dell'Interno.

L'afferenza del responsabile politico non è stata considerata vincolante ai fini della determinazione del colore della politica, dal momento che quest'ultimo potrebbe essere subentrato in un momento successivo all'attivazione dell'iniziativa, sostituendosi ai "politici che hanno avuto un ruolo determinante di promozione e coordinamento" della politica.

La tabella sottostante mette a confronto i dati relativi all'appartenenza politica del responsabile politico che, come abbiamo detto, non è stata considerata vincolante nell'analisi, quella dei politici determinanti e quella dell'amministrazione che ha attivato l'intervento e, da ultimo, i dati risultanti dal lavoro di ricostruzione messo in pratica (la macrovariabile).

**Tabella 23: area politica di riferimento, confronto tra variabili affini, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo centro-destra e centro-sinistra**

<b>Variabili su area politica di riferimento</b>	<b>cdx</b>	<b>csx</b>	<b>TOT.</b>
specificazione responsabile politico	12	46	<b>58</b>
	<i>20.69%</i>	<i>79.31%</i>	<i>100.00%</i>
specificazione politici determinanti	6	36	<b>42</b>
	<i>14.29%</i>	<i>85.71%</i>	<i>100.00%</i>
colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento	15	52	<b>67</b>
	<i>22.39%</i>	<i>77.61%</i>	<i>100.00%</i>
macrovariabile imputata	13	55	<b>68</b>
	<i>19.12%</i>	<i>80.88%</i>	<i>100.00%</i>

La tabella mostra che la paternità politica delle iniziative è chiaramente orientata a sinistra: le percentuali oscillano, per il centro-sinistra, da un minimo del 77,61% relativo al colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento, fino all'85,71% derivato dalle specificazioni dei politici determinanti.

Dalla macrovariabile da noi ricostruita come illustrato sopra, i casi riconducibili ad un'area di appartenenza politica sono 68 su 72: per due dei dati mancanti veniva specificata, nel colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento o del politico determinante, una generica lista civica che non è stato possibile ricondurre ad alcuna area politica. Nei due casi restanti (due Agende 21: una Comunità Montana e un consorzio di Comuni) non è stato possibile reperire alcuna informazione.

### *La robustezza del campione rispetto all'ipotesi sul colore politico delle amministrazioni*

La convergenza dei quattro diversi indicatori presentati in Tabella 23 va verificata con riferimento alla possibilità che esista una distorsione sistematica nel campione che opera nella direzione di una sovrarappresentazione delle amministrazioni di centro-sinistra.

In primo luogo, per avere dati significativi in questo senso, ha giocato un ruolo chiave la scelta del contesto geografico di rilevazione: le due regioni prescelte, come si è detto, presentano una situazione piuttosto equilibrata, quantomeno rispetto al colore delle amministrazioni comunali, e non si possono in nessun caso considerare regioni sistematicamente “rosse”. In secondo luogo, un'ulteriore garanzia sull'attendibilità di questi risultati è costituita dal fatto che le fonti primarie utilizzate per la costruzione del *data base* (internet ed elenchi regionali) non sono in alcun modo “di parte”. Da ultimo, a nostro parere non sussiste alcuna ragione per la quale le amministrazioni di centro-destra dovrebbero essere meno inclini a partecipare alla ricerca. La Lombardia, regione di centro-destra, ha direttamente invitato a partecipare all'indagine i responsabili delle politiche di riqualificazione urbana. le modalità seguite per il coinvolgimento e il sollecito delle amministrazioni di livello inferiore sono state evidentemente identiche per tutti<sup>37</sup>. Anche la distribuzione delle mancate risposte (tabb. Tabella 24 e Tabella 25) conferma che le amministrazioni di centro-sinistra non sono più inclini a rispondere.

**Tabella 24: area politica di riferimento, confronto tra rispondenti e non rispondenti, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo cdx e csx**

<b>colore delle amministrazioni</b>	<b>cdx</b>	<b>csx</b>	<b>TOT.</b>
casi rispondenti	15	52	67
(colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento)	(22.39%)	(77.61%)	(100.00%)
casi non rispondenti	6	22	28
(da: <a href="http://www.comuni-italiani.it">www.comuni-italiani.it</a> )	(21.43%)	(78.57%)	(100.00%)

La tabella soprastante mostra, anzi, che la percentuale delle amministrazioni di centro-sinistra non rispondenti è marginalmente superiore a quelle di centro-sinistra rispondenti.

<sup>37</sup> Semmai, come mostrano i dati, sarebbe ipotizzabile uno zelo superiore da parte delle amministrazioni affini per colore politico: dei 6 CdQ lombardi, 4 sono riconducibili ad amministrazioni di centro-destra, e tutti e 4 hanno risposto al questionario; dei 2 casi di centro-sinistra solo uno ha risposto.

**Tabella 25: area politica di riferimento, confronto tra rispondenti e non rispondenti, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo cdx e csx**

<b>colore della politica (macrovariabile)</b>	<b>rispondenti</b>	<b>non rispondenti</b>	<b>tasso di risposta</b>
centro-destra	13	6	68.42%
centro-sinistra	55	22	71.43%
<b>TOT.</b>	<b>68</b>	<b>28</b>	<b>70.83%</b>

Il tasso di risposta generale è pressoché equivalente per entrambi gli schieramenti politici: 7 amministrazioni contattate su 10, indipendentemente dal colore, hanno partecipato alla *survey*.

*La forza della policy: corrispondenza tra ruoli formali e ruoli sostanziali*

In due punti diversi del questionario venivano richieste informazioni circa il ruolo dei politici e dei funzionari amministrativi: nella scheda dell'intervento, si chiedeva di identificare il responsabile politico e il responsabile amministrativo; in un'altra domanda, invece, si chiedeva di specificare chi fossero i politici e i funzionari che avevano avuto un ruolo determinante nella politica. Incrociando le due informazioni, è stato possibile stabilire in quali casi i soggetti coincidessero. Ciò ci ha permesso di avanzare alcune considerazioni circa la forza dei *policy makers*, intesa come corrispondenza tra ruoli formali e ruoli sostanziali di queste due categorie di attori.

**Tabella 26: corrispondenze per politici e amministrativi come responsabili dell'intervento e con ruolo determinante**

<b>Regione</b>	<b>matching tra responsabili e determinanti</b>	
	politici	funzionari amministrativi
Lombardia	58.33% (14 su 24)	37.50% (9 su 24)
Piemonte	67.74% (21 su 31)	58.06% (18 su 31)
<b>TOT.</b>	<b>63.64%</b> (35 su 55)	<b>49.09%</b> (27 su 55)

Questa tabella riporta, per i soli casi (55) nei quali sono state fornite le informazioni relative, le situazioni nelle quali i politici che hanno avuto un ruolo determinante di promozione e coordinamento ricoprono anche il ruolo di responsabile dell'intervento; e lo stesso esercizio è stato fatto per i dirigenti amministrativi.

Ci si poteva attendere un grado di *tenure* maggiore per i funzionari, rispetto ai politici, secondo l'adagio "i politici passano, i burocrati restano". Pur trattando con la dovuta cautela i dati disponibili (il numero di casi è limitato, e non rappresentativo), risulta il contrario: le coincidenze di ruolo tra i funzionari sono sistematicamente più basse rispetto a quelle dei politici. Il fatto che i funzionari che si sono realmente occupati di molte iniziative non corrispondano ai dirigenti responsabili delle stesse sta probabilmente ad indicare una delega dei compiti di promozione e coordinamento a funzionari di grado gerarchico inferiore.

La continuità che questi dati tentano di rilevare è sistematicamente maggiore in Piemonte per entrambe le figure, politici e funzionari amministrativi. Il divario maggiore tra le due regioni si rileva nel caso dei funzionari.

### *La partecipazione nelle diverse fasi delle policies*

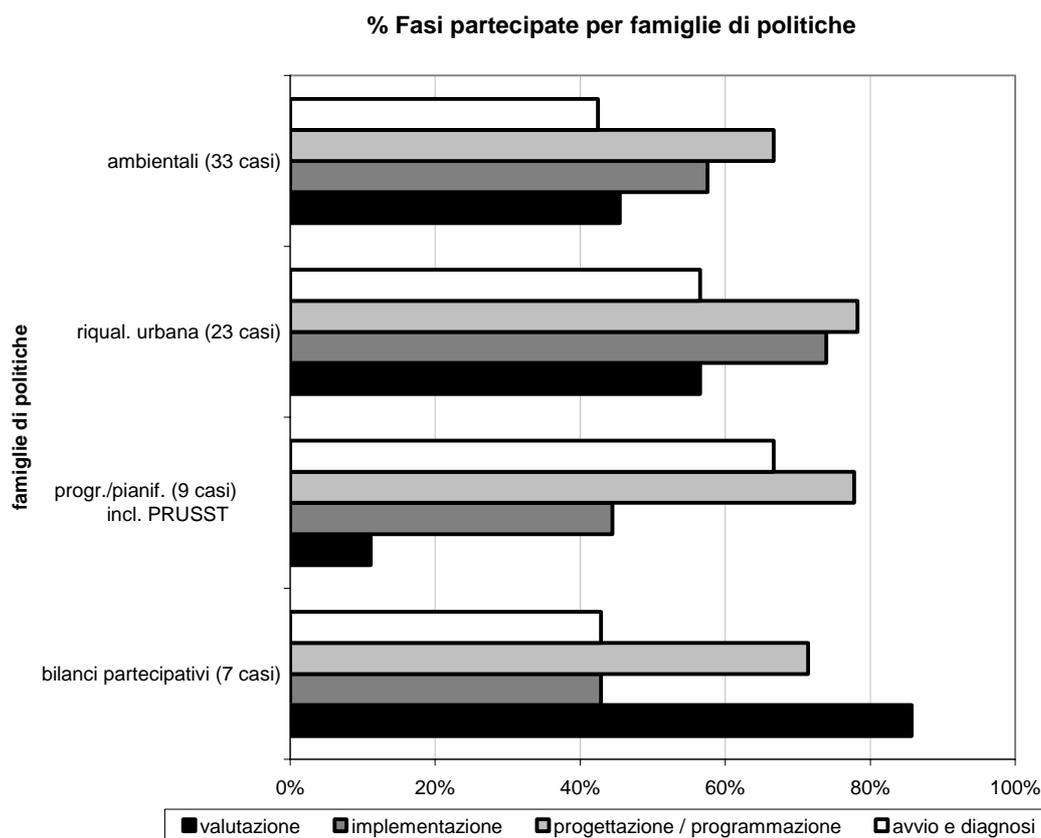
L'indagine ha cercato di rilevare in quale delle quattro fasi (avvio e diagnosi, progettazione e programmazione, implementazione, valutazione e ridefinizione) l'utilizzo di un metodo partecipativo sia stato percepito come più significativo.

Dai dati aggregati risulta chiaramente che la fase della progettazione/programmazione è quella che più frequentemente viene indicata come partecipata (nel 72% dei casi). Questo conferma la convergenza intorno all'idea che il requisito minimo per definire una politica come partecipativa sia l'adozione di metodi inclusivi proprio in questa fase.

La seconda fase per frequenza di indicazioni di partecipazione è rappresentata dall'implementazione (60% dei casi) che però, al pari della valutazione, può essere intesa in modi molto differenti, come verrà approfondito nel seguito.

Il grafico a barre successivo offre una visione più articolata della situazione, ricorrendo all'aggregazione per famiglie delle politiche.

Figura 7: percentuali di indicazioni di modalità partecipativa per ciascuna fase, per famiglie di politiche



Invece, i dati disaggregati per singole politiche, qui non presentati in tabella per questioni di spazio e per facilitare la lettura, mostrano che le politiche a partecipazione “completa”, ossia che indicano almeno in un caso tutte e quattro le fasi come partecipate, sono quattro *core policies*, Agende 21, CdQ, bilanci partecipativi e Urban<sup>38</sup>, e una politica residuale, i piani strategici.

Le *policies* per le quali sono state indicate tutte e quattro le fasi, inclusa la valutazione partecipata, sono probabilmente segnalate come politiche partecipate “per eccellenza”, in quanto la partecipazione è l’ideale che guida l’intero corso della *policy*. Più avanti, una domanda permetterà di approfondire il reale significato della valutazione partecipata.

I dati, inoltre, mostrano che i PISL non soddisfano il requisito minimo per la definizione di una politica come partecipata: i rispondenti non hanno indicato nessuna fase al di là dell’avvio come partecipata<sup>39</sup>.

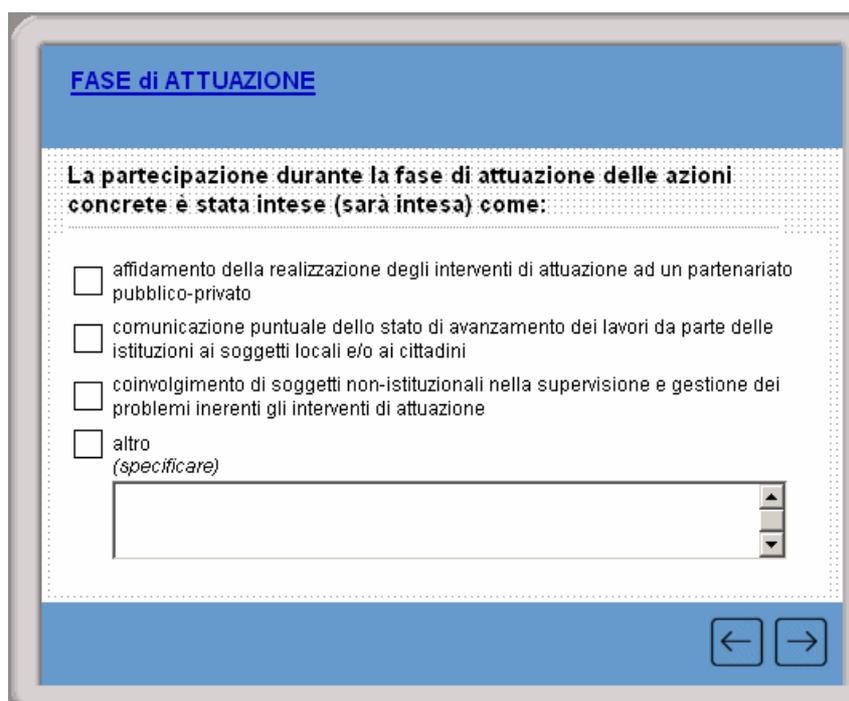
<sup>38</sup> Nell’altra politica “core”, i PRU, la fase di avvio e diagnosi non è indicata come partecipativa in nessun caso, ma l’indicazione è congruente con l’anzianità della politica: i PRU sono stati ibridati, in modo da diventare partecipativi, solo successivamente al loro avvio.

<sup>39</sup> L’indicazione di partecipazione nell’avvio si può probabilmente intendere come un’indagine preventiva sul territorio d’azione che si avvale, oltre che di meri dati statistici di natura socioeconomica, anche di metodi più qualitativi come, ad esempio, interviste in profondità a testimoni privilegiati, *focus group*, ecc.

### *Il significato di “implementazione partecipata”*

Nel questionario è stata inserita una domanda per comprendere quale significato abbia la partecipazione durante la fase di attuazione. In sintesi, si chiedeva ai compilatori che cosa significa “implementazione partecipata”.

Per questa domanda sono state previste tre modalità di risposta (più una categoria residuale “altro”), ed è stata consentita la risposta multipla.



The screenshot shows a survey question titled "FASE di ATTUAZIONE". The question is: "La partecipazione durante la fase di attuazione delle azioni concrete è stata intesa (sarà intesa) come:". Below the question are four multiple-choice options, each with a checkbox:

- affidamento della realizzazione degli interventi di attuazione ad un partenariato pubblico-privato
- comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini
- coinvolgimento di soggetti non-istituzionali nella supervisione e gestione dei problemi inerenti gli interventi di attuazione
- altro (specificare)

Below the "altro" option is a text input field with a scroll bar on the right. At the bottom right of the form are two navigation buttons: a left arrow and a right arrow.

La risposta più frequente è stata “la comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini”, che peraltro è un aspetto importante per ogni tipo di politica e non solo per le politiche partecipative.

I dettagli, disaggregati per famiglie di politiche, compaiono nella tabella seguente.

**Tabella 27: frequenze dei diversi significati attribuiti alla partecipazione durante l’attuazione, per famiglie di politiche**

significati dell'implementazione partecipata	famiglie di politiche				TOT.
	ambientali	riqual. urbana	programmazz./ pianificaz. (incl. PRUSST)	bilanci partecipativi	
partenariato pubblico-privato	8	10	2	1	<b>21</b>
comunicazione avanzam. lavori a sogg. locali e cittadini	18	20	5	6	<b>49</b>
coinvolgim. sogg. non-istituz. nella supervisione dell'attuz.	16	11	1	3	<b>31</b>
altro	3	1	1	0	<b>5</b>

Le indicazioni “altro” compaiono in numero esiguo e sono di scarso interesse.

Esaminando le combinazioni di risposte, sorprende come la comunicazione detenga il primato assoluto anche come unica indicazione, non in combinazione con nessun'altra risposta. Un dato così evidente fa nascere il sospetto che – almeno a livello dell'implementazione – le politiche partecipative finiscano per essere nulla più di politiche “comunicative”.

Da ultimo, non si rileva alcun indizio di correlazione tra la risposta affermativa alla domanda sulla presenza della partecipazione nella fase di attuazione (rif. paragrafo “La partecipazione nelle diverse fasi delle policies”) e la risposta che identificava quale significato della partecipazione in questa fase “il coinvolgimento di soggetti non istituzionali nella supervisione e gestione dei problemi inerenti l’attuazione”. Questo dato indica che non c’è nessun nesso tra l’affermazione di partecipazione nell’implementazione e un intendimento corretto di ciò che significhi “fare partecipazione” in questa specifica fase.

### *La valutazione*

Nel questionario è stata dedicata all’argomento della valutazione una parte specifica. Essa è volta a verificare l’effettiva diffusione e la robustezza della cultura di questa pratica presso amministrazioni che attivano politiche la cui modernità, natura innovativa e la forte esposizione all’europeizzazione dovrebbero lasciare poco spazio a dubbi circa il suo diffuso utilizzo e il corretto intendimento. I dati, come vedremo, mostrano una realtà piuttosto distante da quanto ci si aspetterebbe.

Nella tabella seguente vengono presentati, disaggregati per famiglie di politiche, i dati relativi all'aver effettuato, o all'intenzione di effettuare in futuro, una valutazione delle politiche attivate.

**Tabella 28: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di effettuare una valutazione, per famiglie di politiche, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<b>famiglie di politiche</b>	<b>non risponde</b>	<b>no</b>	<b>sì</b>	<b>TOT.</b>
ambientali	1 <i>3.03%</i>	10 <i>30.30%</i>	22 <i>66.67%</i>	33 <i>100.00%</i>
riqual. urbana	1 <i>4.35%</i>	12 <i>52.17%</i>	10 <i>43.48%</i>	23 <i>100.00%</i>
programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	1 <i>11.11%</i>	5 <i>55.56%</i>	3 <i>33.33%</i>	9 <i>100.00%</i>
bilanci partecipativi	0 <i>0.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	7 <i>100.00%</i>	7 <i>100.00%</i>
<b>TOT.</b>	<b>3</b> <i>4.17%</i>	<b>27</b> <i>37.50%</i>	<b>42</b> <i>58.33%</i>	<b>72</b> <i>100.00%</i>

La percentuale di coloro che rispondono affermativamente alla domanda supera di non molto la metà dei casi (58% circa). Più dell'entità numerica appena presentata, risulta particolarmente sorprendente il fatto che ben il 37,50% dei rispondenti indichi, senza alcuna reticenza, di non avere effettuato né di avere alcuna intenzione di effettuare una valutazione della politica attivata (i "reticenti" non rispondenti rappresentano solo il 4% dei casi). La famiglia che appare più incline alla valutazione è rappresentata, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, da politiche che non rispondono ad alcuno standard imposto dall'esterno: i bilanci partecipativi, che rispondono affermativamente nella totalità dei casi.

La famiglia delle politiche ambientali (Agende 21) si situa sopra alla media, indicando che una valutazione del progetto è stata o sarà effettuata nei due terzi dei casi.

Sorprende che politiche più strutturate e che maggiormente rispondono a standard esterni come – *in primis* – quelle appartenenti alla famiglia di riqualificazione urbana, ma anche, almeno in parte, quelle di programmazione/pianificazione, costituiscano i casi meno "virtuosi" relativamente a questa pratica.

I dati disaggregati per singole politiche, qui non riportati, evidenziano la situazione anomala degli Urban. Tra questi progetti, che dovrebbero essere soggetti a valutazione per *default*, la cultura della valutazione non appare poi così diffusa: uno dei tre casi risponde negativamente alla domanda.

Limitandosi alle politiche con numerosità sufficiente in campione, risulta decisamente basso il tasso di risposte affermative dei PRU (solo 1 caso su 6). L'unico PISL, ma questo dato purtroppo non sorprende, non indica neppure l'intenzione di effettuare una valutazione.

Disaggregando per regione, il trattamento dei dati ha posto in luce una significativa differenza nella cultura amministrativa delle due regioni, come mostra la tabella sottostante.

**Tabella 29: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di effettuare una valutazione, per regione di appartenenza, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<b>Regione</b>	<b>non risponde</b>	<b>no</b>	<b>sì</b>
Lombardia	3 <i>8.57%</i>	6 <i>17.14%</i>	26 <i>74.29%</i>
Piemonte	0 <i>0.00%</i>	21 <i>56.76%</i>	16 <i>43.24%</i>
<b>TOT.</b>	<b>3</b> <i>4.17%</i>	<b>27</b> <i>37.50%</i>	<b>42</b> <i>58.33%</i>

In Lombardia sembra molto più diffusa la cultura della valutazione, con quasi i tre quarti di “sì”; il Piemonte, invece, si ferma al 43%, con una maggioranza dei casi che non ha effettuato, e non intende effettuare, alcuna forma di valutazione.

#### *La terzietà della valutazione*

Nel caso i rispondenti avessero risposto affermativamente alla domanda descritta nel paragrafo precedente, il questionario chiedeva di indicare se per la valutazione si erano rivolti (o pensavano di rivolgersi) a valutatori professionisti esterni all'amministrazione.

Una risposta negativa, evidentemente, corrisponde a situazioni assimilabili ad un'“autovalutazione”. Il trattamento dei dati relativi a questa domanda ha consentito di comprendere meglio alcuni risultati inattesi, quali quel 100% che farebbe dei bilanci partecipativi dei “virtuosi” della valutazione.

La tabella seguente mostra che tra tutte le famiglie di politiche considerate, proprio quella dei bilanci partecipativi è la meno propensa a ricorrere alla valutazione da parte di esperti esterni all'amministrazione. Risultano in linea con le aspettative, invece, le percentuali che riguardano la famiglia della riqualificazione urbana (valutatori esterni per il 70% dei casi). Non del tutto adeguati paiono i risultati delle Agende 21 e delle politiche di programmazione e pianificazione: in entrambi i casi, la valutazione è affidata a terzi esperti solo per meno della metà delle iniziative.

**Tabella 30: utilizzo di valutatori professionisti esterni all'amministrazione, per famiglie di politiche, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<b>famiglie di politiche</b>	<b>non risponde</b>	<b>no</b>	<b>sì</b>
ambientali	2 <i>9.09%</i>	11 <i>50.00%</i>	9 <i>40.91%</i>
riqual. urbana	0 <i>0.00%</i>	3 <i>30.00%</i>	7 <i>70.00%</i>
programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	0 <i>0.00%</i>	2 <i>66.67%</i>	1 <i>33.33%</i>
bilanci partecipativi	0 <i>0.00%</i>	6 <i>85.71%</i>	1 <i>14.29%</i>
<b>TOT.</b>	<b>2</b> <i>4.76%</i>	<b>22</b> <i>52.38%</i>	<b>18</b> <i>42.86%</i>

Scegliere esperti esterni (com'è il caso ad esempio degli Urban e dei CdQ) significa aderire ad una concezione più tecnica dello strumento valutativo, mentre il ricorso all'autovalutazione è compatibile con una concezione più politica della valutazione. In questa prospettiva, optare per una valutazione più "casalinga" rivela un'attenzione rivolta più pragmaticamente al consenso e alla soddisfazione espressa dai destinatari della *policy*, che costituiscono l'elettorato di riferimento della classe politica. Questa interpretazione troverà saldi puntelli nel paragrafo relativo al significato della valutazione partecipata.

Da ultimo, un breve approfondimento sulle difformità riscontrate a livello di singole regioni: il trattamento dei dati getta una nuova luce sulla cultura della valutazione lombarda. La tabella sottostante mostra che la Lombardia, sebbene compaia nel paragrafo precedente come la regione maggiormente incline ad effettuare la valutazione, sia quella meno propensa a ricorrere alla valutazione esterna, ossia di matrice tecnica, utilizzata solo nel 35% circa dei casi, contro l'oltre 56% dei casi piemontesi.

**Tabella 31: utilizzo di valutatori professionisti esterni all'amministrazione, per regione di appartenenza, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<b>Regione</b>	<b>non risponde</b>	<b>no</b>	<b>sì</b>
Lombardia	2 <i>7.69%</i>	15 <i>57.69%</i>	9 <i>34.62%</i>
Piemonte	0 <i>0.00%</i>	7 <i>43.75%</i>	9 <i>56.25%</i>
<b>TOT.</b>	<b>2</b> <b><i>4.76%</i></b>	<b>22</b> <b><i>52.38%</i></b>	<b>18</b> <b><i>42.86%</i></b>

### *La valutazione partecipata*

Il primo indizio che la valutazione partecipata è effettivamente un concetto ancora tutto da delineare non solo per i ricercatori, ma anche per gli amministratori, è costituito dal fatto che tre rispondenti, tra coloro che avevano affermato di non avere effettuato e di non avere intenzione di effettuare alcuna forma di valutazione, hanno indicato contraddittoriamente di volere svolgere una valutazione secondo modalità partecipative.

La tabella sottostante presenta le risposte alla domanda circa l'intenzione di svolgere una valutazione partecipata, aggregate per famiglie di politiche.

**Tabella 32: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di ottenere una valutazione partecipata, per famiglie di politiche, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<b>famiglie di politiche</b>	<b>non risponde</b>	<b>no</b>	<b>sì</b>
ambientali	9 <i>27.27%</i>	4 <i>12.12%</i>	20 <i>60.61%</i>
riqual. urbana	8 <i>34.78%</i>	8 <i>34.78%</i>	7 <i>30.43%</i>
programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	6 <i>66.67%</i>	2 <i>22.22%</i>	1 <i>11.11%</i>
bilanci partecipativi	0 <i>0.00%</i>	1 <i>14.29%</i>	6 <i>85.71%</i>
<b>TOT.</b>	<b>23</b> <b><i>31.94%</i></b>	<b>15</b> <b><i>20.83%</i></b>	<b>34</b> <b><i>47.22%</i></b>

Il grande numero di non rispondenti comprende, ovviamente, coloro che avevano risposto negativamente o non avevano risposto affatto alla domanda sullo svolgimento della valutazione.

Il dato che salta all'occhio riguarda, ancora una volta, i bilanci partecipativi, che si sono già distinti nell'esprimere la necessità di valutare le politiche, ricorrendo a risorse prevalentemente interne all'amministrazione, e che qui dichiarano di aderire a metodi partecipativi per assolvere a questa funzione. Una percentuale elevata di risposte affermative si riscontra anche tra le politiche ambientali, mentre più cauti appaiono i rispondenti delle due famiglie restanti.

### *Il significato della valutazione partecipata*

Per approfondire il significato attribuito all'espressione "valutazione partecipata", si è preferito ricorrere scale di consenso su singole affermazioni precostituite. Le definizioni di valutazione partecipata per le quali si è chiesto di esprimere il proprio livello d'accordo sono:

A – a decidere che cosa deve essere valutato - e come - non è solo il committente istituzionale, ma anche attori non istituzionali;

B – il grado di soddisfazione espresso dai soggetti locali e/o cittadini rappresenta il criterio fondamentale per stabilire il successo o il fallimento delle singole azioni e/o dell'intervento;

C – il punto di vista e le valutazioni di tutti gli attori che hanno preso parte in prima persona al processo devono costituire le fonti privilegiate di indagine nell'attività di valutazione;

D – il rapporto di valutazione deve essere presentato e discusso pubblicamente;

E – dev'essere costituita un'unità di valutazione composta da soggetti locali e/o cittadini, istituzioni e valutatori professionisti.

Per agevolare la lettura dei dati, si è deciso di costruire un indicatore di "gradimento" delle definizioni, normalizzato tra zero (affatto d'accordo) e uno (molto d'accordo).

A ciascuna risposta corrisponde un valore numerico assegnato come segue, su una scala uniforme.

**Tabella 33: mappatura di livelli di consenso su valori numerici**

<b>giudizio sulla definizione</b>	<b>livello di gradimento</b>
molto d'accordo	1.00
abbastanza d'accordo	0.66
poco d'accordo	0.33
affatto d'accordo	0.00

Il gradimento di ciascuna definizione è così "sintetizzato" in un valore medio di immediata comprensione.

**Tabella 34: valori medi e deviazioni standard dei giudizi relativi alle definizioni di valutazione partecipata**

definizioni da valutare	rispondenti	media	std
A (committenza)	63	0.75	0.22
B (citizen satisfaction)	63	0.75	0.24
C (fonti privilegiate)	63	0.76	0.22
D (report pubblico)	64	0.84	0.21
E (équipe mista)	64	0.64	0.29

L'indicatore mostra che il livello medio di gradimento delle singole definizioni è generalmente piuttosto alto, in quanto ricade tra le due categorie “abbastanza d'accordo” e “molto d'accordo”, se si eccettua il caso della definizione E sull'équipe mista - che vede peraltro anche la maggiore dispersione (misurata come deviazione standard) delle risposte - che ricade appena sotto l'“abbastanza d'accordo”.

Nella tabella seguente si può apprezzare, per ciascuna famiglia di politiche, la collocazione dei giudizi di *agreement* rispetto alle cinque definizioni di valutazione partecipata.

**Tabella 35: indici di agreement medio (0 = minimo; 1 = massimo accordo) per ciascuna definizione di valutazione partecipata, per tipi di politiche**

famiglie di politiche	rispondenti	indicatore di agreement				
		A	B	C	D	E
ambientali	28/29 *	0.76	0.82	0.80	0.87	0.70
riqual. urbana	21	0.70	0.65	0.73	0.77	0.59
programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	7	0.76	0.81	0.81	0.90	0.67
bilanci partecipativi	7	0.81	0.67	0.62	0.86	0.48
<b>TOT.</b>	<b>63/64 *</b>	<b>0.75</b>	<b>0.75</b>	<b>0.76</b>	<b>0.84</b>	<b>0.64</b>

Il numero dei rispondenti indicato per le A21, contrassegnato da un asterisco, corrisponde per le prime tre definizioni (A, B, C) a 28, per le due rimanenti (D, E) a 29.

La tabella mostra che i bilanci partecipativi, se si eccettua l'affermazione “D” sul report pubblico - relativamente alla quale il livello di agreement è in linea con le altre -, si distinguono ancora una volta dalle altre famiglie di politiche per il loro consenso mediamente inferiore espresso per le affermazioni: “E” (équipe mista), “C” (fonti privilegiate), “B” (*citizen satisfaction*), mentre recepiscono con maggior favore l'affermazione “A” (committenza).

Relativamente all'affermazione "A" sulla committenza, il grado di consenso massimo è espresso dalla famiglia dei bilanci partecipativi, che dimostrano così di attribuire il significato più impegnativo - e corretto - alla valutazione partecipata. Nell'analisi disaggregata per singole politiche, invece, un paradosso è costituito dagli Urban, che mostrano un livello di *agreement* piuttosto basso.

Per quanto riguarda l'affermazione "B" sulla *citizen satisfaction*, si distinguono, per il loro elevato consenso, le politiche ambientali e quelle di programmazione/pianificazione, mentre quelle di riqualificazione urbana e i bilanci partecipativi mostrano un maggiore scetticismo, forse per la consapevolezza del fatto che la *citizen satisfaction* non è un elemento sufficiente per parlare di valutazione partecipata.

I risultati relativi all'affermazione "C" (il punto di vista degli attori che hanno preso parte in prima persona ai processi deve costituire fonti privilegiate per la valutazione), mostrano che i bilanci partecipativi, e in misura minore anche le politiche di riqualificazione urbana, gradiscono meno questa opzione, mentre preferiscono che la valutazione sia aperta a tutti i destinatari della politica e non solo ai soggetti attivi.

L'interpretazione dei dati relativi sull'affermazione "D" relativa al report pubblico, che incontra ovunque il consenso più elevato, ripresenta con forza l'equivoco partecipazione-comunicazione già incontrato a proposito dell'implementazione partecipata.

L'affermazione "E" relativa all'équipe mista, che rappresenta l'opzione di valutazione partecipata più radicale e che è principio cardine dei fautori della ricerca-azione, è l'opzione che incontra il più basso livello di consenso da parte di tutte le famiglie di politiche. I rispondenti, in generale, si mostrano dunque scettici sulla praticabilità di un'opzione simile. L'analisi disaggregata per singole politiche mostra che le *policies* che contribuiscono ad abbassare sensibilmente questo indicatore di *agreement* sono i PRU e, sorprendentemente, anche i bilanci partecipativi.

Nel confronto tra gli "stili" amministrativi delle due regioni, se per Lombardia e Piemonte gli indici di *agreement* sono molto simili per le definizioni A, C, D ed E, una differenza sensibilissima si riscontra per la definizione B, relativa alla *citizen satisfaction*: mentre i 35 rispondenti piemontesi hanno un indice medio di *agreement* pari a 0.69, per i 28 rispondenti lombardi il valore schizza in alto fino a 0.82.

Sotto questo aspetto, la Lombardia sembrerebbe avere una mentalità più manageriale nella conduzione delle politiche partecipative, dimostrando una sensibilità amministrativa molto vicina a quella del *marketing*.

### *L'inclusione dei soggetti non istituzionali nella valutazione partecipata*

Ai partecipanti alla *survey* sono state poste due domande, entrambe relative ai soggetti non istituzionali che hanno attivamente partecipato all'intervento. L'intento era capire se, nella valutazione partecipata, siano da includere principalmente questi tipi di attori, piuttosto che soggetti extra-istituzionali che non si sono direttamente coinvolti nel processo fino a quel momento, e se le loro valutazioni debbano avere un peso maggiore rispetto a questi ultimi. Queste due domande hanno consentito di valutare il livello di *political correctness* rispetto alla filosofia partecipativa/deliberativa degli amministratori.

Nella prima domanda, ben il 79% dei rispondenti sceglie l'opzione secondo la quale nella valutazione sono da includere, in generale, tutti gli *stakeholders*, indipendentemente dal precedente coinvolgimento. Le politiche meno *politically correct* a questo riguardo sono le Agende 21, che nel 24% dei casi "confessano" che è sufficiente includere solo attori non istituzionali che hanno partecipato alle fasi precedenti.

La seconda domanda, se si vuole, è più insinuante perché, come si è detto, intende accertare l'eventuale diverso peso assegnato alle valutazioni degli attori non istituzionali che hanno partecipato alle fasi precedenti rispetto a quelle degli altri attori non istituzionali.

Anche in questo caso la *political correctness* prevale: il 54% dei casi risponde "no". La risposta affermativa (e sicuramente più sincera) si attesta comunque su un significativo 37%. La politica più "corretta" pare essere l'Urban (la totalità dei rispondenti), seguita dai piani strategici (i tre quarti). I bilanci partecipativi, invece, sono i più "scorretti" di tutti, con una percentuale di "sì" che supera il 57%, che rimarca ancora una volta una profonda differenza culturale tra queste e le altre politiche partecipative.

Particolarmente interessanti risultano le specificazioni addotte addotte per i "sì" e per i "no" dei rispondenti, e che sono state riassunte nella tabella seguente.

**Le ragioni del NO:**

**perché NON dare un peso maggiore alle valutazioni degli attori che hanno partecipato nelle altre fasi del processo:**

ogni contributo può essere utile

tutte le valutazioni devono avere lo stesso peso per un principio di equità

non si possono penalizzare persone che possono non avere partecipato per i più vari motivi

chi ha partecipato ha più pregiudizi e interessi peculiari da tutelare

tutti vanno ascoltati perché sono portatori di interessi specifici

---

**Le ragioni del SI':**

**perché dare un peso maggiore alle valutazioni degli attori che hanno partecipato nelle altre fasi del processo:**

chi ha partecipato ha dimostrato maggiore impegno

chi ha partecipato ha una maggiore conoscenza del processo

chi ha partecipato comprende meglio le motivazioni delle scelte dell'amministrazione

coloro che hanno partecipato sono gli unici che possono fare una "valutazione di processo"

---

**Altre motivazioni:**

NO: La valutazione deve essere fatta principalmente dall'amministrazione

NO: Ascoltare troppo i cittadini che hanno partecipato equivarrebbe ad un'impostazione demagogica, mentre contano anche le motivazioni tecniche e amministrative

NO (condizionato): Gli attori che hanno partecipato non devono avere un peso diverso, a meno che non siano stati coinvolti nella fase di programmazione

Dall'incrocio tra tra le risposte date alla domanda sul maggiore peso da assegnare alle valutazioni dei soggetti che hanno partecipato e il livello di *agreement* espresso rispetto alla definizione "il punto di vista e le valutazioni di tutti gli attori che hanno preso parte in prima persona al processo devono costituire le fonti privilegiate di indagine nell'attività di valutazione" risulta una notevole dissonanza cognitiva: ci saremmo aspettati che chi indicava "sì" rispetto al peso maggiore da dare ai soggetti che hanno partecipato avesse un livello di *agreement* per la definizione "C" maggiore di quelli che hanno risposto "no". Così non è stato. I dati mostrano, seppur con differenze minime, l'esatto contrario. In sintesi, appare davvero basso il livello di riflessione e di consapevolezza su che cosa realmente significhi fare valutazione partecipata. Addirittura, i dati potrebbero indurre a pensare che al momento non abbia ancora molto senso parlare, per le politiche partecipative, di queste pratiche.

*La comunicazione*

Le risposte alle domande relative al significato dell'implementazione e della valutazione partecipata hanno costantemente posto l'accento sull'importanza della comunicazione nelle politiche partecipative. Nel questionario sono state inserite due specifiche domande, la prima delle quali volta ad appurare se fosse stata prevista/effettuata qualche forma di partecipazione della cittadinanza nella fase di avvio; la seconda mirata a individuare gli strumenti comunicativi utilizzati.

I risultati emersi dal trattamento di queste due domande, come si vedrà, sono piuttosto interessanti.

La stragrande maggioranza dei casi (oltre il 90%) afferma di avere previsto una specifica campagna

di comunicazione. L'eccezione è rappresentata da due politiche di programmazione/pianificazione (PISL e politiche temporali) che, però, non sorprendono affatto: queste politiche includono prevalentemente grandi *stakeholders*, e una campagna di comunicazione e informazione è senz'altro meno rilevante rispetto alle altre politiche.

Nonostante un numero elevatissimo di rispondenti abbia indicato di aver fatto ricorso ad una campagna di informazione, si deve rilevare come i mezzi di comunicazione utilizzati siano ancora piuttosto "tradizionali": l'utilizzo di un sito web si colloca solo al terzo posto, e in larga misura si continua a ricorrere a materiale cartaceo, manifesti e locandine, dépliant e lettere informative.

**Tabella 36: percentuali di indicazioni relative ai singoli strumenti di comunicazione/informazione**

<b>strumenti di comunicazione/informazione</b>	<b>% di indicazioni</b>
manifesti e locandine	58.33%
dépliant e lettere informative ai cittadini residenti	48.61%
creazione di un sito web	33.33%
incontri in scuole, parrocchie, associazioni, ecc.	27.78%
altro (assemblee cittadine, comunicati stampa, convegni, inviti specifici)	16.67%
organizzazione di eventi come spettacoli, feste, ecc.	12.50%
cantieri-evento	8.33%

Anche lo strumento dei cantieri-evento, ideato specificamente per le politiche partecipative urbane, è utilizzato pochissimo, ed anzi rappresenta l'opzione che raccoglie meno indicazioni. Le specificazioni della categoria residuale "altro" contengono riferimenti non solo a comunicati stampa, convegni, inviti indirizzati ad esperti, ma anche numerose indicazioni di strumenti molto tradizionali, quali le assemblee pubbliche cittadine, che gli studiosi della partecipazione annoverano tra le pratiche meno appropriate nei processi inclusivi.

*Le modalità di inclusione e l'intensità della partecipazione dei soggetti extra-istituzionali: differenze tra le fasi di avvio e programmazione/progettazione*

Il questionario prevede due domande relative alla modalità di inclusione dei soggetti extra-istituzionali in due fasi differenti: l'avvio e la programmazione/progettazione. Le due domande, pur avendo formulazioni lievemente differenti, hanno esattamente il medesimo contenuto informativo: nella prima si distingue tra inclusione per selezioni, autoinclusione o una modalità mista; nella seconda, invece, in modo più *tranchant*, si parla di scelta spontanea o di sollecitazione da parte delle istituzioni.

Una terza ed una quarta domanda fanno da corredo alle prime due, e sono volte a verificare in un caso in quale delle due fasi si riscontra una maggiore estensione della partecipazione, mentre l'altro caso cerca di porre a confronto le due fasi in termini di continuità nella partecipazione da parte dei soggetti non istituzionali.

I risultati derivati dall'analisi delle risposte alla prima domanda compaiono nella tabella seguente, disaggregati per famiglie di politiche.

**Tabella 37: frequenze delle modalità di inclusione nella fase di avvio, per famiglie di politiche, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

famiglie di politiche	modalità di inclusione			TOT.
	autoinclusione	selezione	mista	
pol. ambientali	3 <i>33.33%</i>	2 <i>22.22%</i>	4 <i>44.44%</i>	9 <i>100.00%</i>
pol. riqual. urbana	3 <i>20.00%</i>	3 <i>20.00%</i>	9 <i>60.00%</i>	15 <i>100.00%</i>
pol. programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	0 <i>0.00%</i>	3 <i>50.00%</i>	3 <i>50.00%</i>	6 <i>100.00%</i>
bilanci partecipativi	1 <i>50.00%</i>	0 <i>0.00%</i>	1 <i>50.00%</i>	2 <i>100.00%</i>
<b>TOT.</b>	<b>7</b> <i>21.88%</i>	<b>8</b> <i>25.00%</i>	<b>17</b> <i>53.13%</i>	<b>32</b> <i>100.00%</i>

La tabella mostra che la modalità di inclusione maggiormente utilizzata nella fase di avvio è quella mista, il che lascia aperto il problema di capire se questa situazione sia un risultato accidentale o il frutto di una specifica riflessione metodologica.

Il fatto che si ricorra alle due modalità "pure" (autoselezione o inclusione) in modo abbastanza equidistribuito smentisce l'ipotesi che le politiche partecipative siano principalmente politiche volontaristiche, anzi: seppur al margine, la modalità di selezione è quella più utilizzata, se si tralascia la modalità mista. Notevoli sono comunque le differenze tra famiglie di politiche: le Agende 21, come ci si aspetta, sono processi di partecipazione aperti che utilizzano maggiormente l'autoinclusione rispetto alla selezione. I bilanci partecipativi confermano di essere i processi a vocazione maggiormente volontaristica, segnalandosi per essere o autoinclusivi o misti. La famiglia delle politiche di programmazione/pianificazione non ricorre mai alla modalità di autoinclusione; quella della riqualificazione urbana, invece, presenta un quadro piuttosto equilibrato<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> I dati disaggregati per singole politiche (non presentati) evidenziano come tra le politiche di programmazione/pianificazione le politiche temporali forniscano l'indicazione più chiara e, in linea con la loro natura più prossima a un modello neocorporativo di concertazione, ricorrano esclusivamente alla selezione.

La domanda relativa alla modalità di inclusione prevalente nella fase di programmazione che, si ricorda, è la fase cardine di un processo partecipativo, conferma e, anzi, rafforza quanto evidenziato sopra: le politiche partecipative non sono volontaristiche perché in quasi il 65% dei casi prevedono una sollecitazione da parte delle istituzioni. Le Agende 21 (44%) e soprattutto i bilanci partecipativi (86% di inclusione per scelta spontanea) confermano di essere le politiche più volontaristiche.

Dai dati relativi alla domanda relativa all'estensione della partecipazione, risulta che poco più di un terzo dei casi valuta che la partecipazione nella fase della programmazione sia stata o sarà più estesa rispetto alla fase di avvio; poco meno di un terzo valuta che sia stata o sarà più ristretta, e quasi esattamente un terzo che sia stata o sarà simile.

Le Agende 21, nella maggioranza dei casi, optano per una partecipazione più estesa: è in questa fase, infatti, che ritroviamo i forum di Agenda 21. Tra le politiche di riqualificazione urbana, i CdQ hanno una partecipazione mediamente stabile, con qualche eccezione (simmetrica) nelle due direzioni, mentre gli Urban sono perfettamente equidistribuiti. I bilanci partecipativi optano decisamente per una partecipazione più estesa. Il caso più interessante è rappresentato dalle politiche temporali che, sorprendentemente, mostrano univocamente una contrazione della partecipazione: evidentemente nella fase di avvio c'è un coinvolgimento molto ampio (responsabili di scuole, servizi di trasporto, ecc.), mentre la progettazione viene effettuata con pochi grandi *stakeholders*.

Per quanto riguarda la continuità nella partecipazione, a ulteriore conferma della dimensione centrale della fase di programmazione, i dati mostrano che la partecipazione in quest'ultima fase è nel 60% circa dei casi più continua rispetto alla fase di avvio. I PISL costituiscono un caso a parte, poiché, avendo dichiarato quale unica fase partecipata la fase di studio e diagnosi, chiaramente indicano che la partecipazione nella programmazione è stata meno continua, o più probabilmente non c'è stata affatto. Una vera eccezione, invece, è costituita dai PRUSST, che nel 100% dei casi (2 su 2) dichiarano che la partecipazione è stata meno continua: ancora una volta i PRUSST si confermano politiche assimilabili ai PISL (e ai patti territoriali) quanto a natura del progetto inclusivo piuttosto che alle politiche di riqualificazione urbana, come vorrebbe la definizione normativa.

### *Una tipologia della partecipazione imperniata sulla composizione dell'arena*

In questa sezione verrà presentato un modello che è stato messo a punto per valutare in maniera quanto più analitica possibile la reale dimensione partecipativa delle politiche, a partire dalla domanda cruciale “chi ha partecipato?”.

Il questionario proponeva domande sugli attori coinvolti per ciascuna delle seguenti fasi dell'intervento: avvio/diagnosi, programmazione/progettazione e implementazione. Per la fase della valutazione la domanda sui partecipanti non è stata posta: l'obiettivo, infatti, era un altro, e cioè capire che cosa significhi “valutazione partecipata”.

Alcuni degli attori presenti nelle opzioni di risposta per ciascuna fase possono essere ricondotti univocamente a due tipi ideali di partecipazione, come sarà mostrato in seguito. La partecipazione, infatti, è rappresentabile come un *continuum* in cui i due poli estremi sono rappresentati da due tipi ideali di natura contrapposta: da un lato, una partecipazione imperniata su un modello di rappresentanza di interessi “funzionale”, che si basa su criteri di partecipazione più formali, che includono grandi *stakeholders*, ossia, più in generale, portatori di interessi specifici e particolari, e che si avvicina maggiormente ad un modello negoziale e strategico; dall'altro lato, una partecipazione maggiormente imperniata su un modello di rappresentanza di interessi generali, fatta dai cittadini per i cittadini e, ancor meglio, fatta da cittadini comuni, che sembra rispondere molto bene ad una concezione più habermassiana di democrazia deliberativa.

La distinzione appena proposta attiene alla composizione delle diverse arene e non alle dinamiche che in esse si sviluppano. Infatti, può benissimo darsi che in un'arena composta da cittadini comuni si verifichino interazioni negoziali e strategiche e, viceversa, in un'arena nella quali siedono portatori di grandi interessi si inneschino dinamiche più deliberative. Se, in generale, un'arena funzionale è potenzialmente meno fertile per la deliberazione, questa relazione non preclude interazioni di tipo opposto.

Ritornando alla questione dell'assegnazione delle differenti categorie di attori ai due idealtipi proposti, la tabella seguente mostra per ciascuna fase le opzioni di risposta previste, e, quando possibile, le riconduce a uno dei due idealtipi.

**Tabella 38: opzioni di risposta disponibili su attori partecipanti per fase dell'intervento (fase 1: avvio/diagnosi; fase 2: programmazione/progettazione; fase 3: implementazione) e assegnazioni di tipo ideale**

<b>attori partecipanti</b>	<b>fase 1</b>	<b>fase 2</b>	<b>fase 3</b>	<b>tipo ideale di partecipazione</b>
il settore dell'amministrazione responsabile dell'intervento		x	x	<i>nessuno</i>
diversi settori dell'amministrazione		x	x	<i>nessuno</i>
associazioni ricreative, culturali, religiose	x	x	x	<i>int. generali</i>
associazioni di categoria e sindacati	x	x	x	<i>int. funzionali</i>
cooperative	x	x	x	<i>nessuno</i>
imprese private di grande, media e piccola dimensione	x	x	x	<i>int. funzionali</i>
imprese a partecipazione pubblica	x	x	x	<i>nessuno</i>
banche o fondazioni	x			<i>int. funzionali</i>
comitati autorganizzati	x	x	x	<i>int. generali</i>
singoli cittadini	x	x	x	<i>int. generali</i>
politici		x	x	<i>nessuno</i>
altro	x	x	x	<i>nessuno</i>

Come si vede, alcune opzioni di risposta non sono riconducibili ad alcun tipo ideale, e quindi costituiscono elementi di valutazione della partecipazione “neutri”. I settori amministrativi coinvolti, ad esempio, possono dare un'idea della natura integrata o meno dell'intervento, ma non sono influenti rispetto alla definizione di un intervento come partecipato: anche un intervento tradizionale, ossia unilaterale da parte della P.A., può vedere il coinvolgimento di più settori (è la prassi delle conferenze di servizio). Le cooperative, invece, sono state considerate neutre anche alla luce del vaglio dei dati: in moltissimi casi sono state indicate come cooperative i gruppi che hanno fatto facilitazione. In generale, comunque, le cooperative sarebbero ascrivibili ad entrambi gli idealtipi di partecipazione: cooperative sociali possono rappresentare una risorsa autonoma del territorio e andare verso un'idea della partecipazione di stampo più deliberativo, come attori di *advocacy* autonomi del territorio. Viceversa, possono essere cooperative di “implementatori”, ad es. cooperative che gestiscono lo smaltimento dei rifiuti urbani, e in questo caso sarebbero ascrivibili al tipo funzionale. Per tutte queste ragioni non si è ritenuto opportuno farle ricadere nel conteggio degli attori chiave per la definizione della partecipazione. Per quanto riguarda l'opzione residuale “altro”, l'ispezione delle specificazioni ha messo in luce come normalmente questo spazio sia stato utilizzato per indicare principalmente imprese a partecipazione pubblica considerate evidentemente del tutto peculiari (l'opzione messa appositamente a disposizione non è stata utilizzata), come le agenzie pubbliche per l'edilizia popolare (ALER e ATC). In un caso è stato specificato il

coinvolgimento delle “scuole”: anche questa indicazione è stata considerata neutra, poiché nelle scuole si può fare educazione ambientale o spiegare un progetto, oppure avviare un percorso realmente più partecipativo. Il coinvolgimento di minori, comunque, lascia dubbi sull’idea di una reale partecipazione politica; più sensata sarebbe la partecipazione del corpo docenti o dei dirigenti scolastici, ma non ci è dato sapere a cosa si riferisse realmente la specificazione.

Una volta stabilita l’assegnazione delle categorie di attori a ciascun idealtipo, si è provveduto a costruire degli indicatori numerici in grado di restituire in forma sintetica un’idea accurata del tipo di partecipazione prevalente per ciascun tipo di politica.

**Tabella 39: assegnazione dei pesi del tipo di partecipazione per gli attori chiave**

attori chiave	peso del tipo di partecipazione	
	<i>int. generali</i>	<i>int. funzionali</i>
associazioni ricreative, culturali, religiose	0.5	0
comitati autorganizzati / singoli cittadini (*)	0.5	0
associazioni di categoria e sindacati	0	0.5
imprese private di grande, media e piccola dimensione [/ banche o fondazioni] (*)	0	0.5

Gli asterischi in tabella richiamano l’attenzione sul fatto che, nel caso delle fasi di programmazione/progettazione e di implementazione, le categorie ascrivibili ad un modello di rappresentanza di interessi generali sono tre: “associazioni ricreative, culturali, religiose”, “comitati autorganizzati” e “singoli cittadini”. Le ultime due opzioni di risposta rappresentano a nostro avviso una unica categoria ideale: quella dei cittadini autonomi, ben distinta dalle risorse di *advocacy* del territorio (ossia le associazioni culturali, religiose, ecc.). Per questa ragione le due opzioni riguardanti i cittadini sono state aggregate: l’indicazione di anche una sola delle categorie riguardanti i cittadini incrementa il peso della partecipazione “di interessi generali” nel caso in esame. Lo stesso discorso vale per la partecipazione funzionale: è chiaro che le “imprese private di grande, media e piccola dimensione” e le “banche o fondazioni” (presenti peraltro nella sola fase di avvio/diagnosi) costituiscono un’unica categoria, che è quella imprenditoriale, mentre le “associazioni di categoria e sindacati” fanno parte di un mondo ben distinto di rappresentanza delle categorie economiche.

Passando agli aspetti quantitativi, ciascuna indicazione contribuisce a costruire un indicatore di *intensità* di ciascun idealtipo di partecipazione. I due indicatori,  $p_{iG}$  e  $p_{iF}$  (rispettivamente, interessi generali e interessi funzionali), sono definiti sull’intervallo chiuso  $[0;1]$  e possono assumere i valori discreti  $\{0; 0.5; 1\}$ , dove allo zero corrisponde intensità nulla, e all’uno intensità massima.

Dalla combinazione di  $p_{iG}$  e  $p_{iF}$  possiamo calcolare un ulteriore indicatore dell'“inclinazione” partecipativa generale di ciascun caso:  $P$ , anch'esso definito sull'intervallo chiuso  $[0;1]$ . Al valore estremo zero corrispondono situazioni di partecipazione funzionale pura (compaiono esclusivamente indicazioni di attori che ricadono nel tipo ideale *funzionale*); al valore estremo uno corrispondono situazioni di partecipazione di interessi generale pura (compaiono esclusivamente indicazioni di attori che ricadono del tipo ideale *generale*). Per come è costruito,  $P$  restituisce un'indicazione di tipo *fuzzy* (benché discreta), dal momento che l'appartenenza di un intervento a ciascuno dei due idealtipi non è esclusiva.

Intuitivamente,  $P$  viene calcolato a partire dal valore centrale 0.5, e subisce uno spostamento verso 1 in ragione delle indicazioni di attori afferenti all'idealtipo generale, verso 0 in ragione delle indicazioni di attori afferenti all'idealtipo funzionale.

La formula per ricavare  $P$  è:

$$P = 0.5 + (0.5 * p_{iG}) - (0.5 * p_{iF})$$

A fasi diverse corrispondono indicatori  $P$  differenti, che verranno indicati con un pedice che si riferisce alla fase:  $P_{\{1,2,3\}}$ .  $P_1$  corrisponde alla prima fase (avvio/diagnosi),  $P_2$  alla seconda (programmazione/progettazione) e  $P_3$  alla terza (ossia alla fase di implementazione).

Per ottenere un'indicazione generale per ciascun intervento si potrebbe calcolare una semplice media aritmetica dei  $P$  relativi alle singole fasi, e la formula per ricavare questo  $P_{tot}$  grezzo sarebbe:

$$P_{tot} = (P_1 + P_2 + P_3) / 3$$

Tuttavia, come è stato detto, attribuire la stessa rilevanza alle fasi è un'operazione che non tiene conto del fatto che una fase in particolare, la seconda, di programmazione/progettazione, è la più importante ai fini di definire un intervento partecipativo.

Con la notazione  $P_{totW}$ , che rappresenta l'indicazione calcolata come una media ponderata delle  $P$  di ciascuna fase, si indicherà l'“inclinazione” generale – e corretta per i pesi delle diverse fasi – per l'intero intervento rilevato. La formula per ricavare  $P_{totW}$  è:

$$P_{totW} = (0.25 * P_1 + 0.5 * P_2 + 0.25 * P_3)$$

In questo modo l'inclinazione generale dell'intervento verso una partecipazione generale o funzionale viene calcolata dando alla seconda fase un'importanza, o un "peso", per l'appunto, maggiore.

In generale, tutti gli indicatori "P", potendo assumere anche valori intermedi, sono in grado di catturare l'appartenenza multipla in modo sfumato e, al tempo stesso, di pesarla: al valore centrale 0.5 corrisponde una partecipazione che definiamo "mista pura". Questo significa che il peso delle indicazioni per ciascun idealtipo è identico. Esiste anche la possibilità di situazioni di fatto miste ma che possiamo definire "prevalentemente funzionali" o "prevalentemente generali". La scala dei valori è riportata nella tabella seguente.

**Tabella 40: dominio degli indicatori P, tipi di partecipazione**

tipo di partecipazione	P
funzionale pura	0.00
tendenzialmente funzionale	(0.00; 0.50)
mista pura	0.50
tendenzialmente generale	(0.50; 1.00)
generale pura	1.00

Con le parentesi tonde si indicano intervalli aperti, ossia i cui valori estremi sono esclusi.

Alcuni esempi possono aiutare a comprendere meglio il meccanismo. Ipotizziamo che un compilatore abbia indicato nella fase di programmazione/progettazione l'inclusione dei seguenti soggetti: "associazioni ricreative, culturali, religiose", "comitati autorganizzati" e "imprese private di grande, media e piccola dimensione". In questo caso,  $p_{iG}$  vale 1 (è il risultato della somma del contributo di 0.5 portato dalle associazioni e dello 0.5 portato dai comitati), mentre  $p_{iF}$  vale 0.5 (il contributo di 0.5 portato dall'indicazione delle imprese private).

P, per la fase di programmazione/progettazione presa in considerazione, vale dunque:

$$P_2 = 0.5 + (0.5 * 1) - (0.5 * 0.5) = 0.5 + 0.5 - 0.25 = 0.75$$

L'indicazione corrisponde infatti ad una situazione mista "tendenzialmente generale".

Lo stesso compilatore potrebbe avere indicato nella fase di implementazione l'inclusione di "associazioni di categoria e sindacati" e "singoli cittadini". In questo caso,  $p_{iG}$  vale 0.5 (il contributo di 0.5 portato dai singoli cittadini), ma anche  $p_{iF}$  vale 0.5 (il contributo di 0.5 portato dalla indicazione delle associazioni di categoria e sindacati).

P, per la fase di implementazione, vale dunque:

$$P_3 = 0.5 + (0.5*0.5) - (0.5*0.5) = 0.5+0.25-0.25 = 0.5$$

Si tratta di una situazione di perfetto equilibrio, ossia “perfettamente mista”.

Da ultimo, ipotizziamo, al fine di completare l’esempio calcolando l’indicatore generale per l’intero intervento, un  $P_1$  pari a 0.25, indice di una situazione “tendenzialmente neocorporativa” nella prima fase (di avvio/diagnosi). Ricorrendo all’indicatore più grezzo, che assegna uguale peso a tutte e tre le fasi,  $P_{tot}$ , si otterrebbe:

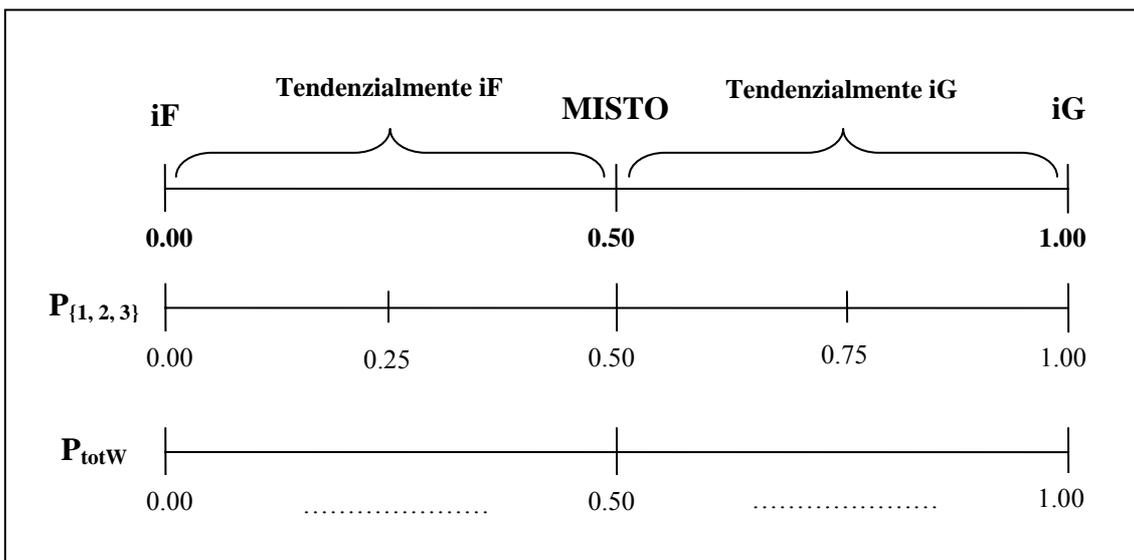
$$P_{tot} = (P_1 + P_2 + P_3) / 3 = (0.25 + 0.75 + 0.5) / 3 = 0.5$$

ossia una situazione per l’intero intervento “mista pura”. Se invece, più correttamente, decidiamo di assegnare un peso predominante alla fase 2, di programmazione/progettazione, otteniamo:

$$P_{totW} = (0.25*P_1 + 0.5*P_2 + 0.25*P_3) = (0.25*0.25 + 0.5*0.75 + 0.25*0.5) = 0.5625$$

Cioè una situazione mista ma leggermente più connotata in senso generale. Dunque si tratta di un intervento tendenzialmente generale, che a nostro avviso rappresenta la realtà dei fatti in modo più preciso.

**Figura 8: dominio degli indicatori di “inclinazione partecipativa”, valori discreti e fuzziness**



Nella figura sopra è rappresentata la costruzione a piramide degli indicatori P in senso discendente, a partire dagli indicatori delle singole fasi  $P_{\{1, 2, 3\}}$  fino all’indicatore sintetico  $P_{totW}$  per l’intero

intervento. Come si può vedere, gli indicatori P delle singole fasi si concretizzano in una scala Likert a 5 valori: partecipazione perfettamente funzionale, tendenzialmente funzionale, mista, tendenzialmente generale e perfettamente generale.

L'indicatore per l'intero intervento, invece, fornisce un'idea migliore della continuità dello spettro, risultando meno discretizzato, essendo definito su un dominio di 17 valori diversi possibili: {0.00, 0.06, 0.13 ... 0.94, 1.00}.

In sintesi, il modello ricavato nella maniera sopra descritta ci ha permesso di giungere a risultati particolarmente significativi e di facile interpretazione.

Presentiamo di seguito i dati relativi all'“inclinazione partecipativa” media di ciascuna politica, evidenziando anche i raggruppamenti per famiglie.

**Tabella 41: inclinazione partecipativa media per le tre fasi considerate, per tipi di politiche**

famiglie	tipi di politiche	inclinazione partecipativa media			
		P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>	P <sub>totW</sub>
pol. ambientali	A21	0.56	0.52	0.48	0.52
pol. riqual. urbana	CdQ	0.55	0.59	0.64	0.59
	PRU*	0.25	0.54	0.5	0.46 [0.53]
	Urban	0.5	0.42	0.42	0.44
pol. pianificaz./programmaz.	PRUSST	0.25	0.25	0.25	0.25
	PISL	0	0	0	0
	PS	0.5	0.13	0.19	0.24
	PT	0.25	0.38	0.25	0.31
bilanci partecipativi	BP	0.5	0.75	0.71	0.68
<b>TOT.</b>		<b>0.59</b>	<b>0.65</b>	<b>0.64</b>	<b>0.63</b>

(\*) Per i PRU è riportato tra parentesi quadre un valore di P<sub>totW</sub> corretto, che tiene conto del fatto che la loro prima fase è necessariamente, come detto nel paragrafo relativo alle fasi partecipate, non partecipata, perché antecedente la loro ibridazione con la metodologia Urban.

Dalla tabella si evince che le politiche appartenenti famiglia di pianificazione/programmazione sono quelle che presentano un'inclinazione partecipativa più funzionale, con valori di P<sub>totW</sub> compresi tra 0.00 (modello funzionale puro) e 0.31, ossia modello tendenzialmente funzionale. In questa famiglia i PISL confermano l'ipotesi di essere politiche partecipative solo in senso molto estensivo: essi infatti sono puramente “funzionali”.

Le Agende 21 sono le più vicine a risultare miste pure, con un valore di P<sub>totW</sub> pari a 0.52, che è però il risultato di un gradiente che, a partire dalla prima fase, più tendenzialmente generale (0.56) scende fino a tendere marginalmente verso un modello più funzionale (0.48). Queste politiche si

confermano dunque a pieno titolo politiche “pigliatutto”, dove il prendere tutti e tutto corrisponde a una posizione mediana tra i poli ideali.

Tra le politiche di riqualificazione urbana, solo i CdQ, confermandosi come il prototipo più genuinamente italiano della politica partecipativa, sono sistematicamente, seppur marginalmente, sbilanciati verso il modello degli interessi generali.

Gli Urban, invece, pendono più decisamente verso il modello funzionale, con un’inclinazione meno sbilanciata verso il modello generale delle Agende 21 ( $P_{totW}$  pari a 0.44 per gli Urban, a 0.52 per le A21). L’interpretazione non sorprende: al di là della loro filosofia, in contesti d’azione così complessi è chiaro che ci siano attori che nell’arena contano di più degli altri, e che siano quelli neocorporativi.

I PRU, come è evidenziato dall’asterisco, rappresentano un caso a parte: se infatti la procedura per il calcolo di  $P_{totW}$  viene applicata senza tenere conto del fatto che sono stati di fatto avviati prima che fosse imposta loro una veste partecipativa, appaiono, seppur debolmente, tendenzialmente funzionali. In realtà, effettuando la dovuta correzione, che consiste nell’escludere dal computo la fase di avvio - che ne distorce indebitamente l’inclinazione -, essi si trovano quasi alla pari delle Agende 21, con un valore di 0.53 che rimane comunque più basso rispetto ai CdQ. Evidentemente, costituire un’arena a composizione generale è più difficile in contesti d’azione precipuamente orientati alle case popolari.

I bilanci partecipativi, con un valore di  $P_{totW}$  pari a 0.68, spiccano ancora una volta: eccettuata la prima fase, ad inclinazione partecipativa mista pura, tutti gli indicatori relativi alle altre fasi e il già citato indicatore totale  $P_{totW}$  si presentano vistosamente sbilanciati in direzione del modello di rappresentanza degli interessi generali, con i valori più elevati di tutta la tabella.

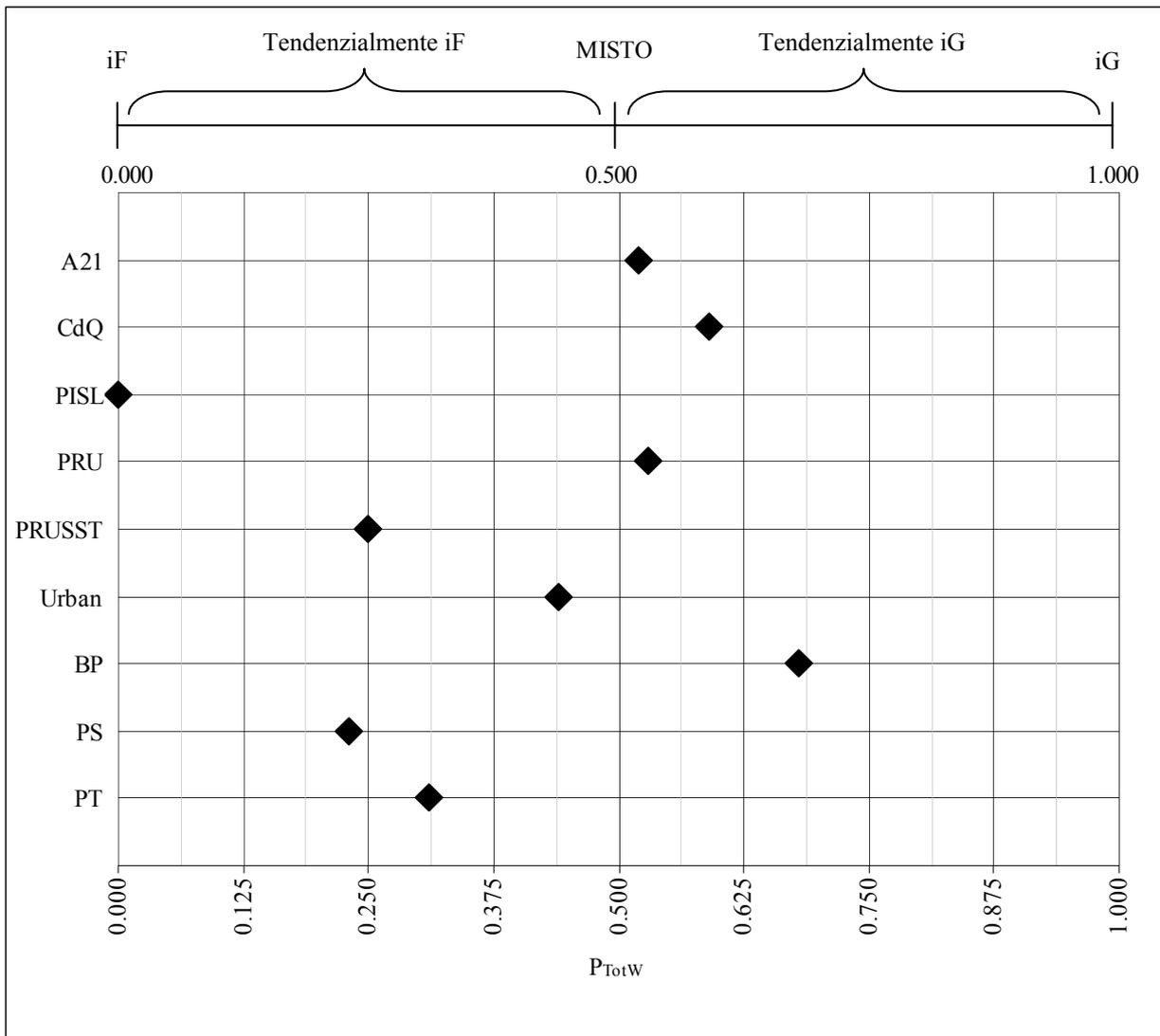
Come si è rilevato più volte, i PRUSST confermano di essere politiche affini ai PISL e in generale, rispetto al profilo della natura dei processi, a tutte le politiche di concertazione: infatti sono stabilmente funzionali, in tutte le fasi.

Le politiche temporali, come ci si può aspettare, sono funzionali: d’altra parte, i piani dei tempi e degli orari vengono decisi da categorie che hanno un legame di rappresentanza piuttosto formale.

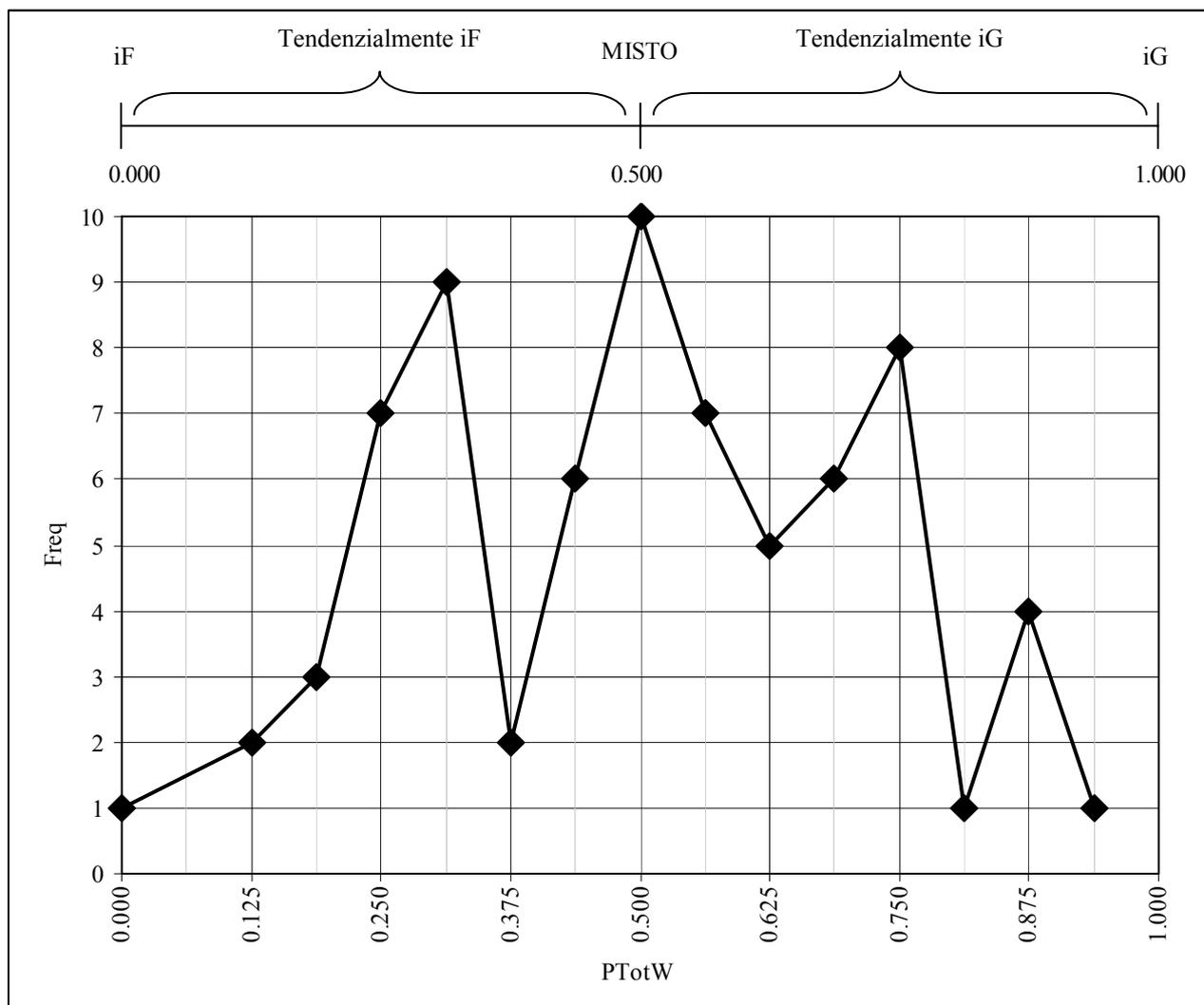
I piani strategici confermano l’ipotesi secondo la quale sono contenitori per una diagnosi preventiva delle politiche che sono gestite altrove, come segnala il fatto che la fase che presenta un P più alto è costituita da quella di avvio e diagnosi, mentre durante la progettazione vera e propria la partecipazione in senso generale cala drasticamente, fino a risultare la penultima prima dei PISL, e si riprende parzialmente solo nella fase dell’implementazione poiché corrisponde a un controllo generico sullo stato di avanzamento delle politiche.

Quanto detto fino ad ora si legge in modo ancora più immediato nel grafico sottostante.

**Figura 9: distribuzione delle medie di  $P_{totW}$  per ciascun tipo dipolitica rispetto allo spettro dell'inclinazione partecipativa; per i PRU è stato usato il valore corretto**



**Figura 10: distribuzione di  $P_{totW}$  per i 72 casi rispondenti rispetto allo spettro dell'inclinazione partecipativa**



### L'expertise

Questa sezione, che conclude il lavoro, affronta una delle questioni di più grande interesse per la diffusione e la realizzazione delle politiche partecipative: il tema delle competenze e della loro eventuale acquisizione attraverso il ricorso a consulenza.

Nella domanda relativa alle ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità inclusiva per l'intervento, l'opzione sulla presenza di una valida *expertise* in politiche partecipative ha raccolto una quota minoritaria di segnalazioni, come si è mostrato nel paragrafo espressamente dedicato all'argomento<sup>41</sup>. I dati che verranno presentati in questa sede mostrano però una realtà

<sup>41</sup> Il 75% di coloro che avevano indicato questa opzione ha specificato che si tratta di un'équipe mista, composta da amministratori e professionisti esterni, mentre il 25% ha indicato un'*expertise* totalmente esterna all'amministrazione.

diversa e maggiormente in linea con la nostra interpretazione, che individua proprio nell'*expertise* un motore importante nella diffusione delle politiche.

Il primo dato rilevante è costituito dalla percentuale totale delle politiche che fanno ricorso a professionisti esterni, che sfiora l'80%, senza differenze apprezzabili tra le due regioni.

**Tabella 42: percentuali di utilizzo di consulenti esterni all'amministrazione per politiche raggruppate per famiglie**

<b>famiglie</b>	<b>tipi di politiche</b>	<b>% utilizzo consulenti</b>
pol. ambientali	A21	79%
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>79%</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	93%
	PRU	67%
	Urban	100%
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>87%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	50%
	PISL	100%
	PS	75%
	PT	100%
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>78%</b>
bilanci partecipativi	BP	57%
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>57%</b>
<b>TOT.</b>		<b>79%</b>

La tabella soprastante mostra che, tra le famiglie di politiche, i bilanci partecipativi sono i processi che meno di tutti si avvalgono di consulenze specializzate, seppur più della metà dei casi (57%) vi faccia ricorso. Le altre famiglie mostrano percentuali minimamente disperse intorno all'80%. La famiglia della riqualificazione urbana sembra essere quella che fa più sistematicamente uso di esperti esterni, e tra queste le due politiche che incarnano meglio un prototipo di politica partecipativa, CdQ e Urban, presentano le percentuali più elevate. Gli Urban, che sono i progetti più complessi e che hanno a disposizione i finanziamenti più ingenti, si distinguono per un tasso del 100%.

Rivolgendo l'attenzione a quei casi che non utilizzano consulenti, ritroviamo 7 Agende 21, 3 bilanci partecipativi, 2 PRU, un CdQ, un PRUSST e un piano strategico<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il numero medio di consulenti<sup>43</sup>, il dato aggregato indica 1.68 contratti di consulenza stipulati in media per ciascun caso che ha fatto ricorso alla consulenza<sup>44</sup>. Si tratta di un dato sintetico che non restituisce la varietà delle situazioni riscontrate: nelle politiche in *data base* si oscilla da un minimo di un consulente fino a cinque, come mostra la tabella sottostante.

<sup>42</sup> Se, data l'anzianità della politica, il dato relativo ai PRU non sorprende, risulta invece molto più strano il dato relativo al contratto di quartiere II lombardo.

<sup>43</sup> Il numero di consulenti è il risultato del conteggio delle singole indicazioni effettuate dai rispondenti, che possono riferirsi a singoli individui o a organizzazioni.

<sup>44</sup> I casi che non si sono avvalsi di professionisti esterni sono stati ovviamente espunti dal calcolo.

**Tabella 43: numero medio, minimo e massimo di consulenti per tipi di politiche raggruppate in famiglie**

famiglie	tipi di politiche	numero consulenti		
		medio	min	max
pol. ambientali	A21	1.44	1	4
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>1.44</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	2.15	1	5
	PRU	1.50	1	2
	Urban	3.00	2	4
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>2.15</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	2.00	2	2
	PISL	1.00	1	1
	PS	1.33	1	2
	PT	2.00	1	3
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>1.57</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
bilanci partecipativi	BP	1.00	1	1
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>1.00</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>TOT.</b>		<b>1.68</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

I bilanci partecipativi, quando lo fanno, ricorrono alle consulenze esterne in modo minimale, non avvalendosi mai di più di un consulente. Per contro, le politiche di riqualificazione urbana rappresentano i processi che si avvalgono maggiormente di professionisti esterni. I CdQ e gli Urban, in particolare, presentano le medie più elevate: 2.15 e 3, rispettivamente. Le politiche ambientali e quelle di programmazione/pianificazione, pur con una certa varietà interna alle singole famiglie, si situano in posizione intermedia.

Dal confronto tra regioni si rileva che il Piemonte utilizza mediamente più consulenti della regione Lombardia: un dato medio di 1.97 per la prima regione contro 1.35 della seconda. Tale risultato è imputabile, sorprendentemente, non alle politiche di riqualificazione urbana, ma alle politiche ambientali: il Piemonte, che – ricordiamo – ha poche Agende 21, ha una media di consulenti utilizzati per queste politiche pari a 1.87, contro 1.24 della Lombardia.

In linea con quanto rilevato sopra, osserviamo inoltre che, se il dato complessivo derivato dalle indicazioni sui soggetti determinanti nella realizzazione della politica indica che il 51% dei casi include i consulenti<sup>45</sup>, il dato disaggregato invece rimarca ancora una volta una differenza significativa tra le due regioni: la Lombardia solo nel 43% dei casi ritiene che i consulenti abbiano un ruolo determinante, mentre il Piemonte lo afferma nel 79% dei casi.

Il ricorso ai consulenti non è una pratica attuata uniformemente lungo le diverse fasi del processo: i dati mostrano, a livello aggregato, che la fase nella quale i consulenti sono maggiormente

<sup>45</sup> Questa parte è stata trattata nel paragrafo “Gli imprenditori e i *team* di *policy*”, dove si è mostrato che 39 casi su 72 (il 51% circa) hanno indicato i consulenti tra i soggetti determinanti per la realizzazione della politica. I dati relativi a questo paragrafo sono invece costruiti a partire dalle informazioni richieste a complemento dell’indicazione, che sono state 37.

protagonisti è quella di avvio e diagnosi; solo al secondo posto ritroviamo la fase più importante per le politiche partecipative, quella di programmazione e progettazione partecipata; mentre in ultima posizione si situa quella che dovrebbe essere – almeno teoricamente – la fase più tecnica di tutte: quella di valutazione.

**Tabella 44: percentuale di utilizzo dei consulenti per singole fasi, per tipi di politiche aggregate in famiglie**

famiglie	tipi di politiche	% utilizzo consulenti per fase		
		avvio/diagnosi	programmaz./progettaz.	valutazione
pol. ambientali	A21	64%	39%	6%
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>64%</b>	<b>39%</b>	<b>6%</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	64%	71%	29%
	PRU	33%	16%	0%
	Urban	33%	100%	67%
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>52%</b>	<b>61%</b>	<b>26%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	0%	50%	0%
	PISL	0%	100%	0%
	PS	50%	25%	25%
	PT	100%	0%	0%
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>44%</b>	<b>33%</b>	<b>11%</b>
bilanci partecipativi	BP	14%	29%	14%
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>14%</b>
<b>TOT.</b>		<b>53%</b>	<b>44%</b>	<b>14%</b>

La tabella sopra mostra, però, che questo strano *trend* complessivo è imputabile principalmente alle politiche ambientali, le più numerose in *data set*. Le politiche che più rispecchiano un modello partecipativo, CdQ e Urban, si comportano invece secondo le aspettative, privilegiando la fase di progettazione, come sembrano fare anche i bilanci partecipativi. Per la valutazione, il risultato in ogni caso è poco edificante: vengono specificati professionisti esterni in un misero 14% dei casi. Solo gli Urban dimostrano a pieno titolo di rispettare il principio di terzietà della valutazione, con un'indicazione nei due terzi dei casi.

Vale la pena di rilevare che la totalità dei rispondenti che hanno specificato i dati relativi ai consulenti nella fase di programmazione/progettazione hanno indicato che questi professionisti esterni hanno anche avuto il ruolo di mediatori di conflitto e facilitatori di comunicazione.

Per quanto concerne il confronto tra regioni, si rileva che la Lombardia si avvale più del Piemonte di consulenti esterni per la sola fase di avvio e diagnosi. La situazione è ribaltata nelle altre due fasi, in particolare quella di valutazione, dove il Piemonte supera di gran lunga la Lombardia. Dato, questo, che rende ragione almeno in parte dell'utilizzo più assiduo dei consulenti esterni da parte piemontese: il Piemonte ha a libro paga più consulenti esterni, ma mostra almeno di utilizzarli nella fase più appropriata.

### *Il profilo dei consulenti*

Nell'elenco dei consulenti redatto sulla base delle indicazioni ricevute, il 68% è costituito da organizzazioni, mentre i casi restanti da singoli individui.

Per questi ultimi è stata comunque rilevata o ricostruita, quando possibile, l'affiliazione organizzativa. Per quanto riguarda le organizzazioni, le realtà non strettamente "profit" costituiscono la porzione minoritaria. Nello specifico, si tratta di: 8 ONLUS, 5 Università, 3 associazioni culturali (tra cui la sezione lombarda di Legambiente), 2 agenzie di sviluppo (di cui una nascente), una fondazione per l'ambiente, la ConfCommercio del Piemonte, l'Agenzia Regionale per l'Ambiente piemontese.

Tra le altre organizzazioni, le forme societarie più diffuse sono le Società a Responsabilità Limitata e le Società Cooperative a Responsabilità Limitata (14 e 7 casi rispettivamente). Inoltre, si ritrovano 4 Società per Azioni, 2 Associazioni Temporanee di Impresa, 2 Studi Associati e una Società in Accomandita Semplice. Quest'ultima costituisce l'unico esempio di società di persone: tutte le altre sono società di capitali.

La tabella seguente presenta l'elenco dei consulenti censiti in *data base*, corredato da informazioni sulla sede (Lombardia, Piemonte, altre zone d'Italia), sulla "vocazione", quando si rende necessario indicarla, e, quando ne esiste uno, sul sito web di riferimento.

**Tabella 45: organizzazioni di consulenza censite nel campione, sedi, vocazione e siti web**

nome ente	sede	vocazione	sito web
ABCittà	L	progettazione partecipata	www.abccitta.org
Ambiente Italia	L	sostenibilità ambientale	www.ambienteitalia.it
Area Studi Ambientali	L	studi ambientali	web.tiscali.it/areastudi
ARPA Piemonte	P	agenzia regionale per la protezione ambientale	www.arpa.piemonte.it
ASM Urbana	P	Ingegneria, assistenza tecnica e urbanistica a piani complessi	www.asm-urbana.it
Associazione Auser	I (Roma)	servizi alla persona	www.auser.it
Avanzi	L	sostenibilità ambientale	www.avanzi.org
Avventura Urbana	P	progettazione partecipata, comunicazione, facilitazione	www.avventuraurbana.it
Biloba	I	accompagnamento sociale e animazione di comunità	www.biloba.it
Centro Studi Prospettive	P	servizi alla persona e sviluppo di comunità	N/D
Cicsene	P	assemblee, ascolto, comunicazione	www.cicsene.it
CIE Piemonte (Centro di Iniziativa per l'Europa)	P		www.ciepiemonte.it
Cles/IRIS	P	valutazione intermedia di progetti comunitari	N/D
ConfCommercio Piemonte	P		www.confcommercio.it
Cooperativa Animazione Valdocco	P	servizi alla persona	www.lavaldocco.it
Cooperativa Esserci	P	servizi alla persona	www.esserci.net
Corintea	P	promozione territoriale e sviluppo locale	www.corintea.it
Creda	L	sostenibilità ambientale: formazione, facilitazione	www.creda.it
Demo Ambiente e Territorio	I (GE)	sostenibilità ambientale	www.demo-at.com
Ecopolis	L	sostenibilità ambientale	www.ecopolis.it
Ecosfera	I (Roma)	studi ambientali	www.ecosfera.it
Ecosistemi Roma	I (Roma)	sostenibilità ambientale	www.ecosistemi-srl.it
Ernst & Young Milano	Multinazionale (MI)	consulenza e servizi, dipartimento ambiente	www.ey.com
Federcasa Servizi	I (Roma)	assistenza tecnica per progetti complessi	www.federcasaservizi.it
FLAnet (Fondazione Lombardia per l'Ambiente)	L	tutela ambientale	www.flanet.org
Gruppo Abele (Spazi di Intesa)	P	gestione e mediazione dei conflitti, servizi alla persona	www.gruppoabele.org
IRES "Lucia Morosini" CGIL	P	ricerca socioeconomica	www.irescgiltorino.it
IRS Milano (Istituto per la Ricerca Sociale)	L	ricerca e valutazione	www.irs-online.it
Isoambiente	L	sostenibilità ambientale	www.isoambiente.it
La città possibile Torino	P	ecologia urbana, partecipazione e cittadinanza attiva	www.cittapossibiletorino.org
Laboratorio21	L	gestione agenda 21	www.a21estticino.org/sitoa21%20estt/LAB21.htm
L'Anghe MONferrato ROero - Agenzia di Sviluppo del Territorio	P	sviluppo territoriale	www.lamoro.it
Legambiente Lombardia	L		www.legambiente.org
Martini Associati	L	formazione e consulenza psicosociale e sviluppo di comunità	www.martiniassociati.it
Mentelocale	P	sostenibilità ambientale e accompagnamento sociale	www.mentelocale.org
Mesaverde (Partecipa)	L	sviluppo territoriale sostenibile	www.mesaverde.it
Metodi Asscom & Aleph	L	assemblee, ascolto, comunicazione	www.metodi2000.it
Politecnico di Milano	L		www.polimi.it
Politecnico di Torino	P		www.polito.it
Q&A (Qualità e Ambiente) Arcore	L	sostenibilità ambientale	www.qeasrl-online.it
S&T	P	promozione territoriale e sviluppo locale	www.setinweb.it
Servitec	L	consulenza tecnica ambientale	www.servitec.it
Sferalab	P	progettazione partecipata, sostenibilità locale	www.sferalab.it
Società Ricerca e Formazione	P	ricerca socioeconomica	www.srfpiemonte.it
Softech	P	energia, tecnologia, ambiente	www.softech-team.eu
Studio Barbieri	P	studio di architettura	N/D
Tecnologia e Territorio	L	consulenza tributaria e ambientale	www.tecter.it
Terraria	L	consulenza tecnica ambientale	www.terraria.com
Università Cattolica di Milano	L		www.unicatt.it
Università degli Studi di Brescia	L		www.unibs.it
Università degli Studi di Milano-Bicocca	L		www.unimib.it
Università degli Studi di Torino	P		www.unito.it

Un approfondimento è stato fatto sui nominativi dei consulenti accademici, e compare nella tabella B in appendice. I dati rilevati ci danno modo di riflettere sulla porzione dello spettro di consulenza che viene offerta da centri universitari o da singoli accademici. Ciò che emerge in prima istanza è che diversi docenti afferiscono a facoltà di Architettura, e che la quasi totalità di questi ha insegnamenti e competenze strettamente attinenti le politiche partecipative, intese come politiche di *governance* territoriale. Altresì significativa la presenza di personale non strutturato (esercitatori, docenti a contratto, dottori di ricerca), evidentemente interessato a mettere a frutto le proprie competenze al di fuori dell'università.

### *Consulenti “generalisti” e consulenti “specializzati”*

Tra i consulenti che sono stati coinvolti in più processi partecipativi è possibile operare una distinzione per versatilità, intesa come capacità di operare in progetti di natura anche molto diversa. I dati parziali a nostra disposizione hanno messo in luce come esistano delle organizzazioni per così dire “generaliste”, che sono in grado non solo, e non tanto, di operare su un numero elevato di processi, ma di rendere consulenze su politiche differenti tra loro, e addirittura riconducibili a famiglie di politiche diverse.

La tabella sottostante riporta i nomi delle organizzazioni di consulenza, ordinate in modo decrescente secondo tre criteri successivi: per numero di famiglie di politiche, per numero di singole *policies* e per numerosità dei casi nei quali hanno operato.

**Tabella 46: distinzione di consulenti tra generalisti e specializzati, per varietà di processi nei quali hanno operato**

Consulenti		tot. famiglie diverse	tot. politiche diverse	tot. casi	fam. pol. ambientali		fam. pol. riqual. urbana	CdQ	PRU	Urban	fam. programmaz./pianificaz.	PRUSST	PISL	piani strategici	politiche temporali	bilanci partecipativi	
					A21											bilanci partecipativi	bilanci partecipativi
generalisti	Avventura Urbana	3	3	5	1	1	3	3			1				1		
	Università degli Studi di Torino	2	3	4			1		1		3			2	1		
	ASM Urbana	2	3	3			2	1	1		1	1					
	IRS Milano (Istituto per la Ricerca Sociale)	2	2	3			2	2			1			1			
	Politecnico di Torino	2	2	3			2		2		1	1					
	Università Cattolica di Milano	2	2	2	1	1	1	1									
specializzati	Ecopolis	1	1	3	3	3											
	FLAnet (Fondazione Lombardia per l'Ambiente)	1	1	3	3	3											
	Mesaverde (Partecipa)	1	1	3												3	3
	Sferalab	1	1	3	3	3											
	Softech	1	1	3			3	3									
	CIE Piemonte (Centro di Iniziativa per l'Europa)	1	1	2			2	2									
	Cooperativa Animazione Valdocco	1	1	2			2		2								
	Corintea	1	1	2	2	2											
	Metodi Asscom & Aleph	1	1	2			2	2									
	Politecnico di Milano	1	1	2			2	2									

I dati mostrano che tra i “generalisti”, computati come organizzazioni in grado di offrire i loro servizi spaziando tra famiglie di *policies* differenti, compaiono, oltre alle Università, anche due società private (la torinese Avventura Urbana e la milanese ASM Urbana). Le altre organizzazioni appaiono invece “specializzate”, poiché si concentrano su singoli tipi di politiche.

## La mobilità dell'expertise

Nel paragrafo riguardante l'*expertise* come meccanismo di contagio inter-settoriale avevamo messo in luce come un nucleo di competenza "duro", in un dato contesto territoriale, dia luogo ad una proliferazione di differenti processi inclusivi, ossia di politiche partecipative diverse, aspetto questo che trova ulteriore supporto nei risultati presentati nel paragrafo precedente. Rimane però da affrontare un nodo cruciale per la diffusione delle politiche partecipative: la mobilità geografica dei consulenti.

La tabella che segue presenta un indicatore di mobilità costruito a partire dalle informazioni sulla collocazione geografica dei consulenti confrontata con la localizzazione dei casi. L'idea è piuttosto semplice: in ciascun caso, e per ciascuna fase, si è proceduto a verificare la corrispondenza di località (a livello regionale) tra consulenti e processi, il che ha permesso, rendendo le indicazioni sui consulenti univoche laddove fosse necessario, di calcolare per ciascuna politica la percentuale media di utilizzo di consulenti provenienti da un contesto regionale diverso.

**Tabella 47: percentuale del ricorso a consulenti provenienti da regioni diverse, per tipi di politiche**

<b>famiglie</b>	<b>tipi di politiche</b>	<b>num. Consulenti</b>	<b>% consulenti "mobili"</b>
pol. ambientali	A21	36	11%
pol. riqual. urbana	CdQ	25	24%
	PRU	5	0%
	Urban	8	12%
PRUSST	PRUSST	2	0%
pol. programmaz./pianificaz.	PISL	1	0%
	PS	4	25%
	PT	4	0%
bilanci partecipativi	BP	3	0%
<b>TOT.</b>		<b>88</b>	<b>14%</b>

Le percentuali indicano una mobilità limitata, che complessivamente si ferma al 14%.

I dati analitici rivelano quella che sembra essere un'anomalia: la mobilità, ad eccezione di un centro di ricerca, di una società privata e di un'accademica del Politecnico di Milano, tutti lombardi che hanno operato in iniziative piemontesi<sup>46</sup>, è interamente riconducibile a organizzazioni di consulenza situate al di fuori di entrambe le regioni qui considerate, con sede in genere nella capitale<sup>47</sup>, e pertanto con una dimensione di mercato nazionale. Infine, desta meraviglia il fatto che una piccola

<sup>46</sup> Si tratta dell'Istituto per la Ricerca Sociale, all'interno del quale Bruno Dente (rif. tab. B in appendice) è direttore scientifico per l'area Analisi delle Politiche Pubbliche, di Metodi Asscom & Aleph, e di Marianella Sclavi, che ha tuttavia affiancato la società torinese Avventura Urbana.

<sup>47</sup> Si tratta di: Associazione Auser, basata a Roma; Demo Ambiente e Territorio, genovese; Ecosfera, che ha sedi a Roma, Palermo e Potenza; Ecosistemi e Federcasa Servizi, entrambe ancora romane.

provincia piemontese, per un'Agenda 21, abbia scelto di ricorrere ad una delle più conosciute multinazionali della consulenza, la Ernst&Young.

Il quadro generale, comunque, appare chiaro: i consulenti piemontesi non lavorano mai in Lombardia e quelli lombardi lavorano in Piemonte in pochissimi casi. Evidentemente, gli amministratori preferiscono quasi sempre consulenti locali, che conoscono meglio; mentre si rivolgono all'esterno della propria regione solo per progetti importanti, a supporto dei quali scelgono grandi organizzazioni che operano sull'intero mercato nazionale, e che con il loro curriculum forse sono in grado di dare maggior lustro all'intero progetto.

### *L'importanza dell'expertise nei bandi europei*

Quest'ultimo paragrafo si concentra proprio su quei grandi progetti di cui si è parlato sopra e, ancora una volta, è teso a mostrare l'importanza dell'*expertise*, seppure non esclusivamente esterna alle amministrazioni.

La tabella sottostante riassume le informazioni inerenti la distribuzione dei programmi urbani europei attivati sull'intero territorio nazionale. Restringendo il *focus* ai casi piemontesi e lombardi (righe in neretto) si nota come solo i due capoluoghi di regione siano stati in grado di accedere ai finanziamenti comunitari, in maniera peraltro perfettamente simmetrica: entrambe le città hanno vinto un PPU di fase 2 e un Urban II. Ciò significa che tali città hanno acquisito una specifica *expertise* nel partecipare a bandi UE (e vincerli) solo a partire dal 1994. Seppure entrambe le metropoli si collochino tra le posizioni alte nel *ranking* delle città che hanno usufruito di tali finanziamenti, Genova e Venezia sono state le più efficaci nel cogliere l'occasione dei finanziamenti europei fin dalla prima edizione (i PPU di fase 1 risalgono al 1989). Genova, in particolare, detiene il primato italiano per numero di interventi finanziati, con ben tre progetti: PPU fase 1, Urban I e Urban II<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Anche una città del sud, Napoli, vincendo due bandi, si trova nell'empireo della classifica; probabilmente, però, il fatto che gli Urban di prima edizione siano stati rivolti in via prioritaria a zone obiettivo 1 ha inciso sul risultato, consentendo alla città partenopea di trovarsi alla pari con città del nord quali Milano, Torino e Venezia.

**Tabella 48: Distribuzione dei programmi urbani europei attivati sul territorio nazionale**

	<i>PPU fase 1</i>	<i>PPU fase 2</i>	<i>Urban I</i>	<i>Urban II</i>	<b>num. progetti</b>
Bari			x		1
Brindisi		x			1
Cagliari			x		1
Carrara				x	1
Caserta				x	1
Catania			x		1
Catanzaro			x		1
Cosenza			x		1
Crotone				x	1
Foggia			x		1
Genova	x		x	x	3
Lecce			x		1
<b>Milano</b>		<b>x</b>		<b>x</b>	<b>2</b>
Misterbianco				x	1
Mola di Bari				x	1
Napoli		x	x		2
Palermo			x		1
Pescara				x	1
Reggio Cal.			x		1
Roma			x		1
Salerno			x		1
Siracusa			x		1
Taranto				x	1
<b>Torino</b>		<b>x</b>		<b>x</b>	<b>2</b>
Trieste			x		1
Venezia	x		x		2
<b>TOT.</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>32</b>

## *Per fare il punto*

Partiamo da un dato che potrebbe sembrare scontato, ma che non lo è affatto: tutte le politiche partecipative qui rilevate sono politiche di *governance* territoriale. Questa indagine, infatti, ha messo in luce come non siano rintracciabili casi di politiche formalizzate che potremmo definire politiche “valoriali”. Seppur gli ideali di democrazia partecipativa e deliberativa sembrano avere, quale naturale campo di applicazione, temi controversi relativi, come direbbe Touraine, alla “convivenza”, come la fecondazione assistita, gli OGM o l’inquinamento elettromagnetico, fino ad ora si è a conoscenza solo di sporadici ed informali esempi di processi concernenti simili questioni, che peraltro hanno avuto solo l’avallo parziale delle istituzioni<sup>49</sup>.

Le politiche partecipative, oltre che strumenti di governo del territorio, sono in molti casi intrinsecamente intergovernative e *multi-level*, ma al contempo si contraddistinguono per il loro radicamento eminentemente locale, com’è dimostrato dal fatto che nell’80% dei casi e oltre sono gestite dal livello comunale. Il Comune, pertanto, costituisce l’ente di base delle politiche partecipative.

Per quanto attiene la questione dei meccanismi di diffusione dei processi inclusivi, la ricerca ha fornito chiare indicazioni circa il fatto che i finanziamenti - o, meglio ancora, anche solo la disponibilità di finanziamenti - espressamente riservati a politiche partecipative da parte di enti governativi sovraordinati al livello base, rappresenta il motore primo che spiega la proliferazione di queste politiche, fatta eccezione per quelle politiche che gravano interamente sul bilancio delle amministrazioni che le promuovono, come - *in primis* - i bilanci partecipativi, ma anche i piani strategici e le politiche temporali.

Anche la presenza di un’*expertise*, perlopiù mista, ossia composta da funzionari amministrativi e professionisti esterni alla pubblica amministrazione, ma anche totalmente esterna ad essa, ricopre un ruolo rilevante nella diffusione di politiche partecipative e, in particolare, nel contagio intersettoriale tra politiche di tipo differente.

I dati, inoltre, mostrano l’esistenza di un fiorente mercato di consulenti, esperti di partecipazione: circa l’80% delle politiche rilevate fa infatti ricorso a professionisti esterni. Tale mercato si

---

<sup>49</sup> La riflessione teorica sulla democrazia deliberativa induce a credere che tali politiche non esistano attualmente in Italia per una serie di motivi che le rendono di più difficile realizzazione rispetto a quelle territoriali. In primo luogo, in esse viene a mancare un elemento cruciale: la comunità naturale. Infatti, non solo esse mettono in gioco posizioni valoriali incommensurabili ed un livello di incertezza scientifica elevatissimo, ma non rendono possibile una selezione adeguata dei partecipanti che sono potenzialmente universali. In questo senso, le uniche pratiche partecipative-deliberative esperibili richiederebbero tecniche molto complesse e costose, come quelle utilizzate da Fishkin ed il suo gruppo, che comunque non hanno per obiettivo l’attuazione di politiche pubbliche, ma rappresentano semmai degli esperimenti tesi a dimostrare la capacità della democrazia deliberativa di creare cittadini migliori e più consapevoli, insistendo sul concetto di apprendimento. Da ultimo, utilizzare metodi partecipativi in questi settori di policy, significherebbe affrontare in modo istituzionale la questione del recepimento dei risultati della partecipazione-deliberazione nella produzione legislativa.

contraddistingue per una dimensione preminentemente locale, come evidenziano i risultati relativi alla mobilità dei consulenti; ma non mancano evidenze circa il fatto che, soprattutto per grandi progetti, le amministrazioni preferiscono rivolgersi a Università e, soprattutto, a società private di consulenza in grado di operare sull'intero territorio nazionale e di dar maggior lustro alle politiche.

Per quanto riguarda il meccanismo isomorfo di diffusione di tipo mimetico-normativo che, nella sua componente più normativa è chiaramente collegato all'*expertise*, si è osservato inoltre che la conoscenza di *best practices* è per lo più settoriale e limitata a poche esperienze di fama nazionale, e che la pratica del *benchmarking* sembra più assidua solo per alcuni tipi di politiche, tra cui i bilanci partecipativi e i piani strategici, ma anche i contratti di quartiere.

L'indagine ha poi evidenziato una relazione significativa tra il "colore politico" e i processi di *policy* inclusivi: in più del 77% dei casi, le politiche sono state attivate da amministrazioni di centro-sinistra, e oltre l'85% dei soggetti politici aventi un ruolo determinante nella promozione e nel coordinamento delle *policies* appartengono alla medesima area politica. In particolare, i due partiti più presenti sembrano essere quello dei Democratici di Sinistra e quello della Rifondazione Comunista.

La ricerca ha altresì dato modo di mettere alla prova una prima tipizzazione interpretativa delle politiche, quale il raggruppamento in famiglie delle *policies*. Le analisi mostrano, infatti, un'elevata compattezza delle politiche di riqualificazione urbana *strictu sensu*: Urban, CdQ e PRU. Le politiche di questa famiglia, come emerge dai livelli di istituzionalizzazione appurati, costituiscono il "modello per eccellenza" delle politiche partecipative. Nello specifico, il prototipo è costituito dagli Urban, come politiche europee, e dai CdQ, come politiche italiane. La riqualificazione e la rigenerazione urbana, pertanto, si confermano il *milieu* privilegiato per la sperimentazione e l'applicazione di modalità inclusive.

Dagli stessi dati emerge anche che le politiche meno strutturate, tra quelle più diffuse e di lungo corso, sono le politiche ambientali, rappresentate dalle sole Agende 21, che si configurano come politiche "pigliatutto", sia per quanto riguarda l'elevatissima frammentazione delle fonti di finanziamento che rende pressoché impossibile rintracciare uno *standard* nella struttura del finanziamento stesso, sia per il colore politico, poiché tra di esse si riscontra la più alta percentuale di amministrazioni di centro-destra.

I bilanci partecipativi, invece, costituiscono una famiglia culturalmente a sé stante, come si evince, ad esempio, dalla sistematicità nel rispondere in modo difforme rispetto alle altre iniziative alla domanda sulle ragioni politiche per l'attivazione dell'intervento partecipativo, da cui emerge con chiarezza che i bilanci partecipativi vogliono essere - e sono - uno strumento di avvicinamento delle

istituzioni ai cittadini; ma anche dalla domanda sulla valutazione partecipata, in cui si contraddistinguono per il più corretto intendimento di quest'ultima.

Un elemento che taglia trasversalmente le famiglie di politiche è costituito, invece, dalla dibattuta questione del capitale sociale preesistente. Mentre i bilanci partecipativi e le Agende 21 si inseriscono in contesti di capitale sociale elevato, ossia in luoghi caratterizzati da una consistente dimensione organizzativa e da un contesto socioeconomico prospero, i PRU, al contrario, in linea con la loro specificità normativa che li vuole operativi prevalentemente su nuclei di edilizia residenziale pubblica, si concentrano in contesti altamente problematici e degradati, sia sotto il profilo socioeconomico, sia per la pressoché totale assenza di una dimensione di rete. Urban, CdQ e due politiche afferenti alla famiglia di programmazione e pianificazione, PISL e politiche temporali, si vengono a trovare, invece, in contesti più favorevoli, almeno per quanto riguarda quest'ultima dimensione. Le politiche temporali, in particolare, si concentrano in contesti caratterizzati da una “presenza diffusa di realtà attive nel sociale, con capacità autonoma di azione e coordinamento”.

Nell'esplorare la dimensione della partecipazione lungo le fasi di *policy*, è emerso con chiarezza che la fase cruciale per un processo inclusivo è costituita dalla programmazione/progettazione partecipata. Se si usa un criterio rigoroso per definire una politica come partecipativa, si deve riscontrare che i PISL non soddisfano questo requisito minimo.

Questo dato relativo ai PISL trova conferma anche nell'elaborazione di quella che è stata chiamata l'“inclinazione partecipativa” delle politiche: quanto alla composizione dell'arena, che - si ribadisce - può influire, ma non determina necessariamente, la realizzazione di dinamiche più aderenti a un modello strategico-negoziabile o partecipativo-deliberativo, il PISL sembra interamente riconducibile ad un idealtipo imperniato sulla rappresentanza di interessi specifici e particolari. La stessa tendenza si riscontra anche per le altre politiche di programmazione/pianificazione, inclusi i PRUSST, che dimostrano ulteriormente di ricadere solo per definizione normativa sotto l'etichetta di “politiche di riqualificazione urbana”.

Anche le politiche ambientali e, sorprendentemente, le politiche di riqualificazione urbana in senso stretto, appaiono essenzialmente “miste”, ossia caratterizzate da arene composte da attori che rappresentano interessi generali, ma anche da grandi *stakeholders* e soggetti che rappresentano interessi particolari. Solo i CdQ e le Agende 21 appaiono, ma in misura davvero marginale, più spostate verso un assetto partecipativo-deliberativo. Urban e PRU, invece, si situano al limite di un assetto negoziabile.

In conclusione, il quadro è chiaro: quanto a composizione dell'arena, queste politiche appaiono nella maggioranza dei casi “miste” o spostate verso un polo di rappresentanza di interessi specifici o

particolari e, in tal senso, sembrano tendenzialmente più prossime a una configurazione negoziale, piuttosto che a un assetto deliberativo.

Un elemento che accomuna l'implementazione partecipata e la valutazione partecipata è costituito dall'importanza che la comunicazione riveste agli occhi dei funzionari amministrativi. Infatti, il significato attribuito con maggiore frequenza all'attuazione partecipata riguarda "la comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini", mentre l'affermazione relativa alla valutazione partecipata che ha riscontrato il più alto livello di *agreement* è stata quella relativa a "un rapporto di valutazione che deve essere presentato e discusso pubblicamente". La credenza diffusa secondo la quale l'implementazione e la valutazione partecipate si esauriscono in atti comunicativi di *accountability* evidenzia una scarsa consapevolezza del significato reale della funzione della partecipazione in queste due fasi. Anzi, per le politiche inclusive, sembra addirittura prematuro parlare di valutazione partecipata, poiché il suo significato non è sufficientemente socializzato e condiviso.

La centralità della comunicazione in queste politiche, rintracciabile nel fatto che oltre il 90% delle iniziative afferma di avere previsto una specifica campagna di informazione e comunicazione, non trova però riscontro nella modernità dei *media* utilizzati: si continua a ricorrere a strumenti tradizionali come manifesti, locandine, lettere informative e dépliant, ma anche ad assemblee cittadine, comunicati stampa e convegni, affiancando ad essi solo in un terzo dei casi un sito web.

Per quanto concerne la valutazione delle *policies*, la cultura di questa pratica appare sì diffusa, ma non nei termini che ci saremmo aspettati, in considerazione della natura innovativa delle politiche oggetto di indagine: l'aver effettuato - o la volontà di effettuare - una valutazione supera di poco il 58%, e quel 37,50% di rispondenti che indicano, senza alcuna reticenza, di non avere alcuna intenzione di effettuare una valutazione, fa sorgere più di qualche dubbio circa l'effettiva robustezza di questa cultura. Dubbio che diventa tanto più fondato laddove si guardi alla terzietà della valutazione, che non sussiste in oltre la metà dei casi. Proprio quelle iniziative che più assiduamente praticano la valutazione, i bilanci partecipativi, si rivolgono a consulenti esterni in meno del 15% dei casi. Dato, questo, che evidenzia come spesso si preferisca ricorrere all'autovalutazione, ossia ad una modalità di valutazione evidentemente più attenta al merito politico, piuttosto che a quello tecnico.

Infine, i dati a nostra disposizione hanno consentito di verificare l'effettiva consistenza della dimensione partenariale delle politiche partecipative: di partenariato in senso proprio si può parlare solo per quelle politiche i cui bandi prevedono espressamente una quota di co-finanziamento privato obbligatorio o lo indicano comunque come titolo preferenziale.

Queste rappresentano le principali evidenze empiriche di una ricerca che ha un carattere esplorativo, fondata su un campionamento forzatamente non rigoroso, ma che, come si è mostrato, sembra non presentare distorsioni sistematiche rispetto alle ipotesi di ricerca. Tali evidenze vanno interpretate come elementi che rendono più robuste ipotesi di ricerca che, ci si augura, saranno verificate in via definitiva, quando si avranno a disposizione dati censuari completi.

APPENDICE

**Tabella A: politiche partecipative attivate sul territorio piemontese (dati non censuari)**

COMUNI	A21	CdQ	PRU	PRUSST	PPU	PISL	Piano Strat.	BP	Pol. Temp	Urban	TOT.
Alessandria		x	x			x			x		4
Asti	x	x	x			x			x		5
Avigliana		x	x								2
Beinasco	x	x	x						x		4
Biella	x	x	x				x				4
Borgaro T.se		x							x		2
Carmagnola			x	x							2
Casale M.to	x	x		x		x	x				5
Caselle T.se			x								1
Chieri	x										1
Chivasso		x									1
Ciriè			x								1
Collegno	x		x					x	x		4
Cuneo		x		x	x	x	x				5
Grugliasco	x		x						x		3
Ivrea	x										1
Leini	x		x								2
Moncalieri	x	x	x	x					x		5
Novara	x	x		x							3
Novi Ligure		x	x								2
Orbassano		x									1
Quincinetto	x										1
Rivalta T.se	x	x									2
San Sebastiano da Po								x			1
Settimo T.se	x	x	x	x					x	x	6
Torino	x	x (4)	x (3)	x			x	x	x	x	13
Venaria Reale	x	x	x						x	x	5
Verbania	x					x			x		3
Vercelli	x										1
Villastellone	x										1
Volvera			x								1

**Tabella B: accademici con ruolo di consulenza censiti nel campione**

nome	affiliazione	facoltà	insegnamento	ruolo	politiche	regione progetto
Scravi Marianella	POLIMI	Architettura - DIAP	Sociologia e Antropologia Urbana	ricercatore	CdQ	Piemonte
Monge Filippo	UNITO	Lingue e Letterature Straniere	Sociologia del Territorio, Economia e Gestione delle Imprese, Marketing	ricercatore	Piano Strategico	Piemonte
Bagnasco Arnaldo	UNITO	Lettere e Filosofia	Sociologia di base, Organizzazione sociale, Sociologia della comunità	ordinario	Piano Strategico	Piemonte
Belloni Carmen	UNITO	Lettere e Filosofia	Sociologia della Comunicazione	associato	Politica Temporale	Piemonte
Mezzanotte Valeria	UNIMIB	Scienze Matematiche Fisiche e Naturali	Ecologia	ricercatore	A21	Lombardia
Dente Bruno	POLIMI	Architettura - DIAP	Scienze dell'Amministrazione Pubblica, Sistema dei Controlli Interni	ordinario	Piano Strategico	Piemonte
Carlo Alberto Barbieri	POLITO	Architettura	Pianificazione Urbana	associato	Urban Italia	Piemonte
Tacchi Enrico	UNICATTMI	Scienze della Formazione	Sociologia, Sociologia dell'Ambiente	associato	CdQ II	Lombardia
Cucca Roberta	UNICATTMI	Scienze della Formazione	Laboratorio di Analisi dei Contesti Organizzativi	dottore di ricerca	A21, CdQ II	Lombardia
Sacomani Silvia	POLITO	Architettura - DITER	Pianificazione territoriale Sociologia dell'ambiente, Tecniche di valutazione e di programmazione urbanistica	associato	Urban Italia	Piemonte
Triacchini Giuseppe	UNICATTMI	Scienze Matematiche Fisiche e Naturali - CRASL	Tecnologie informatiche per il Territorio	esercitante	A21	Lombardia
Tira Maurizio	UNIBS	Ingegneria	Ingegneria del Territorio	ordinario	Politica Temporale	Lombardia
Balducci Alessandro	POLIMI	Architettura - DIAP	Politiche Urbane e Territoriali, Progettazione Urbanistica Partecipata	ordinario	CdQ	Lombardia
Bricocoli Massimo	POLIMI	Architettura - DIAP	Etnografia Urbana	ricercatore	CdQ	Lombardia
Savoldi Paola	POLIMI	Architettura - DIAP	Strumenti di Sviluppo dei Territorio, Sviluppo Locale	a contratto	CdQ	Lombardia

## Bibliografia

- Allegretti G. (2001), *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in Carli M. (a cura di) (2001) "Il ruolo delle assemblee elettive", Giappichelli, Torino
- Ambrosanio M., Bordignon M. e Dallara A. (2003), *Enti locali e sviluppo sostenibile*, Dexia-Crediop, Roma
- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari
- Bacqué M.-H., Rey H. e Sintomer Y. (a cura di) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2002), *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna
- Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna
- Id. (2001), *La partecipazione nel contesto delle nuove politiche urbane*, in Bianchi D. e Zanchini E., *Ambiente Italia 2001*, Milano, Edizioni Ambiente, pp.59-71
- Barbieri P. (1997), *Il tesoro nascosto. La mappa del capitale sociale in un'area metropolitana*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 3
- Bartoli M.T. (2007), *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Mondadori, Milano
- Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (2004), *Il piano di zona, costruzione, gestione, valutazione*, Carocci, Roma
- Benhabib S. (1996), *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in "Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political", Seyla Benhabib, Princeton University Press, pp. 67-94
- Bertuglia S., Rota F.S. e Staricco L. (2004), *Pianificazione Strategica e sostenibilità urbana*, FrancoAngeli, Milano
- Besette J.M. (1994), *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, University of Chicago Press, Londra-Chicago
- Besio M. e Monti C. (a cura di) (1999), *Dal cannocchiale alle stelle, strumenti per il nuovo piano*, FrancoAngeli, Milano
- Billig M. (1995), *Ideologia e opinioni*, Laterza, Roma-Bari
- Id. (1999), *Discutere e pensare. Un approccio retorico alla psicologia sociale*, Raffaello Cortina, Milano
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano
- Id. e Zeppetella A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano
- Id. (2000a), *Le strategie dei processi decisionali inclusivi*, in Bellaviti P. et al., "Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali", PIM, Milano, pp. 20-38.
- Id. (2000b), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", il Mulino, Bologna, n. 58, pp. 111-141
- Id. (2002a), *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", il Mulino, Bologna, n. 64, pp. 101-141
- Id. (2002b), *Le arene deliberative*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", n. 3, pp. 5-29
- Id. (a cura di) (2004), *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, reperibile sul sito: [www.cantieripa.it/allegati/A\\_pi%F9\\_voci.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/A_pi%F9_voci.pdf)

- Bohman J (1996), *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*, The MIT Press, Cambridge
- Id. e Rehg W. (1997), *Deliberative democracy*, The MIT Press, Cambridge
- Bonanni M. (1998a), *L'agone e il simposio. Riflessioni per una teoria della discussione*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 1
- Id. (1998b), *Conversare, discutere, deliberare. Alcune precisazioni terminologiche in materia di discussione*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 3
- Id. (2002), *Dalle preferenze alle argomentazioni: alle radici della democrazia deliberativa*, paper reperibile sul sito [www.csb-scipo.unige.it/dispos](http://www.csb-scipo.unige.it/dispos)
- Bordieu P. (1980), *Le capital social: notes provisoires*, in "Actes de la recherche en sciences sociales", n. 31
- Börzel T. (2003), *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*, Queen's Papers On Europeanization, n. 3/2003, reperibile presso il sito: [www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload\\_5270.en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload_5270.en.pdf)
- Bonanni M. e Penco M. (2006), *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Francoangeli, Milano
- Bosetti G. e Maffettone S. (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma
- Boy D., Bonnet K. e Roqueplo P. (2000), *Un exemple de démocratie participative. La 'conférence des citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés*, in "Revue française de science politique", n. 4-5, pp. 779-809.
- Bulmer S. e Radaelli C. (2004), *The europeanization of National Policy?*, Queen's Papers on Europeanization, n. 1-2004, reperibile sul sito: [www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload\\_5270.en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload_5270.en.pdf)
- Callon M., Lascoumes P. e Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Parigi
- Caiani M. (2000), *Capitale sociale, associazioni e democrazia deliberativa: associazioni e attivisti a Firenze*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, a Genova 18-20 settembre 2002, reperibile sul sito [www.sisp.it](http://www.sisp.it)
- Cardano M. (2002), *Tecniche di ricerca qualitativa*, Libreria Stampatori, Torino
- Ciaffi D. e Mela A. (2006), *La partecipazione*, Carocci, Roma
- Ciciotti E. e Rizzi P. (a cura di) (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Carocci, Roma
- Cohen J. (1986), *An Epistemic Conception of Democracy*, in "Ethics", n. 97, pp. 26-38.
- Id. (1989), *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in Hamlin A. e Pettit P. (a cura di), "The Good Polity", Blackwell, Oxford, pp. 17-34.
- Id. e Rogers J. (1995), *Secondary Associations and Democratic Governance*, in "Association and Democracy", Eric Olin Wright, Verso, New York, pp.7-98.
- Id. (1996), *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, in Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, Seyla Benhabib, Princeton University Press, Princeton, pp. 95-119.
- Id. e Sabel C. F. (1997), *Directly-Deliberative Polyarchy*, in "European Law Journal", vol. 3, n. 4, pp. 313-340.
- Id. (1998), *Dahl on Democracy and Equal Consideration*, paper work in progress reperibile sul sito

- Id. (2002), *For a democratic society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Id. e Rogers J. (2003), *Power and Reason*, in Fung A. e Wright E.O. (a cura di), "Deepening Democracy: Experiments in Empowered Participatory Governance", Verso Press, Londra, pp. 237-255.
- Id. e Sabel C. F. (2004), *Sovereignty and Solidarity: EU and US*, in Ladeur K.-H. (a cura di), "Public Governance in the Age of Globalization", Ashgate Publishing, pp. 157-175.
- Coleman J.S. (1988), *Social Capital in the creation of Human Capital*, in "American Journal of Sociology", n. 94, pp. 95-120
- Collier D. e Levitsky S. (1997), *Democrazia con aggettivi. L'innovazione concettuale nella ricerca comparata*, in "Rivista italiana di scienza politica", 27(3), pp. 449-476
- Colozzi I. (2002), *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Coomber R. (1997), *Using the Internet for Survey Research*, Sociological Research Online, 2(2).
- Cowles M.G., Caporaso J. e Risse T. (a cura di) (2001), *Introduction e Conclusion*, in Id (a cura di), "Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change", Cornell University Press, Ithaca, NY, pp. 1-20, 217-237.
- Croci A. (2001), *La legislazione sociale e l'organizzazione dei servizi*, Giappichelli, Torino.
- Crosta P.L. (2003), *Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come politiche e come politica*, in Foedus, n. 7, pp. 5-18
- Curini L. (2003), *Sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze e consenso*, working paper del Dipartimento di Studi Sociali e Politici, n. 7, Università degli Studi di Milano
- de la Porte C. (2002), *Is the Open Method of Coordination appropriate for organising activities at European level in sensitive policy areas?*, in European Law Journal, vol. 8, n. 1, pp. 38-58.
- Id. e Pochet P. (a cura di) (2002a), *Building Social Europe through The Open Method of Coordination*, Peter Lang, Brussels.
- Id. e Id. (2003), *The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe*, report preparato per Vandembroucke F., Ministro degli Affari Sociali e delle Pensioni del Belgio, reperibile sul sito: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportePochet.pdf>.
- Degiarde E., Bonfiglioli M. e Meriggi M. (a cura di) (2003), *Le esperienze delle politiche temporali urbane dei comuni della Lombardia nel panorama nazionale ed europeo*, IReR, Milano
- Della Porta D. (2002), *La democrazia e la partecipazione: le sfide di oggi*, paper reperibile sul sito [www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf](http://www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf).
- Dematteis G. e Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità*, FrancoAngeli, Milano.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Id. (1995), *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna.
- De Toni A. F. e Comello L. (2005), *Prede o ragni. Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Utet Libreria, Torino.
- Diani M. (2000), *Capitale sociale, Partecipazione associativa e Fiducia*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, pp. 475-511.

- Doğanay Ü. (2004), *Rethinking Democratic Procedures: Democracy and Deliberative Experiences in Turkey's LA21 Process*, in "Political Studies", 52 (4), pp. 728–744
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori Editore, Milano
- Dryzek J.S. (1990), *Discursive democracy. Policy, politics and social science*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Id. (2004), *Handle with Care: The Deadly Hermeneutics of Deliberative Instrumentation*, paper presentato alla conferenza "Empirical Approaches to deliberative Politics" all'Istituto Europeo di Firenze il 21-22 maggio 2004
- Id. e List C. (2003), *Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation*, in "British Journal of Political Science", n. 33, pp. 1-28
- Elster J. (1986), *The Market and the Forum*, in Elster J. e Hylland A. (a cura di), "Foundations of Social Choice Theory", Cambridge University Press, Cambridge
- Id. (1993), *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano
- Id. (1995), *Il cemento della società. Uno studio sull'ordine sociale*, Il Mulino, Bologna
- Id. (a cura di) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Falbo E. (2002), *Servizi sociali oggi*, Armando, Roma
- Fazzi L., Scaglia A. (a cura di) (2001), *Il governo delle città nella trasformazione del welfare*, Angeli, Milano
- Fearon J.D. (1998), *Deliberation as discussion*, in Elster (1998), *cit.*, pp. 44-68
- Featherstone K. e Radaelli C. (a cura di) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, cap. 1-3 ("Theorising Europeanization"), pp. 3-80
- Fisher R, e Ury W. (1995), *L'arte del negoziato*, Mondadori, Milano
- Fishkin J.S. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven, Connecticut
- Fishkin J.S. (2003), *La nostra voce*, Marsilio, Venezia
- Id. (1995), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut
- Forester J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge
- Fourniau J.-M. (2001), *Information, Access to Decision-making and Public Debate in France: the Growing Demand for Deliberative Democracy*, in "Science and Public Policy", n. 28, 6, pp. 441-445.
- French D. e Laver M., *Participation Bias and Framing Effects in Citizens' Juries*, paper presentato alla conferenza APSA 2005, Washington D.C.
- Gambetta D. (1998), *"Claro!": An Essay on Discursive Machismo*, in Elster J. (a cura di) (1998), *cit.*, pp. 19-43
- Garolfi G. (2001), *I livelli di governo delle politiche di sviluppo locale*, in Becattini G., Dei Ottati G. e Sforzi F. (a cura di) (2001), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, pp. 213-234, Rosenberg&Sellier, Torino
- Gastil J. (2000), *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Gbikpi B. e Grote J. (a cura di) (2002), *Participatory Governance. Political and Societal Implication*, Leske & Budrich, Opladen
- Id. (2005). *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in "Stato e mercato", 73(1), pp. 97-130

- Girotti F. (2007), *Amministrazioni Pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma
- Gret M. e Sintomer Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Parigi
- Guala C. (2000), *Metodi della ricerca sociale. La storia, le tecniche, gli indicatori*, Carocci, Roma
- Gunn L.A. (1978), *Why Is Implementation So Difficult?*, Management Service in Government, November 1978
- Habermas J. (1975), *Discorso e verità*, in Id., "Agire comunicativo e logica delle scienze sociali", il Mulino, Bologna, 1980
- Id. (1981), *Teoria dell'agire comunicativo*, il Mulino, Bologna, 1986
- Id. (1989), *Verità e giustificazione*, Laterza, Roma-Bari, 2001
- Id. (1992), *Fatti e Norme: Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1997
- Id. (1996), *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998
- Id. (1993-97), *Solidarietà tra estranei*, Angelo Guerini e Associati, 1997
- Hamilton A., Madison J. e Jay J. (1997), *Il federalista*, Il Mulino, Bologna
- Héritier A. (2003), *New Modes of Governance in Europe: increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?*, in Börzel T. e Cichowski, *State of the European Union*, vol. 6, pp. 105-126
- Hooghe L. e Marks G. (2001), *Multi-Level Governance in Europe*, in Id., "Multi-Level Governance and European Integration", Rowman and Littlefield, Lanham, MD, pp. 1-32
- INU (a cura di) (2000), *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbane*, INU, Roma
- Isernia P. (2001), *Introduzione alla ricerca politica e sociale*, il Mulino, Bologna
- Larsen T.P., Taylor-Gooby P. e Kananen J. (2004), *European Policy Co-ordination and The OMC*, first draft, University of Kent, Canterbury, reperibile sul sito:  
[www.kent.ac.uk/wramsoc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/espanetconference/europeanpolicy](http://www.kent.ac.uk/wramsoc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/espanetconference/europeanpolicy)
- Leibholz G. (1989), *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano
- Luskin R.C., Fishkin J.S. e Jowell R. (2002), *Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain*, in "British Journal of Political Science" n. 32, pp. 455-487
- Majone G. (1989), *Evidence, argument, persuasion in the policy process*, Yale University Press, New Haven CT
- Id. (1993), *When does policy deliberation matter?*, EUI workpaper, Firenze.
- Id. (1994), *Décisions publiques et deliberation*, in "Revue Française de science politique", n. 44, 4, pp. 579-598.
- Manin B. (2002), *L'idée de la démocratie délibérative dans la science politique contemporaine*, in *Politix*, n. 57 pp. 37-55
- Mastropaolo A. (1991), *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", n. 4, pp. 1612-1635
- Meyer J. e Rowan B. (1977), *Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*, in "American Journal of Sociology", n. 83, pp. 340-363
- Michels R. (1966), *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Il Mulino, Bologna

- Miller D. (1993), *Deliberative Democracy and Social Choice*, in Held D. (a cura di), "Prospects for Democracy", Polity Press, Cambridge, pp. 74-92
- Morisi M., Lippi A. (2001, a cura di), *Manuale di Scienza dell'Amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, il Mulino, Bologna
- Offe C. (1997), *Microaspects of Democratic Theory: What Makes for the Deliberative Competence of Citizens?*, in Hadenius A. (a cura di), "Democracy's Victory and Crisis", Cambridge University Press, New York, pp. 81-104
- Oliver P. (1984), *If you Don't Do it, Nobody Else Will: Active and Token Contributors To Local Collective Action*, in American Sociological Review, n. 49, pp. 601-610
- Orr S. K. (2005), *New Technology and Research: an Analysis of Internet Survey Methodology in Political Science*, PSOnline April 2005, Ostrom-Awan Civic Education Endowment, APSA, Washington D.C.
- Overdevest C. (2002), *The Open method of Coordination, New Governance & Learning: Toward a Research Agenda*, working paper, reperibile sul sito: [www.wisc.edu/wage/pubs/papers/overdev\\_open.pdf](http://www.wisc.edu/wage/pubs/papers/overdev_open.pdf)
- Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano
- Papadopoulos Y. (2002), *Is "Governance" a Form of "Deliberative Democracy"?*, paper presentato alla ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 Marzo 2002, workshop "The Politics of Metropolitan Governance"
- Pellizzoni L. (1998), *Conoscenza, deliberazione e cooperazione*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXXIX, n. 4, pp. 577-619
- Id. (2005), *Cosa significa partecipare*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XLVI, n. 3, pp. 479-514
- Perulli P. (2006), *Piani strategici. Governare le città europee*, FrancoAngeli, Roma
- Peters B. Guy (2001), *Politica comparata*, il Mulino, Bologna
- Pichierri A. (1999), *Dalle economie regionali alle economie urbane: la riscoperta della città*, in "Sviluppo locale", VI, 12, pp.105-127
- Pichierri A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, in "Stato e mercato", il Mulino, Bologna, n.62, pp.237-266
- Portes A. (1998), *Social Capital. Its Origins and Application in Modern Sociology*, in "Annual Review of Sociology", pp. 1-24
- Powell W. e DiMaggio P. (1983), *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality*, in "American Sociological Review", 48, Aprile, pp. 147-160
- Provasi G. (1995), *Oltre il modello della razionalità limitata*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 2
- Pugliese T. e Spaziante A. (a cura di) (2003), *La pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano
- Radaelli C.M. (2003), *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma
- Ravazzi S. (2006), *La deliberazione in un processo decisionale. Alcune riflessioni a partire da un caso di studio*, paper presentato al convegno annuale della SISP 2006
- Ravazzi S. (2007), *Civicrazia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna
- Id. (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", n. 73, pp. 3-31

- Rousseau J.-J. (2005), *Il contratto sociale*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano
- Sabel C. F. (1997), *Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions*, in Ladeur K.-H. (a cura di), "Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights, and the Role of Organizations", Ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 101-149
- Id., Fung A. e Karkkainen B. (2000), *Beyond Backyard Environmentalism: A New Democracy Forum*, in Cohen J. e Rogers J. (a cura di), "New Democracy Forum", Beacon Press
- Id. (2001), *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, in "Governance in the 21st Century", OECD, Parigi, pp. 121-148
- Id. e Gerstenberg O. (2002), *Directly Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?*, in Joerges C. e Dehousse R. (a cura di), "Good Governance in Europe's Integrated Market", Oxford: OUP, pp. 289-341
- Id. e Zeitlin J. (2003), *Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe*, with Jonathan Zeitlin, paper presentato alla Conferenza Internazionale della Presidenza Ellenica dell'Unione Europea "The Modernisation of the European Social Model and EU Policies and Instruments", a Ioannina, Grecia, nel Maggio del 2003
- Id. e Cohen J. (2003), *Sovereignty and Solidarity: EU and US*, in Zeilin J. e Trubek D. (a cura di), "Gverning Work and Welfare", pp. 345-375
- Sanders L. (1997), *Against Deliberation*, in "Political Theory", n. 25, 3, pp. 347-376
- Sartori, G. (1957), *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1995), *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna
- Scharpf F. (1996), *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in Marks et al., "Governance in the European Union", Sage. Londra, pp.15-39
- Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism*, in "Policy Research", Boulder, Westview Press
- Id. (2002), *The European social model: Coping with the challenges of diversity*, in Journal of Common Market Studies, vol. 40, n. 4, pp. 645-670
- Schattschneider E.E (1969), *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, Holt, Rinehart & Wiston, New York
- Schmitter, (2002) P., *Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context?"*, in Gbikpi e Grote (a cura di), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen, pp. 51-69
- Schön D. A. (1993), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari
- Id. e Rein M. (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York
- Sclavi M. (1994), *La signora va nel bronx*, Anabasi, Milano
- Id. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano
- Id., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M. e Toussaint I. (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano
- Selznick P. (1949), *Pianificazione regionale e partecipazione democratica: il caso della Tennessee Valley Authority*, FrancoAngeli, Milano

- Smith G. e Wales C. (2000), *Citizens' Juries and Deliberative Democracy*, in "Political Studies", n. 48, pp. 51-65
- Spada M. (2002), *Il facilitatore*, in "Una Città", rotocalco culturale, Forlì, maggio, n.104
- Streeck W. (1996), *Neo-voluntarism: A new European social policy regime?*, in Marks G., Scharpf F., Schmitter P.C. and Streeck W. (a cura di), "Governance in the European Union", Sage, Londra, pp. 64-94
- Susskind L. e Elliot M. (1983), *Paternalism, Conflict and Coproduction*, Plenum Press, New York
- Tocqueville, A. de (2005), *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano
- Toth F. (2002), *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza della Politica, a Genova 18-20 settembre 2002, reperibile sul sito [www.sisp.it](http://www.sisp.it)
- Touraine A. (1999), *Pouvons-nous vivre ensemble? Egaux et differents*, Le Livre de Poche, Paris
- Triglia C. (1999), *Capitale sociale e sviluppo locale*, in "Stato e mercato", n. 57, pp. 419-440
- Trubek D.K. e Trubek L.G. (2003), *Hard and soft law in the construction of Social Europe*, paper preparato per il workshop sul Metodo di Coordinamento Aperto presso l'Istituto Europeo di Firenze il 4-5 luglio 2003
- Tse A. (1998), *Comparing the Response Rate, Response Speed and Response Quality of Two Methods of Sending Questionnaires: E-mail vs. Mail*, Journal of the Market Research Society 40(4), pp. 353-361
- Urbinati N. (2000), *Representation as Advocacy. A Study of Democratic Deliberation*, in "Political Theory", 28(6), pp. 758-786
- Vandenbroucke F. (2002), *Sustainable Social Justice and 'Open Coordination' in Europe*, Foreword to Esping-Andersen G. et al., "Why We Need a New Welfare State", Oxford University Press, Oxford, x-xxiv
- Zeitlin J.(2005, forthcoming), *Introduction: The Open Method of Coordination in Question e Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P. con Magnusson L. (a cura di), "The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies", Peter Lang, Brussels

## Sitografia

### Agende 21

[www.a21italy.it](http://www.a21italy.it)

[62.101.84.82/Ambiente/Agenda21.nsf/Agenda21](http://62.101.84.82/Ambiente/Agenda21.nsf/Agenda21) (Regione Lombardia)

### CdQ

[www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/index.html](http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/index.html) (CdQ I)

[www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=1109](http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=1109) (CdQ II)

[www.comune.torino.it/periferie/CdQ/index.htm](http://www.comune.torino.it/periferie/CdQ/index.htm) (CdQ Torino)

[extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr\\_quart\\_I.htm](http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr_quart_I.htm) (CdQ I Piemonte)

[extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr\\_quart\\_II.htm](http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr_quart_II.htm) (CdQ II Piemonte)

[www.casa.regione.lombardia.it/cdq2schede.htm](http://www.casa.regione.lombardia.it/cdq2schede.htm) (CdQ II Lombardia)

[www.contrattidiquartiere.net](http://www.contrattidiquartiere.net) (CdQ II, Regione Umbria)

### PRU e PRUSST

[www.regione.lombardia.it/rlcontent/linker/divine/divine?pagename=PortaleLombardia/GenDoc/PL\\_GenDoc\\_light\\_territorio,c%3DGenDoc.cid%3D1104886097051](http://www.regione.lombardia.it/rlcontent/linker/divine/divine?pagename=PortaleLombardia/GenDoc/PL_GenDoc_light_territorio,c%3DGenDoc.cid%3D1104886097051) (Lombardia)

### Piani Strategici

[www.recs.it](http://www.recs.it) (Rete delle città strategiche)

### PISL

[www.obiettivo2.regione.lombardia.it/inside.php?page=pisl](http://www.obiettivo2.regione.lombardia.it/inside.php?page=pisl) (Lombardia)

[www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo\\_loc.htm](http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo_loc.htm) (Piemonte)

### Urban

[ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm) (Urban 1 UE)

[ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_it.htm) (Urban 2 UE)

[urbact.eu](http://urbact.eu) (rete per lo scambio di *best practices* europee)

### bilanci partecipativi

[www.nuovomunicipio.org](http://www.nuovomunicipio.org) (Rete del Nuovo Municipio)

Ministero dell' Ambiente

[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

Ex Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

[www.infrastrutturetrasporti.it](http://www.infrastrutturetrasporti.it)

Ministero dell' Economia e Finanze

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

[www.comune.torino.it/periferie](http://www.comune.torino.it/periferie) (Progetto Periferie, Torino)

[www.sferalab.it](http://www.sferalab.it) (Sferalab)

[www.focus-lab.it](http://www.focus-lab.it) (FocusLab)

[www.socialcapitalgateway.org](http://www.socialcapitalgateway.org) (Portale bibliografico e di dibattito sul capitale sociale)