

Modi e strumenti della partecipazione Una esperienza diretta: l’electronic Town Meeting

Lorenzo Cioni

7 gennaio 2007

Dipartimento di Informatica, Università di Pisa

e-mail: lcioni@di.unipi.it

1 Introduzione

Sulla copertina del numero 9 del periodico “la regione toscana” ([Tos06]) compare il testo della famosa canzone di Gaber “La Libertà” che recita “libertà è partecipazione”. Al di là di tale dichiarazione di principio si apre un mondo da chiarire e caratterizzare: cosa vuol dire partecipazione? di chi? in cosa? a che livello? a che titolo? con quali scopi? La materia è complessa e questo articolo non ha certo la pretesa di rispondere a tutte quelle domande ed alle altre che possono venire in mente né io posso vantare le necessarie competenze. Perché scriverlo, allora? Il motivo è semplice. Raccontare una esperienza di democrazia partecipativa, l’electronic Town Meeting, che si è tenuto a Carrara Fiere il 18 Novembre 2006, inserendola all’interno di un percorso culturale che terminerà nella stesura di una tesi di Dottorato dal titolo “Methods and Models for Environmental Conflicts Analysis and Resolution”.

Brevemente la struttura dell’articolo.

Dopo una breve analisi teorica, svolta nelle prime cinque sezioni, ed una analisi dell’electronic Town Meeting, svolta nelle successive quattro sezioni, le sezioni finali cercano di dare una risposta (parziale) a tali domande.

2 Le democrazie

La democrazia è una forma di governo in cui la sovranità risiede nei cittadini, liberi ed uguali. Tale forma di governo si esprime in molti modi, in molte democrazie.

Si parla di **democrazia diretta** se i cittadini, convocati in una assemblea plenaria, sono consultati in merito a decisioni collettive. La sovranità risiede nella assemblea di tutti i cittadini. In questo aspetto sono racchiuse la sua forza e la sua debolezza: tutti hanno la possibilità di esprimersi (forza), i leader carismatici riescono a plagiare l'assemblea e pilotarne le decisioni (debolezza). Tale forma di democrazia è, allo stato presente, usata solo in occasione di referendum abrogativi o confermativi mentre, in altri ambiti, viene ritenuta non affidabile e farraginosa.

Si parla di **democrazia rappresentativa** se i cittadini esercitano la loro sovranità per tramite di rappresentanti liberamente eletti che, almeno in Italia, agiscono senza vincolo di mandato. Varianti della democrazia rappresentativa sono la **democrazia parlamentare** e la **democrazia presidenziale**.

Un'altra forma di democrazia è la **democrazia partecipata o partecipativa** (vedi [Tos06], pagine 2 e 3) in cui i cittadini partecipano ai processi decisionali svolti dalle istituzioni elettive. Uno dei problemi che subito si pone e che richiederebbe una soluzione è quello del rapporto fra la democrazia rappresentativa e la democrazia partecipata.

I rappresentanti eletti, in genere, ritengono di essere, in virtù della legittimazione elettorale, i soli “portavoce” degli interessi delle varie comunità e, in genere, ritengono che i cittadini si debbano esprimere promuovendo o bocciando le politiche realizzate mediante lo strumento del voto. Al limite possono concedere che i cittadini partecipino all'elaborazione del programma elettorale e alla scelta dei candidati (attraverso le “Primarie”) ma, una volta che si siano svolte le elezioni, è bene lasciarli lavorare perchè realizzino il programma per il quale sono stati eletti. Se da un lato è bene tenere presente il ruolo e le responsabilità dei rappresentanti eletti dall'altro non si può non notare come tale quadro idilliaco, soffra, nella realtà, di numerose pecche e problemi, alcuni contingenti altri strutturali e ineliminabili.

È, infatti, innegabile che, in Italia (ma non solo) il voto, a tutti i livelli istituzionali, è spesso un voto ideologico mediante il quale si sceglie una coalizione contro un'altra senza indagare troppo sui programmi svolti o promessi. Senza contare che, nella “corsa verso il centro”, i programmi tendono a differenziarsi più sulla base di alchimie linguistiche, tendenti (fra l'altro) a tenere in piedi coalizioni eterogenee, piuttosto che su reali differenze strutturali e sostanziali.

Oltre a questi aspetti, si deve tenere conto di coloro che o non votano (non si

recano al seggio) o si astengono (schede bianche) o protestano (schede nulle) o non possono votare (minori di età).

In più, spesso, al di là dei contenuti dei vari programmi elettorali, sorge la necessità di affrontare problemi contingenti o imprevisti oppure, addirittura, problemi che coinvolgono più generazioni e che, pertanto, non possono essere lasciati esclusivo appannaggio di una competizione elettorale.

Scelte di politica energetica, di uso del suolo, delle risorse idriche hanno effetti che travalicano la durata della singola legislatura e devono essere affrontate con strumenti diversi da quelli della pura e semplice democrazia rappresentativa.

Problematiche simili si ritrovano in altri strumenti della democrazia rappresentativa mutuati dalla democrazia diretta quali i referendum abrogativi, costituzionali e propositivi. Tali strumenti, ideati per dirimere questioni di interesse generale, possono tradursi, se male applicati, in dittature della maggioranza.

3 La partecipazione e i suoi strumenti

La partecipazione è di moda, è innegabile, è “a la page”, fa “figo”. La Regione Toscana ha creato un Assessorato ad hoc dal nome programmatico di “Assessorato alle Riforme Istituzionali, al rapporto con gli enti locali e alla partecipazione dei cittadini”. Molti Comuni hanno l’Assessore alla Partecipazione. È, pertanto, importante capire cosa e chi ci sia dietro la parola “partecipazione” e con quali strumenti la si possa rendere accessibile ed utilizzabile in modo effettivo ed efficace da parte dei cittadini. In questa sezione faremo riferimento a [EHLS05] e a [PGSR99] per inquadrare le problematiche e fornire uno schema applicativo di riferimento.

Per prima cosa bisogna chiarire cosa si intende per **approccio partecipativo**. Un approccio partecipativo mira a coinvolgere un certo numero di **attori** nei **processi decisionali** relativi a certi **temi**. La definizione sembra chiara se non che esiste una forte interrelazione fra chi sono gli attori e i temi affrontati (vedi oltre). Gli attori possono essere cittadini, stakeholders (ovvero portatori di interessi), politici, esperti, industriali e così via e il processo decisionale non deve essere visto come un evento “puntuale” ma come una successione di fasi quali:

1. progettazione,
2. implementazione,
3. valutazione,

4. monitoraggio,

che si susseguono nel tempo. In tale schema, che deriva da [EHLS05], l'approccio partecipativo può essere di tre tipi: **unidirezionale** o **informativo**, dai decisori a coloro che “subiscono” le decisioni, **bidirezionale consultivo** (tipo “sondaggio”) dove chi consulta struttura l'interazione con la parte consultata, e di **partecipazione attiva** in cui tutte le parti coinvolte contribuiscono a strutturare l'interazione.

Il passo successivo consiste nel rispondere ai seguenti quesiti:

1. **chi** vuole un approccio partecipativo?
2. **perché** usare un approccio partecipativo?
3. **quando** usare un approccio partecipativo?
4. **quale** metodo, fra i molti disponibili e concepibili, usare?
5. **come** implementare il metodo scelto?

In questa sede non è possibile affrontare tali quesiti in modo esaustivo, mi limiterò a scarni commenti, rinviando a [EHLS05] per approfondimenti. Gli approcci partecipativi ai processi decisionali¹ sono “appetibili” per quei gruppi e quelle istituzioni che vogliono coinvolgere nei processi sia punti di vista diversi sia coloro che saranno influenzati dalle decisioni. La necessità di *ap* deriva da considerazioni di tipo **pragmatico**, permettono di rafforzare la legittimità delle decisioni, e **normativo**, rendono i processi decisionali più democratici: è necessario impostare processi il più possibile democratici in modo che tutti i valori e le opinioni siano espressi e le decisioni prese siano accettate come legittime da tutti i soggetti coinvolti a qualunque titolo. Oltre a questi due aspetti, un *ap* permette di concentrare esperienze, conoscenze e abilità² in modo da affrontare meglio e risolvere problemi complessi.

A questo punto è necessario stabilire quando è appropriato un *ap* e quale, fra i vari tipi di *ap* disponibili, utilizzare. La appropriatezza sorge in tutti i casi in cui sono in ballo valori e principi fondamentali e in cui è necessario arrivare ad un ampio consenso o a soluzioni innovative. Questo ci fornisce il quadro generale. Nello scegliere un metodo particolare si deve tener conto ([EHLS05]) degli **obiettivi**, dell'**argomento**, dei **partecipanti**, del **tempo disponibile** e della **disponibilità monetaria**. Gli ultimi due elementi sono

¹Limitatamente alla presente sezione userò l'acronimo *ap* al posto di “approccio/i partecipativo/i” sottintendendo la locuzione “ai processi decisionali”.

²Traduco con “abilità” il termine inglese “expertise”, ovvero, “expert knowledge and skill”.

facilmente comprensibili se si pensa che i vari metodi si sviluppano su archi temporali molto diversi fra loro, considerando sia il processo nella sua globalità sia l'evento conclusivo³, ed hanno, pertanto, costi molto variabili. Dei 13 metodi esaminati in [EHLS05] 7 sono classificati, su una scala ordinale, come “molto costosi”, 1 come “costoso”, 1 come “moderatamente costoso” 2 di costo variabile da “poco costoso” a “costoso” e solo 2 come “economico” (sono quelli con la durata complessiva più breve). La disponibilità finanziaria deve essere proporzionale all'ambito geografico coperto da un *ap* e deve consentire il pagamento di esperti, volontari e tutte le altre figure chiave di un *ap*, alcune delle quali saranno presentate nel caso dell'electronic Town Meeting. In più è spesso necessario predisporre un sito e le attrezzature necessarie per l'evento conclusivo ed, eventualmente, nel corso del processo, che può avere una durata fino ad un anno (nel caso del 21st Century Town Meeting) ed oltre, come accade nel caso dei **forum ambientali ex Agenda 21 Locale** ([PGSR99]).

Gli **obiettivi** sono i motivi per i quali si usa un *ap* e gli esiti attesi. Un modo per quantificare gli esiti è quello di rappresentarli ([EHLS05]) in un piano cartesiano i cui assi permettono di caratterizzare i metodi partecipativi in base al tipo di risultato (asse verticale) e in base allo scopo (asse orizzontale). Gli estremi del primo sono, rispettivamente, **evidenziare le differenze**, in modo da esplicitare tutta la conoscenza tacita e implicita, e **raggiungere il consenso**, in modo che il gruppo raggiunga una decisione informata ed univoca. Gli estremi del secondo, invece, sono, rispettivamente, **rivelazione** e **democratizzazione**: il primo indica che il risultato consiste nel rivelare conoscenze idee e valori di tutti gli attori in modo che funzionino da input del processo decisionale vero e proprio mentre il secondo rappresenta la creazione di opzioni comuni che hanno un peso nel processo decisionale e possono persino essere vincolanti.

L'argomento rappresenta sia la natura sia l'ambito (o *scope* in Inglese) del problema. I vari *ap* ([EHLS05]) prevedono che l'argomento sia classificato in funzione di quattro parametri:

1. **conoscenza**, ovvero grado di conoscenza in merito all'argomento posseduta ex-ante dai vari attori;
2. **maturità**, ovvero livello di sviluppo di opinioni o della legislazione relativa all'argomento;
3. **complessità** dell'argomento;

³Nel seguito indicheremo come “durata complessiva” la somma di tali durate. È interessante rilevare come non si abbia una correlazione fra le due durate, come si può vedere da [EHLS05].

4. **controversialità**, ovvero livello di controversialità dell'argomento che, se alto, può rendere difficile il raggiungimento del consenso.

I partecipanti sono tutti gli attori interessati che possono contribuire a produrre soluzioni. La selezione dei partecipanti ad un *ap* rappresenta uno dei punti delicati dei processi partecipativi dal momento che le categorie “rilevanti” dipendono dall'argomento in merito al quale si deve prendere una decisione e, in particolare, dall'ambito territoriale, dalla disponibilità monetaria e dal tempo disponibile. In generale, sia perchè sia possibile prendere decisioni sia per poter ricavare indicazioni che costituiscano l'input del processo decisionale, è necessario che un *ap* comprenda le seguenti categorie ([EHLS05]):

1. cittadini su base individuale;
2. stakeholder sotto forma di gruppi organizzati di cittadini (Organizzazioni Non Governative, industria privata, gruppi di interesse);
3. esperti nei vari settori rilevanti per l'argomento in discussione;
4. decisori politici ai quali è destinato il risultato del processo decisionale.

Il coinvolgimento dei decisori politici fin dall'inizio del processo decisionale è un elemento necessario per aumentare la probabilità che le raccomandazioni che scaturiscono dall'*ap* vengano fatte proprie dall'Amministrazione e vengano tradotte in programmi operativi.

L'ultimo passo riguarda l'implementazione effettiva di un *ap*. Lo scopo di un *ap* è quello di accrescere la partecipazione in tutte le fasi, da quella di progettazione a quella di valutazione (ed eventualmente di revisione) sotto il vincolo che decisioni partecipate devono essere modificate solo con identici meccanismi, sulla base di un principio fondante dei metodi del consenso (vedi, ad esempio, [BR04]). A tale scopo sono state concepite, nel tempo, molte diverse tecniche, alcune costituiscono ausili per l'analisi (e sono dette **tecniche analitiche**) mentre altre rappresentano strumenti per la facilitazione e il coordinamento delle attività dei gruppi in un *ap* (e sono dette **tecniche di facilitazione**). Perchè si possa parlare di un **metodo** è necessario che siano coinvolte più tecniche e più passi, che ci sia una struttura [semi-]permanente che gestisce l'*ap* in tutti i suoi aspetti e che il processo abbia un esito che interessa una collettività.

3.1 Alcune linee guida per un *ap* di successo

Gli elementi chiave, da un punto di vista pratico e logistico, di un *ap* sono il **contesto** e la **struttura**.

Il **contesto** definisce, fra le altre cose, lo scopo e l'argomento, l'ambito geografico, i contesti legislativi e giurisdizionali e le temporizzazioni o la tempistica.

La **struttura** comprende l'identificazione e il "reclutamento" dei partecipanti e tutti gli elementi preparatori, di promozione e di valutazione e conclusivi del progetto compresi i passi necessari per il reclutamento e l'addestramento del personale di supporto al processo e all'evento.

I **partecipanti** devono essere **reclutati** sulla base di criteri ben precisi e con un anticipo di qualche mese rispetto all'inizio delle attività. La selezione avviene sulla base di criteri demografici (sesso, età, livello di istruzione, residenza, occupazione e così via) facendo ricorso a questionari, interviste telefoniche e conoscenza personale. Nel caso dell'electronic Town Meeting il reclutamento si è svolto su basi volontarie per la quasi totalità dei partecipanti tranne che per un piccolo campione scelto su basi statistiche. Oltre ai partecipanti è necessario reclutare ed addestrare alcune figure di coordinamento quali il **facilitatore/moderatore** e altre che vedremo.

Il **facilitatore/moderatore** ha il compito di gestire il flusso del processo garantendo il rispetto dei tempi e degli argomenti allo stesso tempo garantendo che tutti si possano esprimere. È necessario che il facilitatore eserciti un controllo fermo ma democratico e che sia flessibile, libero da pregiudizi, entusiasta e un buon ascoltatore. Oltre al facilitatore/moderatore possono essere necessarie altre figure, come vedremo meglio nel caso dell'electronic Town Meeting.

Nel caso dei metodi partecipativi o del consenso di solito sono necessarie figure che registrano le varie evoluzioni del processo decisionale (**recorder** e **notekeeper**), che gestiscono il rispetto dei tempi (**timekeeper**) e le interazioni preliminari con i partecipanti al processo decisionale (**doorkeeper** e **gatekeeper**). Per maggiori dettagli si rimanda a [EHLS05].

3.2 Alcuni metodi partecipativi a confronto

In questa sezione presento brevemente alcuni metodi partecipativi ([BR04]), fra i molti possibili, in modo da dare una idea dell'ampio spettro di strumenti disponibili e del **miglior campo di applicazione** di ciascuno. In [BR04] a pagina 27 sono elencati in ordine alfabetico tredici metodi: **Il 21st Century Town Meeting**, **Charette**, **Citizens Jury**, **Consensus Conference**, **Deliberative polling**, **Delphi**, **Expert Panel**, **Focus Group**, **PAME** (Participatory Assessment, Monitoring and Evaluation), **Planning Cells**, **Scenario building exercise**, **Technology Festival** e **The World Café**. Di ciascun metodo sono elencati, nell'ordine, gli obiettivi, come definiti nelle sezioni precedenti ovvero la "filosofia" di ciascun metodo,

i parametri che caratterizzano l'argomento e che consigliano l'adozione di quel metodo, le tipologie dei partecipanti, i parametri temporali propri del metodo (in relazione alla sua durata e alla durata dell'evento conclusivo) e la fascia di costo.

Se si considerano gli obiettivi dei diversi metodi si apprezza la "necessità" di ciascuno.

21st Century Town Meeting ha lo scopo di coinvolgere fino a 5000 persone per meeting per deliberare su argomenti complessi di politica pubblica. **Charette** mira a generare consenso fra gruppi diversi e definire un piano di azione condiviso. In modo simile, **Consensus Conference** mira al raggiungimento del consenso e di una decisione su un tema controverso. **Citizens Jury** permette di ottenere come input di un processo decisionale il parere informato di un campione scelto casualmente di cittadini. **Deliberative Polling** fornisce un punto di vista deliberativo rappresentativo e informato di un tema pubblico. **Delphi** e **Expert Panel** prevedono la presenza di soli esperti e mirano, il primo, alla esposizione di opinioni e opzioni in merito a un argomento complesso oppure, il secondo, alla sintesi di commenti e opinioni per la produzione di raccomandazioni. **Focus Group** permette l'esposizione delle diverse opinioni in merito ad un argomento, le loro motivazioni e la loro messa in discussione. **PAME** e **Planning Cells** sono orientati alla valutazione e all'apprendimento. Il secondo prevede anche la scelta fra opzioni diverse e lo sviluppo di un piano di azione. **Scenario building exercise** è uno strumento per la definizione di scenari futuri e la costruzione di visioni. **Technology Festival** rappresenta uno strumento per dibattere pubblicamente gli aspetti sociali di scienza e tecnologia. **The World Café** rappresenta un metodo per la generazione e condivisione di idee.

In merito alla **conoscenza comune** 2 ne richiedono molta, 6 sia molta sia poca e 5 poca. La **maturità** (come corpus di opinioni ex-ante possedute dai partecipanti) necessaria è bassa per 7 metodi e sia bassa sia alta per i restanti 6. La **complessità** dei temi è alta per 5 metodi, bassa per 3, media per 2 e sia alta sia bassa per i restanti 3. La **controversialità** è elevata per 2 metodi, bassa per 1 e sia alta sia bassa per i restanti 10.

I **partecipanti** sono chiunque per 4 metodi, campioni di popolazione scelti casualmente (con l'ausilio di esperti, stakeholder e politici) per 4 metodi, gli esperti per 2 metodi e stakeholder con o senza gli altri cittadini per i restanti 3 metodi. In merito al **costo** si rimanda ad una delle sezioni precedenti, in merito alla **durata** si deve distinguere fra durata dell'evento finale e durata

totale del metodo⁴. In merito alla durata dell'evento finale si ha che 3 metodi hanno una durata variabile, 4 breve, 3 media e 3 lunga. In merito alla durata totale si ha che 3 metodi hanno una durata variabile, 2 breve, 4 media e 4 lunga. Si fa notare che le durate permettono di stabilire delle scale ordinali per confrontare fra oro i vari metodi ma senza che da queste si possano inferire considerazioni quantitative sia perchè ad ogni singola qualificazione corrispondono intervalli più o meno ampi sia perchè ogni metodo impiega il tempo in attività sue proprie difficilmente confrontabili fra metodi diversi. A questo punto è facile capire come, ordinando in modo opportuno i vari campi **obiettivi**, **conoscenza**, **maturità**, **complessità**, **controversialità**, **partecipanti**, **durate** e **costi** si possono ottenere diversi ordinamenti lessicografici che permettono di definire un ranking di applicabilità dei vari metodi.

Ad esempio se i parametri più importanti sono la durata⁵ (su cui si ha un ordinamento crescente, da breve a lunga) e il costo (su cui si ha un ordinamento crescente, da economico a molto costoso) i metodi da privilegiare sono **The World Café** e **Focus Group**. Entrambi hanno la durata e il costo minori: 1 mese, economico. All'altra estremità troviamo il 21st **Century Town Meeting**, la cui durata può arrivare ad un anno ed è molto costoso. Tale metodo è da preferirsi in casi in cui sia necessario coinvolgere moltissimi cittadini su argomenti che richiedono molta conoscenza comune, elevata maturità, sono molto complessi e controversi.

Altri metodi relativamente veloci sono **Charette** (entro i 3 mesi) e **Citizens Jury** (entro i 5 mesi). Il primo è leggermente più economico (è più breve) e coinvolge cittadini e stakeholder su temi a bassa complessità. Il secondo ricorre ad una "giuria" di cittadini a cui esperti, stakeholder e politici forniscono dati per consentirle di arrivare ad una decisione informata.

Ovviamente i metodi che si sviluppano su archi di tempo più lunghi sono più costosi ma, in genere, sono più adatti per affrontare argomenti molto complessi, controversi, che richiedono molta conoscenza in comune (perchè il metodo sia efficace) e una elevata maturità. Ad esempio **Consensus Conference** e 21st **Century Town meeting** hanno durate fino ad un anno e sono molto costosi però consentono di affrontare argomenti complessi e controversi che richiedono elevata maturità e molta conoscenza in comune solo che il primo si rivolge a tutti i cittadini e il secondo a un campione di cittadini.

Alcuni di tali metodi non pongono vincoli alla tipologia dei partecipanti, nel

⁴Dirò che un **evento** ha durata **breve** se la sua durata è al più pari a un giorno, **media** se arriva fino a tre giorni e **lunga** se va oltre i tre giorni. Per la **durata totale** la definisco **breve** se pari a un mese o meno, **media** fino a sei mesi e **lunga** se oltre i sei mesi.

⁵Considero, a questo punto, come **durata** la somma di durata dell'evento finale e di tutto il processo.

senso che tutte le categorie possono partecipare, altri prevedono restrizioni di vario tipo fino ad arrivare ai metodi rivolti agli **esperti**.

In genere i metodi orientati agli esperti (**Delphi** e **Expert panel**) hanno durata variabile e costi medi. Entrambi sono adatti per affrontare argomenti complessi e controversi senza che i partecipanti abbiano molta conoscenza in comune e opinioni sull'argomento. Si suppone che per essi valga una sorta di "metodo Socratico". Il primo è un esame iterativo compiuto dagli esperti per prevedere sviluppi tecnologici o sociali utilizzando questionari anonimi che vengono fatti circolare e "raffinati" fino a che gli esperti non convergono su uno o più scenari. Il secondo permette di ottenere una sintesi di opinioni che descrive scenari futuri in relazione all'argomento sotto analisi.

In chiusura di questa sezione mi preme, oltre che rimandare a [BR04], sottolineare come i vari parametri che caratterizzano i diversi metodi possono essere usati per ottenere diversi ordinamenti lessicografici fra i vari metodi in modo da definire, dato un peso decrescente dei singoli criteri, quali siano i metodi da preferire per affrontare certe categorie di problemi. Mi sono volutamente riferito ai metodi dato che gli ordinamenti non sono necessariamente stretti ed è possibile arrivare a individuare metodi che sono fra loro indifferenti a parità di peso dato ai singoli parametri che sono: tipologia degli obiettivi; gradi di conoscenza comune, maturità, complessità e controversialità; tipologia dei partecipanti; durate (dell'evento finale e di tutto il processo) e costo.

3.3 Un metodo 'impegnativo', Agenda 21 Locale

Nella presente sezione introduco il metodo noto come **Agenda 21 Locale**. È ovvio che in questa sede non sia possibile affrontare la presentazione del metodo in tutta la sua completezza e complessità. A tale scopo si rimanda, ad esempio, a [PGSR99]. Mi limiterò, pertanto, a descrivere gli elementi principali che costituiscono la struttura del metodo in modo da evidenziare il suo carattere **bottom÷up** a livello propositivo, **top÷down** a livello di definizione delle varie politiche con vari **anelli di retroazione** e passi di **implementazione** e **valutazione**.

Agenda 21 Locale rappresenta la versione di **Agenda 21** per le popolazioni locali il cui scopo è la definizione di un piano **condiviso** di **azione ambientale**. Agenda 21 rappresenta uno strumento definito nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite su "Ambiente e Sviluppo" del 1992 e il suo nome è un chiaro ed esplicito riferimento al *XXI* Secolo.

Agenda 21 Locale è un **processo** caratterizzato da un certo numero di fasi (in [PGSR99]) ne vengono evidenziate 9) collegate fra di loro in successione e con anelli di feedback, soprattutto fra due fasi intermedie di definizione dei **target** e delle **opzioni attuative** e fra la fase finale di **valutazione** e

revisione e le varie fasi precedenti.

In quanto processo si ha un passo iniziale rappresentato dalla decisione formale di avviarlo, decisione che deve essere assunta dall'autorità locale insieme alla opportunità o meno di istituire il **forum ambientale**, che rappresenta il vero elemento di novità del processo stesso⁶.

Il **forum ambientale** ha lo scopo di consentire un'ampia partecipazione pubblica alla definizione, attuazione, valutazione e revisione del **piano di azione ambientale** e deve riunire i rappresentanti di tutti i settori della comunità locale compresi le autorità amministrative e altri livelli di governo locale e regionale. È importante che il **forum ambientale** agisca il più possibile in sintonia con la comunità che rappresenta ma anche con l'Amministrazione e con i rappresentanti eletti in modo che le decisioni prese dal forum abbiano la massima legittimità e rappresentatività oltre ad avere una maggiore possibilità di essere tradotte in atti concreti.

Il punto di partenza è costituito dalla definizione di uno schema di riferimento per l'azione ambientale ovvero un insieme di principi che rappresentano una visione locale **condivisa** sul **futuro** di una **comunità locale**. Il processo si avvia mediante la definizione di principi generali, democratici e condivisi proiettati nel futuro. Si tratta di una visione strategica che può coprire archi temporali che travalicano i tempi della politica e che, pertanto, può entrare in conflitto con strategie e tattiche di respiro più corto rendendo necessari processi di armonizzazione e aggiustamento sotto la condizione che le soluzioni escogitate sulla scia di "emergenze" non precludano il conseguimento di risultati su tempi più lunghi.

Vediamo ora brevemente i passi successivi, a ciascuno dei quali, in [PGSR99], è dedicato un capitoletto.

1. Stabiliti i principi generali è necessario svolgere una **analisi ambientale** per individuare i problemi e le relative cause. In questo modo si acquisisce la conoscenza necessaria per le due fasi successive.
2. Noti i problemi e le cause è necessario definire gli **obiettivi** dell'azione ambientale.
3. Sulla base degli obiettivi e delle risorse disponibili si definiscono le **priorità di intervento**.
4. Le priorità si traducono in **opzioni attuative** che devono essere analizzate e valutate.

⁶Nelle presenti note supporrò che il forum ambientale sia presente e attivamente operante.

5. Le opzioni si traducono in **obiettivi specifici e misurabili** detti **target**.
6. Target e opzioni attuative sono riprese e dettagliate attraverso programmi che ne consentono l'implementazione in politiche ben definite.
7. Tutto ciò confluisce in un **piano d'azione** che viene discusso e, se approvato, adottato dall'Amministrazione locale.
8. A questo punto si ha una fase di **implementazione/attuazione e monitoraggio** utilizzando i target prima definiti.
9. L'ultimo passo è costituito dalla **valutazione** dei risultati conseguiti e da una fase di revisione che si riflette in un riesame di uno dei passi precedenti del processo di azione ambientale.

Si ha un processo di tipo **bottom÷up** a livello propositivo, in quanto le proposte di azione ambientale sono elaborate dal forum ambientale e adottate e messe in pratica dall'Amministrazione, e una struttura **top÷down** dell'azione ambientale perchè si parte da un quadro generale di riferimento. la visione locale condivisa, per individuare le linee di azione concretamente perseguibili mediante piani d'azione soggetti a monitoraggio e verifica. L'Agenda 21 Locale riconosce l'importanza del principio di sussidiarietà (in base al quale le decisioni vanno prese ad un livello che sia il più vicino possibile ai soggetti interessati) che individua le autorità locali come responsabili della protezione dell'ambiente locale alle singole comunità. In aggiunta alla gestione dell'ambiente locale sono coinvolti altri attori, con aspettative e contributi positivi (tesi al miglioramento della qualità ambientale) e negativi (tesi al suo peggioramento):

1. cittadini;
2. gruppi di interesse o Organizzazioni Non Governative (*ONG*) sia locali che nazionali;
3. industriali e imprenditori locali;
4. agenzie governative di protezione e monitoraggio ambientale.

4 La Legge Regionale sulla partecipazione

L'obiettivo della Regione Toscana è quello di definire una legge per la promozione della partecipazione dei cittadini. Il processo qui illustrato lo si

trova in [AAV06] alle pagine 9-15. Prima di esaminare le motivazioni della legge ed i relativi obiettivi si esaminano brevemente alcuni degli strumenti esistenti per cercare di capire le ragioni profonde di una legge sulla partecipazione e del percorso che la Regione ha deciso di intraprendere per la sua definizione.

4.1 Gli strumenti esistenti

In Toscana sono, ovviamente, attivi i meccanismi della democrazia rappresentativa, affiancati e rafforzati dal metodo delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni regionali. Inoltre sono attivi momenti di **concertazione** istituzionale, generale e settoriale quali i seguenti.

1. A livello di **partecipazione** si hanno:
 - (a) i protocolli di intesa in ambito socio-sanitario;
 - (b) la rete telematica regionale toscana per il coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali;
2. A livello di **concertazione e partenariato** si hanno:
 - (a) la Conferenza Permanente per la Programmazione Socio-sanitaria per la definizione di politiche sanitarie e socio sanitarie;
 - (b) la Commissione Regionale per le Politiche Sociali che può avanzare proposte di legge ed essere consultata per scelte di politica sociale;
 - (c) la Commissione Regionale Permanente Tripartita per la definizione di politiche del lavoro con ruoli progettuali e propositivi;
 - (d) il Distretto Rurale per lo sviluppo economico locale e la promozione delle risorse del territorio;
3. A livello di **consultazione e informazione** si hanno:
 - (a) la Consulta Regionale dell'Associazionismo di Promozione Sociale;
 - (b) il garante della Comunicazione con il compito di “comunicare in maniera tempestiva agli abitanti l'adozione di strumenti di pianificazione territoriale e informarli sulle fasi procedurali della loro attuazione, in attuazione della direttiva europea (2003/35/CEE) sulla Partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale”;

- (c) l'Osservatorio Regionale dell'Associazionismo di Promozione Sociale;
- (d) la Commissione Regionale Permanente Tripartita.

La partecipazione trova spazio sia nella Costituzione Italiana (che, all'articolo 118 (comma 4), dichiara che Stato, Regioni, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati cui appartiene la titolarità della Partecipazione) sia nello Statuto della Regione Toscana che recepisce questo principio in diversi articoli, tra i quali ricordiamo l'articolo 54 (comma 1) con cui è sancito il diritto di tutti i cittadini al libero accesso ai documenti amministrativi, senza obbligo di motivazione; l'articolo 72 (commi 1, 2 e 3) che "sancisce l'impegno dell'istituzione regionale nella promozione della partecipazione dei cittadini all'attività politica, attraverso processi di consultazione e verifica degli effetti delle politiche regionali e ne individua i partiti politici come strumento fondamentale"; l'articolo 74 (commi 1, 2 e 3) che disciplina le leggi d'iniziativa popolare e l'articolo 76 (comma 1) con il quale viene istituito il Referendum consultivo.

L'obiettivo dichiarato è quello di "promuovere nuove forme di partecipazione tra diversi livelli istituzionali, associazioni e movimenti" mediante "un processo di responsabilizzazione del singolo e della collettività e uno sforzo di apertura a nuove forme di partecipazione da parte delle istituzioni, che si impegnano così alla trasparenza e alla buona amministrazione."

Gli strumenti con cui si pensa di perseguire tale obiettivo sono, essenzialmente:

1. l'accesso alle nuove tecnologie informatiche (internet e strumenti digitali) per una gestione partecipata dei processi decisionali;
2. la Legge sulla partecipazione "per raccogliere, ordinare e premiare buone pratiche di partecipazione, incentivando il confronto tra chi amministra e chi è amministrato".

La Legge sulla partecipazione dovrebbe promuovere la partecipazione dei cittadini sotto tre aspetti:

1. esercizio della democrazia, nella fase iniziale di proposta;
2. adozione delle scelte pubbliche, nella fase di progetto;
3. verifica degli esiti e monitoraggio degli effetti delle politiche, nella fase di verifica della implementazione delle scelte fatte.

4.2 Le motivazioni per una Legge

Le motivazioni di una legge sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sono sostanzialmente le seguenti ([AAV06] pagina 9):

1. ridurre la distanza fra i cittadini e i rappresentanti eletti con nuove forme di interazione, di informazione e di ascolto;
2. creare una maggiore interazione fra la democrazia rappresentativa e le varie forme della democrazia partecipativa, tenendo presenti le reciproche autonomie e i caratteri di responsabilità istituzionale e decisionale della democrazia rappresentativa;
3. incoraggiare la partecipazione effettiva dei cittadini ai processi decisionali offrendo delle garanzie e ponendo la partecipazione come valore in sè e come idea di democrazia;
4. creare occasioni di coesione sociale in modo da gratificare i cittadini che si fanno carico dei problemi collettivi e della ricerca delle soluzioni.

La Legge Regionale sulla partecipazione mira ad arricchire e regolamentare, in una qualche misura, il filone della partecipazione dei cittadini, sia come singoli sia come collettivi variamente organizzati.

In [AAV06] pagina 11 si dichiara che i processi partecipativi possono essere effettivi solo se ben organizzati (anche con l'uso di metodologie idonee), fondati su questioni specifiche (ben individuate e sulle quali si dispone di sufficienti informazioni) e ispirati da un profondo civismo dei soggetti coinvolti. In questa ottica va inquadrato il progetto di definizione di una Legge sulla partecipazione mediante un percorso partecipato.

4.3 Principi ed obiettivi della Legge

Alla fine del percorso preparatorio, descritto brevemente e senza pretese di completezza nella sezione 7, sono emersi alcuni **principi fondamentali** ai quali la legge, secondo l'opinione delle persone coinvolte nel processo, deve rispondere ([AAV06] pagina 13). Il punto chiave è la partecipazione come “**forma ordinaria di governo**, in tutti i settori dell'amministrazione pubblica, a scala regionale e locale”. “I principi generali riguardano anche gli ambiti di operatività della legge, sia per quanto riguarda le politiche di specifica competenza regionale, sia per quanto riguarda le politiche degli enti locali, dei quali va salvaguardata l'autonomia.” La Legge ha lo scopo di (citazioni da [AAV06] pagina 13):

1. favorire la partecipazione dei cittadini sia come singoli sia sotto forma di gruppi forma il o informali;
2. essere di ausilio agli Enti Locali “nella definizione di strumenti, regole di garanzia, tempi e modi di una partecipazione **attiva**”;
3. ”individuare i requisiti minimi delle forme di partecipazione capaci di incidere sui processi reali di decisione e trasformazione”;
4. prevedere impegni della Regione in modo che sia “lo sviluppo della partecipazione alle proprie politiche (leggi, piani di settore, ecc.)”;
5. ”favorire la coerenza delle indicazioni contenute nelle altre leggi regionali sul tema della partecipazione (sanità, istruzione, governo del territorio, ecc.)”;
6. sostenere, incentivare e premiare percorsi partecipativi a livello delle varie Amministrazioni Locali (Province, Comuni e Comunità Montane) mediante:
 - (a) sostegni finanziari;
 - (b) assistenza tecnica e organizzativa;
 - (c) supporto formativo per il personale;
 - (d) supporto comunicativo;
7. ”offrire il proprio sostegno, alle iniziative che saranno selezionate, solo a condizione che i promotori assumano pubblicamente un impegno a tenere conto in qualche modo dei risultati del processo”;
8. individuare procedure per la **”certificazione” dei progetti di partecipazione**, anche ricorrendo ad una Agenzia esterna, “che rispondano a determinati requisiti.”

La forma di partecipazione disciplinata dalla Legge si affiancherà agli strumenti esistenti e avrà lo scopo di includere nei processi decisionali anche tutti quei soggetti che tradizionalmente ne sono esclusi o ne sono tenuti al margine: donne, anziani, giovani e immigrati.

5 Una premessa per l’electronic Town Meeting

A questo punto, forse, è bene, utilizzando quanto compare in [AAV06] pagina 14, arginare percorsi immaginativi potenzialmente fertili ma “devianti”

rispetto allo scopo dell'iniziativa. Lo scopo dichiarato dell'electronic Town Meeting è quello di "racogliere le proposte più significative per tradurle in una sintesi utile alla scrittura della Legge". A tale scopo l'electronic Town Meeting consente "di capire quali sono le principali esigenze a cui la legge potrebbe rispondere e come potrebbe farlo". La Legge è complessa per cui "non tutti gli elementi della legge saranno trattati all'interno dell'electronic Town Meeting" (vedi al proposito la sezione 6). Inoltre, citando sempre da [AAV06] pagina 14, gli indirizzi che emergeranno saranno una "raccomandazione" per la Giunta Regionale che li userà come linee guida di una Legge che sarà sottoposta al Consiglio Regionale per l'approvazione. La Regione "si impegna ad informare ampiamente sul dibattito in corso e a sollecitare il contributo dei cittadini e delle associazioni, accompagnando attivamente, in tal modo, il percorso di costruzione della legge. La Giunta potrà farsi promotrice in Consiglio - anche dopo l'approvazione da parte sua del progetto di legge - di istanze che emergano dal percorso partecipato di costruzione della legge. Non solo, la Giunta si impegna anche a chiedere al Consiglio che l'approvazione della legge avvenga in tempi ragionevoli."

Non so, a questo punto, se ci sia da essere più ottimisti o pessimisti. L'evento si è svolto, le "raccomandazioni" sono state prodotte con la speranza che abbiano una utilità ed un seguito. Per ora è tutto. Per alcuni commenti critici si rimanda alla sezione 10. Il futuro ci dirà se il lavoro svolto è stato proficuo o no.

6 L'electronic Town Meeting, gli scopi e la struttura

Su un sito web della Regione dedicato all'argomento⁷ si possono trovare tutte le informazioni necessarie per capire la genesi e lo scopo dell'electronic Town Meeting di Carrara. Uno degli obiettivi del programma di governo della Regione è la redazione di una legge sulla partecipazione. A tale scopo l'Amministrazione Regionale ha deciso di attivare un percorso partecipato verso tale legge, percorso caratterizzato dal coinvolgimento dei cittadini nella definizione di alcune delle caratteristiche e contenuti della legge.

Questo per quanto riguarda gli scopi. In merito alla struttura, fatto salvo quanto esposto nella sezione 3, si può notare quanto segue.

In [EHLS05] l'electronic Town Meeting viene catalogato sotto la voce **21st Century Town Meeting**. A pagina 27 se ne definiscono sinteticamente le caratteristiche principali tramite una tabella che permette di confrontarlo

⁷www.regione.toscana.it/partecipazione

con altri dodici metodi. Gli obiettivi del metodo consistono nel coinvolgere migliaia di persone alla volta (fino a 5000 per ogni incontro) in modo che deliberino attorno a temi complessi di politica pubblica. Il metodo è aperto alla partecipazione di chiunque, appartiene alla categoria dei metodi più costosi (è quotato 4 su una scala da 1 a 4) ed è caratterizzato da un processo della durata complessiva di un anno concluso da un evento della durata variabile da uno a tre giorni.

Il tema oggetto del processo deve avere le seguenti caratteristiche:

1. è necessaria molta conoscenza comune fra i partecipanti;
2. è possibile affrontare temi complessi o tecnici;
3. i temi possono essere più o meno controversi;
4. non è necessario che i partecipanti abbiano già delle opinioni sul tema.

A pagina 197 di [EHLS05] si possono trovare altre indicazioni relative a questa tecnica. In particolare si può notare come essa sia caratterizzata, nel suo evento conclusivo, da una “commistione” di dialoghi fra piccoli gruppi e interazioni globali mediante l’uso diffuso della tecnologia wireless, degli schermi, degli apparati di videoconferenza e del televoto. In questo modo i partecipanti, dotati di telecomandi per il televoto, suddivisi in piccoli gruppi, ciascuno dotato di un PC connesso in rete wireless, possono impegnarsi in discussioni “locali” e, allo stesso tempo, partecipare alle decisioni collettive di tutti i gruppi. Si sottolinea come si tratti non di un singolo evento ma di un processo integrato in cui cittadini stakeholder e decisori pubblici si impegnano per produrre raccomandazioni in ambito di politiche pubbliche che l’Amministrazione che ha stimolato l’innescarsi del processo si è impegnata a fare proprie.

Questo in linea generale. Per la descrizione di come è stato strutturato l’electronic Town Meeting di Carrara⁸, che ha rappresentato l’evento conclusivo del processo, si farà riferimento a [AAV06].

L’evento (vedi la sezione 8), dopo una introduzione e i saluti di rito, si è strutturato in quattro sessioni successive, due al mattino e due al pomeriggio. La prima sessione si è svolta velocemente e ha permesso ai partecipanti di impratichirsi con l’uso dei telecomandi e la tecnica di televoto. Il suo scopo è stato di tipo anagrafico÷motivazionale (vedi la sezione 8). La sessione si è quindi risolta in una serie di step strutturati in: presentazione del quesito e delle opzioni, voto, presentazione dei risultati.

⁸Per semplicità ci riferiremo a tale Meeting con il termine di **evento**.

Le altre tre sessioni hanno avuto una struttura più complessa essendo suddivise in sottosessioni, ciascuna delle quali caratterizzata da una fase di discussione del relativo “sottotema” (vedi la sezione 8), di sintesi delle varie posizioni (ciascun partecipante era invitato a esprimere in modo sintetico la sua posizione) e di trasmissione delle varie posizioni ai membri del theme team.

Ogni sessione si è, quindi, chiusa con la visualizzazione di alcuni dei commenti estratti fra quelli inviati dai tavoli seguita da una fase di attesa delle domande estrapolate dai commenti dai membri del **theme team**, una fase di voto e una di visualizzazione e lettura dei risultati, necessaria data la presenza, in sala, di non vedenti.

In ogni sessione ampio spazio è stato dedicato alla discussione dei vari temi. I vari commenti ed osservazioni elaborati ad ogni tavolo sono stati convogliati (mediante PC connessi in rete wireless) ai tavoli dei membri del theme team che hanno provveduto ad una operazione di sintesi e di presentazione sia dei commenti sia delle domande su cui l’insieme dei presenti è stato chiamato ad esprimere un voto.

7 L’electronic Town Meeting, il percorso

Come brevemente illustrato nella sezione 6, l’electronic Town Meeting si svolge nell’arco di un anno e si conclude con un evento deliberativo cui partecipa un gruppo di cittadini scelti in base a criteri già esaminati, essenzialmente autopromozione o selezione casuale. Nel caso presente, il percorso di costruzione partecipata della legge regionale sulla partecipazione ha avuto una tappa di inizio il 13 Gennaio, due tappe intermedie l’11 Febbraio e il 19 Maggio e una tappa conclusiva, sotto forma di un electronic Town Meeting, il 18 Novembre.

Il 13 Gennaio si è svolta una assemblea pubblica sotto forma di un dibattito moderato da un esperto. L’affluenza all’assemblea, come si può leggere sul sito, è stata numerosa con associazioni, reti di cittadini, comitati, forum, rappresentanti degli enti locali e singoli cittadini interessati al processo decisionale della Pubblica Amministrazione. L’11 Febbraio si è tenuto un incontro pubblico a Bibbona e il 19 maggio si è svolto un Convegno Internazionale dal titolo “Le vie della partecipazione”. Nel corso del convegno, chiusosi con una tavola rotonda, sono state presentate alcune esperienze partecipative fra cui:

1. le vie della partecipazione nell’esperienza toscana;
2. la “Citizens Jury” o “Giuria dei Cittadini” come usata in Australia;

3. il “débat public” usato in Francia (ad esempio nell’ambito del programma TGV);
4. i “Bilanci partecipativi” brasiliani;
5. la committenza sociale dell’arte contemporanea nelle città;
6. i progetti inglesi di rigenerazione urbana con tecniche partecipative.

Durante il Convegno si è parlato anche di “e-democracy”, ovvero dell’uso della tecnologia [informatica] come ausilio alla partecipazione, ed è stato presentato l’electronic Town Meeting come strumento per deliberare con molti partecipanti. Si fa notare che il termine deliberare (e i suoi derivati) deve essere inteso nel senso di “considerare (da parte di più persone raccolte insieme o di organi collegiali) le ragioni o gli argomenti a favore di o contro qualcosa in modo da raggiungere una conclusione o una decisione”.

Oltre a tali tappe “di percorso” si sono svolti molti altri incontri di presentazione della legge e del suo processo formativo. In questa sede ci si limita ad elencarli allo scopo di dare un’idea dell’ampiezza e complessità del processo:

1. Fabriano, 13 Giugno, “Promuovere Partecipazione: esperienze regionali a confronto”;
2. Piombino, 20 Giugno, “Pensare la democrazia”;
3. Pistoia, 24 Giugno, “Partecipazione: presupposto e linfa della democrazia. Verso la legge regionale”;
4. Prato, 3 Luglio, “L’elaborazione della Legge Regionale sulla Partecipazione”;
5. Cecina, 8 Luglio, “Una legge per il diritto di voto ai migranti”;
6. Arezzo, 12 Settembre, “Le vie della partecipazione”;
7. Pisa, 23 Ottobre, “Partecipazione e comunicazione”;
8. Arezzo, 25 Ottobre, “Democrazia partecipativa”;

Tutti i riferimenti e i documenti pubblici sono rintracciabili sul sito di cui alla nota 7. La lista suddetta è sicuramente incompleta dal momento che (vedi [AAV06] pagina 15) nel corso del 2006 (da Gennaio a Ottobre) “sono stati svolti 53 momenti pubblici d’incontro su tutto il territorio regionale, così suddivisi”:

1. 26 incontri istituzionali;

2. 16 incontri di animazione territoriale;
3. 7 gruppi di approfondimento (focus group);
4. 2 seminari;
5. 3 incontri extraregionali.

8 L'electronic Town Meeting, l'evento

Riassumendo, si può affermare che l'electronic Town Meeting ([Dis06]) è un metodo di discussione collettiva in cui si coniugano, in tempo reale, le discussioni in piccoli gruppi, l'elettronica, per le interazioni locale÷globale e il televoto come mezzo collettivo per il ranking uninominale di alternative. Nel caso di Carrara l'evento ([AAV06]) si è strutturato in una pre-sessione di "riscaldamento" (o sessione introduttiva) e in tre sessioni vere e proprie. La *sessione introduttiva* (vedi le sezioni 9 e 10 per dettagli e commenti) ha avuto lo scopo di far sì che i singoli partecipanti venissero a conoscenza di informazioni riguardanti la totalità degli stessi quali:

1. le ragioni della partecipazione;
2. informazioni sul genere, le fasce di età, il possesso della cittadinanza, il livello di istruzione e l'occupazione.

Le tre sessioni sono state:

1. Progettare Insieme,
2. Affrontare i Progetti di Grandi Interventi,
3. Saperne di più.

La prima sessione aveva lo scopo di definire i modi per migliorare la partecipazione dei cittadini in relazione ad un particolare progetto. La domanda chiave della sessione era "perché è importante *progettare insieme*"?

La sessione si articolava in tre sottosessioni:

1. che cosa manca per partecipare;
2. quali progetti assistere;
3. a chi è rivolta la partecipazione.

La seconda sessione aveva lo scopo definire come affrontare i progetti di grandi interventi ovvero i modi in cui è possibile gestire i problemi legati ad opere di cui beneficiano molte persone ma che hanno anche ricadute negative su comunità ben definite e delimitate territorialmente. La domanda chiave della sessione era “perché è importante *affrontare i progetti di grandi interventi*”? La sessione si articolava in due sottosessioni:

1. che cosa si può fare per affrontare i conflitti;
2. chi dovrebbe occuparsi di questi problemi.

La terza sessione aveva lo scopo di definire i modi per consentire ai cittadini di avere più informazioni relative alle scelte che li riguardano e su come imparare a gestire in modo migliore la partecipazione.

La domanda chiave della sessione era “perché è importante *avere più informazioni*”?

La sessione si articolava in tre sottosessioni:

1. che cosa non funziona nell’informazione ai cittadini;
2. che cosa si potrebbe fare per migliorare l’informazione ai cittadini;
3. che cosa manca per formare in Toscana una cultura della partecipazione.

8.1 Progettare insieme

Lo scopo della sessione era quello di capire perchè sia importante una progettazione condivisa ovvero perchè sia importante coinvolgere i cittadini, insieme agli esperti, nella progettazione di opere o spazi che li interessano più o meno da vicino.

Il tema è vasto e può spaziare da interventi locali (strade e parchi) a interventi su scala più ampia (riqualificazione dell’ambiente o dei trasporti) alle scelte di fondo di una comunità (trasformazione del territorio, sviluppo della città, strutturazione dei bilanci). In Toscana si sono avute esperienze di processi partecipativi in cui i cittadini sono stati chiamati a partecipare a vari stadi del processo decisionale, in alcuni casi fin dall’inizio in altri solo in alcune fasi. In certi casi l’iniziativa è partita dal basso tramite associazioni, comitati o gruppi informali. I risultati di tali esperienze sono stati presentati nel corso del Convegno Internazionale dal titolo “Le vie della partecipazione” del 19 maggio e sono descritte in un documento reperibile sul sito della Regione più volte citato.

La sessione aveva lo scopo di capire perché molte di quelle esperienze hanno

avuto esiti non positivi in quanto “alcuni sono stati interrotti più volte, per mancanza di risorse o per il cambiamento dei referenti politici; altri addirittura abbandonati per questi stessi motivi, o per la delusione delle aspettative, per difficoltà burocratiche, per conflitti subentrati durante il percorso. Pochissimi hanno visto i risultati dell’impegno, e dell’entusiasmo impiegato, concretizzarsi in una reale trasformazione” ([AAV06] pagina 21).

Durante il percorso precedente (vedi la sezione 7) e durante una indagine preliminare avviata dalla Regione nell’autunno del 2005 allo scopo di effettuare una prima ricognizione delle esperienze effettuate e dei loro esiti, sono state individuate le seguenti cause per le difficoltà incontrate durante i processi partecipativi:

1. la **demagogia** delle posizioni dei decisori che coinvolgono i cittadini per la ratifica di decisioni già prese senza dar loro la possibilità di incidere realmente nei processi decisionali (democrazia formale versus democrazia sostanziale);
2. le resistenze dei **tecnici** che tendono a respingere “incursioni eretiche” per timore di veder svilito il proprio ruolo e adducendo motivazioni di:
 - (a) allungamento dei tempi;
 - (b) lievitazione dei costi;
 - (c) svilimento e impoverimento della qualità del progettare (tecnocrazia);
3. resistenze da parte dei rappresentanti “eletti” che si sentono i soli portavoce “autorizzati” degli interessi locali (democrazia formale versus democrazia sostanziale).

Il panorama è potenzialmente vasto e ricco di opportunità, il menù che ci è stato presentato era un po’ più ridotto, dato che consisteva in tre sole portate:

1. che cosa manca per partecipare;
2. quali progetti assistere;
3. a chi è rivolta la partecipazione.

In merito al primo punto lo scopo era quello di capire cosa è necessario perchè le attività di partecipazione siano svolte al meglio. In questo come in tutti gli altri casi ai partecipanti sono state presentate le opinioni (elencate anche in [AAV06]) espresse dai partecipanti al percorso di cui alla sezione 7 ovvero,

in sintesi⁹: finanziare i Comuni, fornire loro aiuti concreti, fornire esperti per l'istruzione dei processi partecipativi, certificare i percorsi partecipativi effettuati, fornire strumenti di verifica e valutazione dei vari processi partecipativi. Una buona enfasi era stata posta sulla necessità di caratterizzare e concretizzare processi partecipativi effettivi e non di facciata.

In merito al secondo punto, quali progetti assistere, si dovevano definire i requisiti che un progetto deve soddisfare perchè la Regione decida di sostenerlo a vari livelli (finanziario, organizzativo, conoscitivo, formativo e così via). Le opinioni preliminari erano: l'ascolto costante delle esigenze dei cittadini, l'organizzazione dei progetti, la durata certa dei progetti, la trasparenza delle informazioni, o stabilire e il rafforzarsi di relazioni fra i partecipanti, il carattere di autonomia organizzativa, la capacità di includere tutte le categorie di cittadini, e la sostenibilità come continuità di partecipazione nel tempo dei vari soggetti coinvolti (di solito i normali cittadini tendono ad abbandonare progetti troppo lunghi per motivi personali o legati alle caratteristiche dei progetti).

Il terzo punto aveva lo scopo di capire quali soggetti devono essere coinvolti nei progetti partecipativi e quale è il livello minimo di partecipazione che ci consente di affermare che un progetto è realmente partecipativo. Le opinioni preliminari hanno riguardato essenzialmente il chi: tutti i punti di vista, una grande quantità di cittadini, i diretti interessati, i più lontani (non come distanza fisica ma come distanza sociale ovvero le categorie di solito emarginate dai processi decisionali) o un campione che rappresenti statisticamente l'intera popolazione interessata dal progetto. Nessuna opinione preliminare ha, invece, riguardato il fatto se esista o meno un "valore di soglia" della partecipazione al di sotto del quale un progetto non può dirsi essere effettivamente partecipativo.

8.2 Affrontare i progetti dei grandi interventi

La seconda sessione aveva lo scopo di stabilire le linee guida per le modalità con cui affrontare i "grandi interventi" ovvero tutte quelle opere che influenzano negativamente comunità ristrette ma, se realizzate, si pensa che portino benefici a comunità molto più ampie.

Per prima cosa siamo stati invitati a riflettere sulle pagine 26-28 di [AAV06] poi siamo passati alle due sottosessioni che presenterò a breve.

Il punto chiave era capire i motivi per i quali è importante "affrontare i progetti di grandi interventi" che suscitano spesso le proteste dei cittadini interessati da tali interventi. Le proteste si concretizzano spesso in "Comitati

⁹Nel seguito qualificherò tali opinioni come **opinioni preliminari** per semplicità.

del NO” con grandi capacità organizzative ma sono anche accusati di difendere interessi egoistici e visioni ristrette oppure portati ad esempio di senso civico e volontà di partecipare e incidere nelle varie scelte progettuali quando non nelle linee indirizzo di carattere generale quali politiche energetiche e politiche dei trasporti.

Il punto dolente è che chi propone gli interventi contestati sostiene che le procedure autorizzative (VIA a VAS) sono sufficienti per capire se, dove e come realizzare quel particolare intervento mentre chi lo contesta sostiene che le procedure sono svolte senza sufficiente trasparenza e in modo frettoloso. Dal canto loro gli **Amministratori** sostengono che:

1. non si può dire no a tutto;
2. non si possono rimettere in discussione le scelte fatte a livello politico;
3. non si possono bloccare scelte che interessano una comunità per l’opposizione di pochi.

I **tecnici**, infine, affermano che il coinvolgimento di persone non competenti nei processi decisionali e nelle scelte progettuali può portare a scelte non corrette. Da un punto di vista della **politica formale**, infine, esperienze passate hanno dimostrato come il ricorso ai **referendum** possa dare luogo a risultati controversi e a forme di “dittatura della maggioranza” legate alle difficoltà oggettive di individuare gli aventi diritto a partecipare ad una consultazione referendaria su un problema molto specifico che riguarda direttamente un’area ristretta.

Resta da chiarire, quindi, **chi** debba essere coinvolto nei processi decisionali e **come**: se ai processi decisionali devono partecipare solo gli esperti e quali o anche i cittadini e quali. Un’altro aspetto da chiarire è chi sia autorizzato a chiedere l’avvio di un processo di indagine e chi abbia il compito di gestire la partecipazione e in che modo. Come esempi di modalità di gestione dei grandi progetti, ai quali ci potevamo ispirare, in [AAV06], pagina 28, sono stati illustrati brevemente:

1. il **débat public** francese;
2. la **giuria dei cittadini**;
3. la commissione per la localizzazione di un’opera.

Per maggior i dettagli si rimanda alla sezione 3 e ai testi citati nei “Riferimenti bibliografici”.

Il menù della sessione era fatto delle due portate seguenti:

1. che cosa si può fare per affrontare i conflitti;
2. chi dovrebbe occuparsi di questi problemi.

In merito al primo punto ai partecipanti è stato chiesto di definire le modalità con cui affrontare i conflitti immaginando di trovarsi in casi in cui il progetto di un'opera di interesse generale che causa disagi a una comunità suscita in questa una opposizione. Lo scopo era quello di individuare l'azione o le azioni fondamentali da sostenere. Le opinioni preliminari sono state: mettere in discussione l'opportunità della realizzazione del progetto, non discutere sul se ma solo sul dove realizzare in progetto, informare sull'intenzione di realizzare un progetto e impostare l'implementazione in funzione delle reazioni, aspettare l'insorgere di un conflitto e, se accade, interrompere la progettazione e, infine, procedere comunque compensando i disagi.

Lo scopo del secondo punto era quello di “verificare il grado di fiducia dei cittadini verso l'organo che potrebbe gestire in qualche modo i processi di partecipazione legati ai progetti di grandi interventi”.

I partecipanti sono stati invitati a “discutere su quale ente, o organo, ritenete affidabile per assumere il delicato compito di gestire la partecipazione dei cittadini su temi così confittuali”.

Le opinioni preliminari sono state: il Comune o i Comuni, un organismo indipendente, la Regione o, infine, tutti i soggetti promotori.

Questo era, a parere mio, uno dei punti chiave di tutto il processo dato che la gestione mette nella mani dell'Ente che la effettua un notevole potere di controllo. Sembrerebbe interessante l'opzione “organismo indipendente” se non che, oltre al fatto che risulta, in genere, difficile sia definire sia verificare e certificare l'indipendenza, può accadere che una eccessiva indipendenza, facendo sì che la partecipazione si basi su criteri “oggettivi”, di fatto escluda larghi settori della cittadinanza risolvendosi in una “falsa partecipazione”.

8.3 Saperne di più

La terza sessione mirava a definire gli strumenti che consentono ai cittadini di saperne di più ovvero di avere più informazioni in merito alle scelte che li riguardano e imparino a gestire meglio la partecipazione.

Il punto chiave è capire i motivi per i quali è importante che i cittadini abbiano più informazioni in tempo utile e non vengano a conoscenza di progetti che li riguardano solo quando questi sono arrivati alla realizzazione pratica. Di solito l'accesso alle informazioni relative ai progetti è difficile e richiede tempi lunghi. Le informazioni, anche quando sono disponibili, sono spesso scritte in linguaggi tecnici difficili da capire per i “non iniziati” anche se rese disponibili tramite siti Internet spesso sono difficili da usare e non sempre

aggiornati con regolarità. Un elemento che risulta essere emerso nel corso di tutto il lavoro preparatorio è stato quello che pre-requisito fondamentale di ogni processo partecipativo è una informazione **corretta** e **completa** oltre alla piena trasparenza dei processi decisionali.

Le ragioni di tutto ciò sono molteplici:

1. una volontà politica di “nascondere” le informazioni in modo che le decisioni prese siano più difficilmente contestabili;
2. il fatto che fare opera di informazione sia una attività che ([AAV06] pagina 31) “porta via tempo prezioso e rischia di far saltare equilibri delicati, faticosamente costruiti all’interno della macchina amministrativa”;
3. le richieste di riserbo assoluto avanzate dai politici ai tecnici per impedire che le loro decisioni siano messe in discussione.

Un altro punto chiave è capire perchè sia importante “imparare a gestire meglio la partecipazione” ([AAV06] pagina 32). L’**informazione** di per sé non è sufficiente se non è accompagnata dalla **formazione** ovvero da competenze adeguate per la gestione della partecipazione a livello sia **politico** sia **tecnico**. La gestione dei processi partecipativi richiede, infatti:

1. metodi per fare in modo che le discussioni siano svolte in modo costruttivo e nel rispetto delle diverse opinioni;
2. una cultura della co-operazione che esalti la sensibilità all’ascolto, la valorizzazione delle esperienze fatte e l’educazione alla cittadinanza attiva dei cittadini.

I Comuni hanno, nel tempo, sviluppato strutture di “contatto” con i cittadini che potrebbero essere “inglobate” nella nuova legge:

1. *URP* o **Uffici di Relazione con il Pubblico** per agevolare i rapporti fra i cittadini e l’Amministrazione;
2. il **Difensore Civico** che tutela i diritti dei cittadini nei confronti dell’Amministrazione;
3. il **Garante della Comunicazione** con “il compito di assicurare la conoscenza effettiva, da parte dei soggetti interessati, degli strumenti di pianificazione territoriale adottati e degli atti in materia di Governo del Territorio. Il Garante deve inoltre promuovere l’informazione dei cittadini in merito alle modalità di adozione delle scelte di politica del territorio attraverso la redazione di rapporti appositi sull’attività svolta” ([AAV06] pagina 33).

La terza sessione era suddivisa nelle seguenti sottosessioni:

1. che cosa non funziona nell'informazione ai cittadini;
2. che cosa si potrebbe fare per migliorare l'informazione ai cittadini
3. che cosa manca per formare in Toscana una cultura della partecipazione.

Il primo punto era relativo ai motivi per i quali i cittadini sentono di essere poco informati e lo scopo era quello di discutere sui motivi di tale scarsità di informazione. Le opinioni preliminari erano: volontà di segretezza, uso di linguaggio volutamente difficile e tecnico, adozione di barriere di vario tipo per l'accesso alle informazioni, poca disponibilità e mancanza di tempo da parte dei possessori delle informazioni alla loro condivisione.

Il secondo punto era relativo all'analisi di alcune soluzioni che la legge potrebbe fornire al problema della informazione dei cittadini. I partecipanti sono stati invitati a discutere in merito alle azioni più utili "per risolvere il problema della mancanza di informazioni" ([AAV06] pagina 34). Le opinioni preliminari erano: orientare gli uffici esistenti ad una maggiore comunicatività, definire appositi uffici per la partecipazione, usare di più e meglio le risorse informatiche e, in particolare, Internet, usare linguaggi non tecnici per la redazione di atti amministrativi e i documenti dei progetti, usare libri "bianchi" (raccolte normative) e "verdi" (raccolte di progetti) come documenti pubblici di indirizzo, dedicare alla comunicazione più risorse, valutare e premiare i funzionari pubblici più orientati alla comunicazione con i cittadini, adottare regole di buona comunicazione e usare le associazioni locali e i gruppi di cittadini come intermediari per la diffusione di informazioni relative a progetti e trasformazioni di interesse collettivo.

Il terzo punto era relativo alla situazione Toscana con particolare riferimento alla necessità che si consolidi a tutti i vari livelli istituzionali e non, un modo di pensare ed agire improntato alla partecipazione.

I partecipanti sono stati invitati a discutere su quali fossero "gli aspetti più importanti per facilitare un maggiore sviluppo della partecipazione" ([AAV06] pagina 36).

Le opinioni preliminari sono state: assenza di canali dedicati all'ascolto dei cittadini, competenze nell'uso di tecniche di partecipazione, assistenza tecnica per esperienze concrete di partecipazione insieme ad esperti, la disponibilità dei politici a svolgere un ruolo da "registi" di processi partecipati più che di "decisori" sui singoli progetti, la neutralità dei facilitatori come gestori indipendenti dei processi partecipativi, maggiore uso delle leggi regionali, incentivi per i funzionari, uffici o luoghi di partecipazione decentrati e valutazione delle esperienze fatte e dei risultati ottenuti.

9 L’electronic Town Meeting, il risultato a caldo

Il risultato a caldo, a fine giornata, dopo sei—sette ore di discussioni locali, analisi dei commenti di feedback e delle domande e di votazioni ha una duplice natura: emozionale e pratica.

Da un punto di vista emozionale l’esperienza di per sé stordisce un pò. Si discute molto, forse troppo, a ritmi serrati. Si ascolta, si pensa, si parla, si legge e si vota. Tutto a raffica o quasi. Manca il tempo di pensare ed elaborare proposte proprie, a meno di non aver fatto tale lavoro prima, riflettendo a casa sul contenuto della guida [AAV06]. A evento finito, fuori dall’edificio che lo ha ospitato, una brutta architettura spersonalizzante e caotica, neutra fino a non esserlo, a me sono sorti i primi dubbi e le usuali diffidenze: che ne sarà del lavoro fatto, sarà preso in considerazione? o sarà una ennesima variante del solito “Parigi val bene una messa?” Non so che dire. Vedremo e speriamo che il tempo sia galantuomo.

Da un punto di vista pratico ognuno di noi è tornato a casa con un documento, il report preliminare [Dis06], che riassume il lavoro svolto con lacune che, si spera, saranno colmate dalla pubblicazione sull’apposito sito, a cura della Regione, dei materiali nella loro interezza ovvero di tutti i commenti, di tutte le osservazioni, dei valori assoluti dei votanti per ogni votazione, e non solo dei valori percentuali, e di tutto ciò che è stato prodotto dai partecipanti ai tavoli e da tutti i membri dello staff (foto e riprese video incluse) durante tutta la giornata.

Usando il report preliminare [Dis06] si può cercare, comunque, di dare una valutazione della esperienza di democrazia partecipativa.

Per prima cosa le motivazioni dei partecipanti, sfortunatamente senza valori percentuali. Le motivazioni espresse sono state le seguenti:

1. istituzionali, di rappresentanza e per fare rete;
2. per imparare, per sperimentare e per promuovere la partecipazione nei propri contesti di riferimento;
3. impegno politico e civile;
4. curiosità, motivi di studio, interesse culturale e professionale;
5. per recuperare lo scollamento fra cittadinanza e pubblica amministrazione, acquisire nuovi strumenti per ottenere cambiamenti nella politica;
6. per partecipare alla costruzione della legge.

Per quanto riguarda i dati¹⁰ anagrafici e personali si è avuta una sostanziale parità fra uomini e donne (50,13% contro il 49,87%), una sostanziale distribuzione uniforme per fasce di età (18-24 10,89%, 25-35 25,06%, 36-45 17,72%, 45-60 31,14%, oltre 60 15,19%) con, forse, una “sovrarappresentazione” della fascia 45-60, una quasi esclusiva presenza di cittadini italiani (98,49%), una stragrande maggioranza di partecipanti con livello di istruzione medio÷alto (diploma di scuola superiore 35,68%, laurea 52,76%) e una maggioranza di partecipanti con una occupazione fissa (disoccupato 2,04%, casalinga 0,00%, studente 16,03%, occupazione fissa 41,98%, precario 22,39% pensionato 17,56%).

Salta all’occhio il dato di coloro che hanno dichiarato di essere casalinghe. Al momento in cui sono stati pubblicizzati i dati ci sono state contestazioni sulla rappresentatività del campione dei partecipanti. È importante chiarire che i partecipanti all’evento non dovevano costituire un campione statisticamente significativo della popolazione toscana, a parte un piccolo numero (50) di partecipanti estratti fra i residenti della provincia di Massa÷Carrara¹¹, ma un gruppo di persone motivate, decise e flessibili, portatrici di valori ed opinioni ma disponibili a metterle in discussione e cambiarle¹².

Vediamo ora i dati sulle sessioni “tematiche” con alcuni commenti. Nel seguito darò i commenti alle singole sottosessioni senza, purtroppo, indicazioni numeriche sulla “rilevanza” di ciascun commento, seguiti dalle domande proposte dal **theme team** ai partecipanti con le risposte possibili e le percentuali “guadagnate” da ciascuna risposta. Le domande erano, in pratica, quesiti a “risposta guidata” ma in nessuno di questi era contemplata una risposta neutra del tipo **nessuna delle precedenti** per cui rimane il dubbio se i voti non espressi siano vere astensioni o anche malfunzionamenti del sistema o risposte “fuori tempo massimo”¹³. Il fatto di dover esprimere una sola preferenza fra quelle proposte può solo aver peggiorato le cose forzando le votazioni entro schematismi artificiosi per escludere i quali sarebbe necessaria una analisi incrociata di tutte le risposte date.

¹⁰I valori sono in percentuale sui votanti e non sui presenti. Paradossalmente, o forse no (vedi oltre), si sono avute percentuali non nulle di astensione anche sui quesiti preliminari, dati non riportati in [Dis06], e tali valori consentono di avanzare dubbi sulla infallibilità del metodo di votazione.

¹¹Tale campione casuale è stato predisposto dal Settore Sistema Statistico Regionale della Regione Toscana.

¹²All’evento hanno preso parte, in videoconferenza, siti localizzati nei comuni di Capolona (AR), di Rosignano (LI), di Abbadia San Salvatore (SI), di Follonica (GR) e di Bagnone (MS)

¹³Ogni sessione di votazione aveva una durata prefissata e, in più, non era possibile modificare la risposta scelta, una volta espressa: i non voti mascherano astensioni, indecisioni e risposte tardive.

9.1 La prima sessione: progettare insieme

L'obiettivo della sessione era quello di capire come sia possibile migliorare la partecipazione dei cittadini in merito ad un particolare progetto.

Vediamo i commenti alle tre sottosessioni come sono stati presentati ai partecipanti dopo la discussione e prima delle sessioni di voto. Quanto segue è la riproposizione letterale del contenuto di [Dis06].

1. Che cosa manca per partecipare:

- (a) manca volontà politica; tutto è già deciso; manca trasparenza
- (b) incentivi a partecipare: a) ai funzionari (concorsi), b) finanziamenti ai comuni e alle associazioni, c) aiuti economici ai cittadini che partecipano;
- (c) capacità di tradurre le scelte partecipate in azioni concrete e di garantirne attuazione e continuità;
- (d) usare esperti di partecipazione manca metodo e professionalità;
- (e) ascolto: cultura dell'ascolto; ascoltare i cittadini sugli scenari futuri del territorio;
- (f) regole per evitare le discriminazioni; rischio di strumentalizzazione da parte dei gruppi forti;
- (g) tempi e spazi: i tempi della partecipazione devono essere compatibili coi tempi dei cittadini, luoghi fisici di incontro.

2. Quali progetti assistere:

- (a) progetti per grandi infrastrutture (es. infrastruttura, ospedali, ...) che prevedono l'esplicito coinvolgimento degli oppositori all'opera;
- (b) progetti che rispondono a criteri (da individuare) di "buona partecipazione" (certificazione?)
- (c) progetti che partono con l'ascolto dei cittadini, coinvolgendoli fin da subito;
- (d) progetti accompagnati da esplicito impegno dell'amministrazione ad assumerne gli esiti;
- (e) progetti organizzati in modo chiaro, con tempistica e restituzione delle conclusioni;

3. A chi è rivolta la partecipazione:

- (a) i cittadini del territorio dove il progetto e' localizzato;
- (b) i gruppi di interesse;
- (c) il maggior numero possibile di cittadini;
- (d) a campione o cittadini estratti a sorte;
- (e) quei gruppi che garantiscono una continuità nel tempo della partecipazione per la loro forte motivazione;
- (f) sovra-rappresentare le minoranze deboli e i più lontani;
- (g) nessuno deve essere obbligato a partecipare ma la partecipazione deve essere sempre rivolta a tutti;
- (h) suddividere i cittadini coinvolti in base all'intensità di coinvolgimento all'interno del progetto.

4. Altri commenti:

- (a) non ho molta fiducia in questo incontro perché credo che non si concretizzi vista l'esperienza passata;
- (b) si palesa il rischio di mancanza di continuità del contributo dato in questo evento. Proposta: un rappresentante per ogni tavolo, 50 rappresentanti, che interagiscono con la cabina di regia della legge
- (c) alcuni hanno dubbi che la legge sia già stata predisposta;
- (d) non servono esperti di partecipazione;
- (e) la guida non aveva i caratteri per gli ipovedenti, nonostante avessero già chiesto di usare un carattere 18;
- (f) i quesiti proposti dalla Guida alla Discussione non sono convincenti o troppo difficili;
- (g) prevedere la partecipazione dei bambini e delle famiglie al processo e a questi eventi;
- (h) percorsi di partecipazione poco pubblicizzati e che non riescono ad essere rappresentativi;

A questo punto si passa ai dati “quantitativi” ovvero i quesiti e le relative percentuali di risposta. Si fa notare che i risultati sono in percentuale dei votanti e non dei presenti. Si deve tenere presente che ad ogni votazione il numero dei presenti può essere variato per i motivi più vari, dalle assenze per motivi fisiologici a quelle per disinteresse o protesta. La struttura delle votazioni è, infatti, anomala rispetto alle votazioni tradizionali: le sessioni di voto si susseguono e ciascuna ha una durata prefissata piuttosto breve,

due minuti (salvo errori), per cui è facile perdere un turno.

Quale tipo di sostegno dovrebbe prevedere la legge?

1. assistenza metodologica (esperti di partecipazione, strumenti ecc.)	12,47%
2. strumenti di informazione e comunicazione	30,35%
3. supporto da parte di specialisti ... (1)	10,03%
4. formazione su come si gestisce un processo partecipativo	18,70%
5. finanziamenti	13,01%
6. certificazioni e riconoscimenti ... (2)	2,44%
7. monitoraggio e valutazione sui processi svolti	11,92%
8. nessun sostegno	1,08%

Tabella 1: Prima sessione, primo quesito

- (1) urbanisti, ingegneri ambientali, naturalisti, biologi, geologi ecc.
(2) ai funzionari che promuovono partecipazione

Secondo voi un progetto partecipativo dovrebbe essere finanziabile se...

1. coinvolge seriamente le persone ... (1)	15,32%
2. è strutturato secondo precise fasi e usa metodi di partecipazione	36,56%
3. ha durata certa, ... (2)	9,95%
4. si dice chiaramente ... (3)	8,6%
5. è volto a rafforzare le relazioni fra le persone coinvolte	1,34%
6. è auto-organizzato dalle persone che vivono in un luogo	4,03%
7. è inclusivo ... (4)	9,41%
8. pone attenzione ai diversi aspetti di un problema ... (5)	11,29%
9. prevede esplicite attività di valutazione	3,49%

Tabella 2: Prima sessione, secondo quesito

- (1) non si limita a consultarle una sola volta
(2) al termine della quale le decisioni saranno comunque prese
(3) cosa è già stato deciso e cosa si deve ancora decidere
(4) verso le donne, gli immigrati, le fasce deboli della popolazione ecc.
(5) aspetti fisici, sociali, economici ecc.

Il sostegno da parte della Regione dovrebbe essere dato ai progetti promossi da ...

1. i Comuni e altri enti locali	35,26%
2. qualsiasi soggetto, ... (1)	47,11%
3. qualsiasi soggetto, ... (2)	17,63%

Tabella 3: Prima sessione, terzo quesito

- (1) purchè supportato da un certo numero di cittadini, raccolta firme
 (2) indipendentemente da quanti cittadini rappresenta

Chi dovrebbe essere coinvolto nei progetti

1. una rappresentanza di tutti i punti di vista ... (1)	24,87%
2. il maggior numero possibile di cittadini	24,08%
3. le associazioni più attive del territorio	2,88%
4. almeno i soggetti ... (2)	3,14%
5. un campione di cittadini ... (3)	5,24%
6. non ci può essere una risposta standard: ... (4)	39,79%

Tabella 4: Prima sessione, quarto quesito

- (1) esistenti su quel determinato progetto
 (2) che normalmente non riescono a fare sentire la propria voce
 (3) estratto a sorte bene informato sul progetto
 (4) ogni singolo caso può comportare specifiche forme di coinvolgimento dei cittadini

I progetti di partecipazione devono essere assistiti da esperti di partecipazione?

1. si	50,94%
2. no	15,01%
3. dipende	34,05%

Tabella 5: Prima sessione, quinto quesito

Le risposte all'ultimo quesito meritano attenzione: cosa aggrega la risposta

dipende? dipende da cosa? da certe condizioni e quali sono le condizioni che determinerebbero la necessità della presenza o meno di esperti di partecipazione? Perché non prevedere anche l'opzione **non so?**

9.2 La seconda sessione: affrontare i progetti di grandi interventi

Lo scopo della seconda sessione era quello di capire come gestire i problemi legati alle opere che sono ipotizzate avere effetti positivi su comunità più o meno ampie ma che hanno effetti negativi su delle comunità ben definite.

Come nel caso della prima sessione, vediamo, nell'ordine, i commenti emersi dalle due sottosessioni, i commenti aggiunti e le votazioni con i relativi esiti, per i quali vale quanto detto in precedenza. Lo stesso schema sarà seguito nel caso della terza e ultima sessione.

1. Che cosa si può fare per affrontare i conflitti:

- (a) esempi di grandi interventi citati nella discussione: inceneritori, cinema multisala;
- (b) bisogna aprire la discussione quando la progettazione è in una fase iniziale; informazione e trasparenza preventiva;
- (c) bisogna mettere in discussione se il progetto sia da realizzare. Tre domande: l'opera è utile; come realizzarla; dove farla;
- (d) bisogna far partecipare i cittadini per stabilire dove fare l'opera non se farla;
- (e) bisogna tener conto dell'interesse generale non ci si può limitare ai bisogni egoistici dei cittadini sul territorio;
- (f) i cittadini devono essere compensati per gli effetti dell'intervento; contrattazione anche economica;
- (g) nessuna compensazione sulla salute; la compensazione non deve diventare la soluzione;
- (h) bisogna sottoporre le decisioni sui grandi interventi a referendum;
- (i) i progetti vanno modificati in base ai risultati della discussione;

2. Chi dovrebbe occuparsi di questi problemi:

- (a) dovrebbe essere un'autorità indipendente, secondo alcuni nominata dagli enti pubblici, secondo altri designata in altro modo (università?);

- (b) anche gli interessi economici devono essere garantiti;
- (c) l'autorità indipendente non deve avere potere decisionale; la responsabilità delle decisioni deve rimanere ai politici eletti;
- (d) le regole non devono essere stabilite dalla Regione ma a livello locale (comuni singoli o associati);
- (e) alla discussione devono partecipare solo i cittadini direttamente toccati dagli effetti; devono partecipare anche gli altri;
- (f) devono partecipare cittadini sorteggiati ("meglio una cosa statistica, che la rappresentatività");
- (g) i costi della discussione pubblica devono essere sostenuti dal promotore. Non devono essere sostenuti dal promotore perché chi ci gestisce la discussione deve essere neutrale;

3. Altri commenti:

- (a) come vengono selezionate le opinioni e come lavora il team dei temi (o theme team)?
- (b) la legge deve delineare netta e chiara i confini tra consultazione e partecipazione alle scelte, nonché i vincoli che il processo partecipativo pone alla decisione politica.

La legge deve prevedere qualche forma di discussione pubblica con i cittadini sui grandi interventi?

1. sì perché la discussione pubblica può aiutare a risolvere dei problemi	92,43%
2. no, ... (1)	6,76%
3. no, la legge non si deve occupare di questo aspetto	0,81%

Tabella 6: Seconda sessione, primo quesito

(1) basterebbe che si facessero funzionare meglio le procedure di partecipazione esistenti

Se sì, possono essere considerati come “grandi interventi” quelli...

1. che prevedono un investimento elevato, al di sopra di una cifra da stabilire	6,39%
2. che causano impatti ... (1)	44,17%
3. per i quali è obbligatoria la valutazione di impatto (VIA o VAS)	18,33%
4. in cui c'è una sproporzione ... (2)	20,28%
5. che sono considerati tali ... (3)	10,83%

Tabella 7: Seconda sessione, secondo quesito

- (1) sull'ambiente o sul paesaggio, definibili in base a criteri da individuare
- (2) fra i vantaggi (a beneficio di un territorio ampio) e gli svantaggi (a danno di una comunità locale)
- (3) da una petizione popolare sostenuta da un certo numero di firme

Come si deve svolgere la discussione pubblica sui grandi interventi?

1. deve essere strutturata, ... (1)	42,69%
2. deve essere strutturata, ... (2)	33,81%
3. non deve essere strutturata, ... (3)	12,89%
4. non si può rispondere perché dipende dai casi	10,6%

Tabella 8: Seconda sessione, terzo quesito

- (1) facilitata da un soggetto esterno e svolgersi entro tempi prefissati
- (2) ma svolta in modo autonomo sulla base di informazioni chiare sul problema, raccolte in precedenza
- (3) ma aperta a tutte le possibili forme di partecipazione; si chiuderà quando saranno esauriti gli argomenti da trattare

Prima di passare agli altri quattro quesiti (con le relative risposte) della sessione mi pare opportuno fare qualche commento. Prima cosa. Qui, forse più che in altri casi si casi, si sente la mancanza di valori assoluti dei votanti. I primi due quesiti sono legati e, in teoria, solo chi ha risposto sì al primo avrebbe dovuto rispondere al secondo. Come fare a sapere se le cose sono andate veramente così?

Il secondo quesito è vago nella formulazione e contiene espressioni volutamente indeterminate (cifra da definire, criteri da individuare, territorio ampio) per cui lo si può interpretare in molti, troppi, modi.

Anche il terzo quesito si basa su termini non specificati (strutturata, tempi prefissati) ma ha il vantaggio di presentare una risposta neutra, scelta dal 10,6% dei votanti.

A chi spetta decidere se la discussione pubblica deve essere attivata?

1. a nessuno ... (1)	62,67%
2. alla Regione, attraverso i suoi uffici	5,01%
3. ad un osservatorio esterno alla Regione ... (2)	7,80%
4. ad una agenzia indipendente ... (3)	16,43%
5. dipende dai casi	8,08%

Tabella 9: Seconda sessione, quarto quesito

(1) la discussione pubblica deve essere automatica per tutti quegli interventi che rientrano nei parametri prefissati

(2) con specifiche competenze tecniche

(3) che possa garantire il requisito della neutralità

Da chi deve essere gestita la discussione pubblica sui grandi interventi?

1. dagli enti locali ... (1)	14,4%
2. da un comitato misto ... (2)	38,86%
3. da un soggetto indipendente;	30,43%
4. dalla Regione;	3,26%
5. dai soggetti promotori, pubblici o privati	3,26%
6. dalle associazioni di cittadini maggiormente rappresentative	1,9%
7. dipende dai casi: ... (3)	7,88%

Tabella 10: Seconda sessione, quinto quesito

(1) nel cui territorio è prevista la realizzazione del progetto

(2) (enti locali e associazioni di cittadini del territorio)

(3) non si può decidere a priori chi dovrà gestire la discussione pubblica

Quale risultato possiamo attenderci da una discussione pubblica?

1. che dica se l'intervento debba essere realizzato o meno	22,6%
2. che metta in luce ... (1)	28,81%
3. che cerchi di trovare ... (2)	24,01%
4. che il promotore debba presentare pubblicamente il progetto ... (3)	11,58%
5. che definisca le compensazioni economiche ... (4)	2,54%
6. dipende dai casi	10,45%

Tabella 11: Seconda sessione, sesto quesito

- (1) quali sono i punti di vista di disaccordo su quel determinato intervento
- (2) delle alternative fattibili all'intervento proposto
- (3) e le ragioni per cui intende realizzarlo
- (4) per i disagi provocati dall'intervento

I finanziamenti per sostenere i processi di discussione pubblica devono essere...

1. a carico del promotore pubblico o privato ... (1)	59,22%
2. a carico del comune o dei comuni ... (2)	23,18%
3. a carico di nessuno: ... (3)	16,20%
4. a carico di nessuno, ... (4)	1,40%

Tabella 12: Seconda sessione, settimo quesito

- (1) che investe una percentuale del costo dell'opera
- (2) in cui viene realizzato l'intervento
- (3) le discussioni pubbliche non devono comportare spese
- (4) non si dovrebbero fare discussioni pubbliche

Stabilire chi debba decidere se attivare o meno una discussione pubblica rappresenta, ovviamente, uno dei punti chiave della Legge per cui il quesito di tabella 9 è opportuno. Il problema sta nelle risposte proposte. La prima sembra molto libertaria ma nasconde la trappola dei **parametri prefissati**: da chi? quali sono? chi li verifica e decide che hanno assunto valori tali da consentire l'avvio di una discussione pubblica? sono gli stessi (qualitativamente e quantitativamente) per tutti gli interventi? Le successive tre sono più o meno neutre. L'ultima non si capisce cosa voglia dire: dipende dai casi

cosa? chi decide fra i soggetti specificati nei punti precedenti o altro? Manca la possibilità che la discussione pubblica sia chiesta dai cittadini, magari sub condizione di raccolte di firme o altro.

Poi sorge il problema della **gestione** di una discussione pubblica. Non è chiaro, però, a che livello sia stata pensata la gestione da chi ha predisposto le risposte: se a livello gestionale, organizzativo, di supervisione, di impostazione.

Anche la questione dei soggetti promotori è ambigua: sono i promotori dell'intervento o della discussione pubblica? Altro problema è come stabilire una misura della rappresentatività delle diverse associazioni anche per la difficoltà di stabilire la scala territoriale su cui valutarla.

Si hanno poi i due quesiti sui **risultati attesi** e sui **costi**.

In merito ai **risultati** non si capisce il senso dell'opzione **dipende dai casi** e l'assenza dell'opzione **nessuno**, che sarebbe stata sicuramente gradita da coloro che hanno detto che “non si devono fare discussioni pubbliche” e che “la legge non si deve occupare di prevedere una qualche forma di discussione pubblica con i cittadini sui grandi interventi”.

In merito ai **costi** mi pare plausibile che un promotore privato che programmi un intervento infrastrutturale o ad elevato impatto non sia propriamente favorevole a discussioni pubbliche e vorrebbe un processo decisionale rapido ed una altrettanto rapida fase implementativa. Se poi deve anche pagare per poi sentirsi dire di no...

Un discorso diverso si può impostare nel caso di promotori pubblici che, tuttavia, tendono a far pagare tali costi ai cittadini, sotto forma di tasse o di richieste di pagamento dei servizi erogati.

In ogni caso i costi della partecipazione non possono essere nulli, e questo invalida decisamente la terza risposta, ma la loro spartizione in modo equo non è un problema di facile soluzione. Se il costo grava sull'opera può accadere che questa perda la sua convenienza economica e questo, di sicuro, non incontra il favore di chi l'ha proposta.

9.3 La terza sessione: saperne di più

La terza sessione mirava alla caratterizzazione degli strumenti mediante i quali i cittadini possono ottenere informazioni sulle scelte che li riguardano e possano imparare a gestire meglio la partecipazione. Vediamo i commenti e poi le domande con gli esiti delle votazioni.

1. Che cosa non funziona nell'informazione ai cittadini:
 - (a) eccesso di informazione: "c'è troppa informazione e quindi nessuna informazione";
 - (b) i cittadini non hanno tempo di informarsi. Le amministrazioni non informano i cittadini per tempo;
 - (c) l'informazione manca di continuità nell'ascolto;
 - (d) difficoltà a informare da parte della pubblica amministrazione: poca disponibilità, poca preparazione, autoreferenzialità;
 - (e) l'informazione è carente perché chi ha il potere non lo vuole perdere;
2. Che cosa si potrebbe fare per migliorare l'informazione ai cittadini:
 - (a) uffici più capaci di comunicare, di far partecipare, linguaggio più adatto al pubblico, che usino regole di buona comunicazione;
 - (b) aumentare trasparenza e chiarezza su internet, spesso le informazioni sono poco leggibili;
 - (c) valorizzare le reti informali e spingere i cittadini più impegnati a coinvolgere gli altri a domino;
 - (d) coinvolgere le scuole in maniera strutturata;
 - (e) mettere in rete gli uffici per superare la settorialità dell'informazione anche attraverso criteri di valutazione appropriati;
 - (f) contributi a enti che organizzano processi partecipati. Finanziare i comuni che fanno buona informazione;
 - (g) creare un ufficio per la partecipazione con competenze intersettoriali. Valorizzare, formare, trasformare gli URP;
3. Che cosa manca per formare in Toscana una cultura della partecipazione:
 - (a) formazione del personale tecnico amministrativo e dei politici;

- (b) un atteggiamento di ascolto da parte della pubblica amministrazione e disponibilità dei politici;
- (c) educazione alla partecipazione fin dalla scuola elementare e corsi di cittadinanza attiva ai livelli superiori;
- (d) individuare i luoghi fisici per attivare la partecipazione, in particolare fra i giovani;
- (e) è necessaria la comunicazione interpersonale e non i siti internet;
- (f) integrazione culturale degli immigrati;
- (g) diffondere e promuovere le buone pratiche e la valutazione delle esperienze svolte;

4. Altri commenti

- (a) vanno ridefiniti gli statuti comunali: le attuali leggi di delega sono in contraddizione con la partecipazione;
- (b) inserire percorsi partecipativi (teorici e attivi) nell'acquisizione di crediti formativi da parte degli studenti superiori;
- (c) nessun incentivo ai funzionari, dovrebbe essere lavoro;
- (d) se avremo formato i bambini avremo dei buoni cittadini.

Vediamo ora la parte relativa alle votazioni.

Pensate che il problema della poca informazione ai cittadini sia...

1. politico, ... (1)	21,35%
2. burocratico, ... (2)	59,83%
3. tecnico, si usano mezzi e linguaggi poco accessibili	13,48%
4. un falso problema, ... (3)	5,34%

Tabella 13: Terza sessione, primo quesito

- (1) le informazioni vengono mantenute nascoste di proposito
- (2) tradizionale cultura della segretezza, poca disponibilità dei funzionari, scarsa comunicazione all'interno dell'amministrazione
- (3) le informazioni ci sono ma i cittadini non hanno tempo o voglia di informarsi

Per fare arrivare le informazioni ai cittadini le amministrazioni

pubbliche devono puntare soprattutto

1. sullo sviluppo di Internet	10,60%
2. sullo sviluppo di punti informativi decentrati	51,58%
3. sullo sviluppo di nuove forme di comunicazione ... (1)	37,82%

Tabella 14: Terza sessione, secondo quesito

(1) per es. display pubblici, informazioni insieme alle bollette

Dobbiamo dare continuità a questa giornata?

No, non è necessario	5,40%
Si, ... (1)	46,59%
Si, ... (2)	48,01%

Tabella 15: Terza sessione, terzo quesito

(1) tutti i partecipanti devono essere coinvolti nella formulazione della legge

(2) un rappresentante dei tavoli deve essere coinvolto nella formulazione della legge

Confesso che a fine serata questa parte mi aveva soddisfatto. Ora, dopo aver trascritto i dati, sono perplesso, soprattutto in merito alle risposte all'ultimo quesito. Premetto che ad ogni tavolo sedevano al più dieci partecipanti (alcuni tavoli lamentavano assenze sin dall'inizio, assenze che si sono ampliate nel corso della giornata e, credo, fossero al top al momento di questa domanda finale). Dall'ultimo quesito risulta che il 53,41% dei residui presenti (quanti?) ritiene o che il percorso si chiuda con il Meeting o che al più un rappresentante dei tavoli (di tutti o di ciascun tavolo? la semantica propende per la prima interpretazione, la politica non so ...) debba proseguire il percorso di elaborazione della Legge. Non un gran successo in chiusura di una esperienza di politica partecipativa, mi pare. Ma poi, pensandoci bene, non credo ci sia da stupirsi più di tanto. La volontà di partecipazione ha bisogno di essere educata e coltivata e incoraggiata e riconosciuta. Tutto ciò in Italia manca da sempre per cui non deve stupire se, alla fine di una giornata lunga e faticosa, sia prevalso di nuovo il vecchio "vezzo" della delega.

10 Dopo (e oltre) l'electronic Town Meeting

Tutto bene? Tutto perfetto? Sulla base di quanto visto nelle sezioni 8 e 9 si può tentare un primo esame critico del metodo nella sua particolare applicazione alla definizione partecipata di una legge.

In questa sezione mi limito ad evidenziare alcuni aspetti dell'evento che, anche durante l'evento stesso ma soprattutto a posteriori, sono stati per me fonte di disagio. Nella sezione che segue, oltre a riprendere i quesiti posti nell'Introduzione, vedrò di chiarire motivi di disagio slegati dall'evento in sé. Alcuni dei punti critici, a parere mio, sono i seguenti:

1. gli ambiti di applicazione della legge;
2. la “selezione” dei partecipanti;
3. la prestrutturazione delle sessioni;
4. la tecnica di estrazione delle domande;
5. la modalità uninominale di scelta delle risposte.

L'evento ha rappresentato il clou di un processo lungo un anno, in parte descritto nella sezione 7, al quale hanno partecipato moltissimi soggetti che non hanno partecipato, invece, all'evento. Potrebbe sorgere un dubbio di legittimità del tipo: chi decide a fine percorso può stravolgere decisioni prese da altri senza che questi abbiano voce in capitolo? La preoccupazione si rivela infondata dal momento che un **Tavolo tecnico-politico** (composto dalla “Regione Toscana”, dalla “Rete Nuovo Municipio”, dal Professor Luigi Bobbio dell'Università di Torino e da “Avventura Urbana”) ha identificato gli argomenti sui quali i partecipanti all'evento potevano discutere. Gli argomenti definiti “disponibili” o “discutibili” sono quelli che ([AAV06] pagina 15):

1. si prestano ad una discussione partecipata;
2. rappresentano “questioni aperte”.

Le “questioni aperte” sono quelle su cui i partecipanti ai vari eventi lungo il percorso (vedi la sezione sezione 7) hanno espresso opinioni discordi.

Tali questioni sono state elencate nelle varie sezioni passate e non vale la pena di rielencarle in questa. Ciò che sarebbe stato interessante sapere, magari prima dell'inizio dell'evento, era quali erano le “questioni chiuse” ovvero su quali questioni, nel corso di un anno di incontri e discussioni, si erano avute convergenze fra tutti gli attori coinvolti. Se non altro avremmo avuto un

“quadro di riferimento” che, invece, è mancato come, a parer mio, è mancata la conoscenza:

1. dell’ambito in cui si inserisce la legge in corso di elaborazione;
2. come tale legge lo modifica e come si riflette sulla azione di Comuni e Province (dando per scontato l’ambito regionale come quello gerarchicamente più elevato).

Questo aspetto “statico” della legge rischia di costituire il suo limite più grosso, nel momento in cui la partecipazione dei cittadini riguarda scelte che travalicano una singola Regione (ad esempio: Ponte sullo Stretto, Variante di Valico, TAV Firenze Bologna) quando non il singolo Stato (ad esempio: TAV/TAC in Val di Susa).

Questo aspetto si è riflesso nella “selezione” dei partecipanti e nella prestrutturazione delle sessioni. In merito ai partecipanti mi pare degno di nota che vi fosse un numero imprecisato di figure istituzionali (Sindaci e Funzionari della Regione, ad esempio) senza che il loro numero e la loro presenza fossero noti. È sempre difficile separare i ruoli e distinguere una partecipazione a titolo personale da una a titolo istituzionale ma se a domanda viene risposto “a titolo istituzionale” mi pare che ogni dubbio sia fatalmente fugato. In questo senso una quantificazione avrebbe avuto un senso e una utilità per consentire di interpretare certi commenti e certe domande.

La prestrutturazione è stata forse necessaria per far sì che l’evento fosse efficace e producesse risultati tangibili ma contraddice la necessità (vedi [BR04]) che l’ordine del giorno sia definito da un comitato ad hoc che raccoglie e organizza le proposte dei partecipanti. Sarebbe, al proposito, interessante conoscere i valori assoluti dei partecipanti alle singole sessioni e alle singole votazioni per capire se si sono verificati fenomeni di boicottaggio e di che entità essi siano stati. La prestrutturazione ha pesato anche come contingentamento dei tempi di discussione, troppo brevi in certe sottosessioni e troppo lunghi in altre. Inoltre ha impedito che venissero affrontati nodi conflittuali in casi in cui i partecipanti hanno espresso votazioni percentualmente equivalenti su opzioni contraddittorie. Ad esempio alla domanda “dobbiamo dare continuità a questa giornata?” le risposte sono state:

1. No, non necessario 5,40%
2. Sì, tutti i partecipanti devono essere coinvolti nella formulazione della legge 46,59%
3. Sì, un rappresentante dei tavoli deve essere coinvolto nella formulazione della legge 48,01%

A parte conoscere i valori assoluti (e quindi gli astenuti) sarebbe forse valsa la pena di approfondire l'indagine.

Altro punto dolente è stato il meccanismo di raccolta dei commenti ed estrazione delle domande con relative risposte guidate. Le cose in teoria dovevano funzionare così. Prendiamo la prima Sessione: “progettare insieme”. Si apre la prima sottosessione “Che cosa manca per partecipare”. Ai tavoli si pensa, si parla, si decide e si mandano commenti.

Poi si apre la seconda sottosessione “Quali progetti assistere” (e si fa lo stesso) e poi la terza “A chi rivolta la partecipazione” (e si fa lo stesso). Il tutto torna sotto forma di una sfilza di commenti, selezionati fra la massa di commenti arrivata al theme team dai tavoli, e da cinque domande, ciascuna con una serie di risposte, tipo quiz. Deprimente. Poi le domande spiazzano. Quelle della prima Sessione sono state:

1. Quale tipo di sostegno dovrebbe prevedere la legge?
2. Secondo voi un progetto partecipativo dovrebbe essere finanziabile se...
3. Il sostegno da parte della Regione dovrebbe essere dato ai progetti promossi da ...
4. Chi dovrebbe essere coinvolto nei progetti
5. I progetti di partecipazione devono essere assistiti da esperti di partecipazione?

Ma chi ha pensato agli esperti? Ma chi ha pensato ai finanziamenti? Ti fanno discutere sul modo di cucinare la ciccio e poi ti chiedono di stabilire chi paga il conto. Lo stesso vale per le altre due sessioni. Sul momento non te ne rendi conto. È come stare al circo, uno stupore unico e continuo, soprattutto per chi non ci è abituato. Poi a casa ti rendi conto che la spada del mangiatore di spade era di plastica e retrattile e la donna cannone aveva il paracadute....

Non so se è chiaro ma la tecnica di estrazione delle domande con la proposta delle relative risposte NON è neutra e non potrebbe esserlo neanche se il theme team fosse composto di angeli immacolatissimi. Unico salvataggio sarebbe stato inserire, per ogni domanda, una risposta neutra del tipo “mi astengo” e una risposta del tipo “nessuna delle opzioni proposte” oppure lasciare una risposta “aperta” oppure consentire di esprimere più di una preferenza. Sicuramente la tecnologia scelta ha rappresentato, da questo punto di vista, un grosso handicap (fino a non consentire di modificare il voto una volta espresso) ma non mi pare una giustificazione valida. La tecnologia scelta andava bene data la filosofia di fondo. Voglio sperare che non si sia piegata

la filosofia di fondo, scegliendo un “uninominale secco”, perchè compatibile con la tecnologia scelta.

Mi pare che questo sia il vero punto dolente: i commenti espressi dai tavoli sono stati filtrati, solo alcuni sono stati resi noti (non si sa se con manipolazioni o no) e, a seguire, sono arrivate le domande con risposte preconfezionate fra cui ne dovevamo scegliere una in trenta secondi e votare. E così abbiamo partecipato. Della serie: chi volete libero Gesù o Barabba? ma senza le risposte “tutti e due” (utopia?) o “nessuno dei due” (status quo) o “e chi lo conosce Barabba” o “e chi lo conosce Gesù” (mancano le informazioni per decidere)?

11 Un consuntivo provvisorio

A questo punto vale, forse, la pena di cercare di dare risposte (parziali) ai quesiti che compaiono nell’Introduzione ovvero: cosa vuol dire partecipazione? di chi? in cosa? a che livello? a che titolo? con quali scopi?.

Mi pare evidente che i nodi da sciogliere siano (almeno) due. In prima approssimazione si può affermare che il primo riguarda il **cosa** (nel senso di cosa vogliamo, quali sono i nostri obiettivi strategici) e il secondo il **come** (nel senso di come possiamo perseguire in modo efficace ed efficiente tali obiettivi) ma entrambi presuppongono che le scelte necessarie siano compiute in un contesto democratico che preveda la **partecipazione**. E qui si presenta il terzo nodo. E tagliarlo non è una soluzione accettabile. Il termine **partecipazione** ha una duplice valenza, attiva e passiva, essendo, per definizione, sia l’atto sia l’effetto del partecipare o del prendere parte. Sinonimi che chiariscono la duplice valenza del termine sono: presenza, intervento e adesione. In molti casi i decisori politici, regolarmente eletti, non amano essere disturbati nei loro processi decisionali e prediligono metodi di condotta “classici” del tipo **Decidi**, **Annuncia** e **Difendi** in cui i cittadini hanno il ruolo di supporter (da premiare) o quello di contestatori (da punire). Tali metodi sono apparentemente rapidi a livello decisionale ma, spesso, si impantanano a livello implementativo perchè trovano l’opposizione sia di coloro che sono stati esclusi dai benefici del processo decisionale stesso sia di coloro che ne subiscono le conseguenze. Tale opposizione spesso si traduce in rallentamenti e cancellazioni di progetti con costi che, in genere, vanno a gravare sulla totalità dei cittadini, inclusi gli oppositori a vario titolo.

Le Amministrazioni hanno, con il tempo, pensato di modificare il metodo facendo “partecipare” i cittadini ai processi decisionali sperando, in questo modo, di ridurre le conflittualità ed aumentare il tasso di realizzazioni (rapporto fra opere realizzate e opere proposte). La decisione ha innescato un

processo curioso, anche se non del tutto nuovo. I cittadini/attori hanno, soprattutto nel caso di grossi interventi infrastrutturali, “preso gusto” e non si sono limitati ad opporsi ma hanno mobilitato conoscenze e competenze e proposto alternative, diversi modelli “tattici” inseriti in diverse visioni “strategiche”. A queste manifestazioni di interesse i decisori pubblici hanno reagito, in genere, con rivisitazioni di metodi “medioevali”: non più accuse di stregoneria ma di “egoismo localistico” etichettate, in modo tanto ovvio quanto stupido, con un’acronimo di importazione e un attributo spregiativo: “sindrome Nimby” ([For06]).

Fatta questa premessa, rapidamente alcuni “tentativi di risposta” alle domande “esistenziali” riproposte in apertura di questa sezione.

1. Cosa vuol dire partecipazione? La partecipazione è un soggetto sfuggente non definibile secondo un solo criterio in modo unidimensionale. Per prima cosa la partecipazione richiede **tempo**. Tempo per partecipare alle riunioni, agli incontri, alle assemblee pubbliche, ai dibattiti. Tempo per leggersi i documenti, per prepararli, per pensarli. La partecipazione richiede **competenze** sia in relazione agli oggetti del partecipare sia in relazione ai processi partecipativi in sé. In [BR04] si parla esplicitamente di educazione ai metodi del consenso (in quel caso). Lo stesso dicasi per i metodi della partecipazione. Si devono educare i cittadini non alla competizione ma alla cooperazione, ad usare i metodi dialettici della discussione aperta, non pregiudiziale, ad affrontare i problemi proponendo soluzioni creative e non le altre persone viste come avversari. Per questo partecipazione non può essere disgiunta da **formazione**. La partecipazione richiede poi **ascolto** e **rispetto** per non tradursi in atti formali di consultazioni episodiche da cui scaturiscono decisioni eterodirette.
2. In cosa? È necessario garantire la partecipazione in tutti quei processi decisionali che hanno effetti su una comunità più o meno ristretta e prefigurano benefici per una comunità più ampia, anche se solo di poco. Se danneggiati e beneficiati coincidono in toto il problema in gran parte non si pone e le possibili soluzioni sono definibili localmente, magari tramite strumenti referendari.
3. Di chi? La partecipazione dovrebbe essere estesa ma dovrebbe evitare le trappole della “dittatura della maggioranza” e tenere conto del principio etico che il “bene” di molti non può aversi danneggiando i pochi. L’ampiezza della partecipazione si giustifica con il fatto che tutti i contributi (purché onesti, fondati e centrati) sono importanti per poter

escogitare soluzioni condivise a problemi comuni. La salvaguardia delle minoranze deriva dalla necessità di non imporre soluzioni di alcun tipo su ambiti ristretti, sfruttando il peso di coloro che dalle soluzioni hanno solo benefici e nessun costo, e danneggiando, in modo magari irreparabile, coloro che sopportano tutti i costi. I partecipanti a pieno titolo sono coloro che subiscono gli effetti del processo decisionale e coloro che ne godono i benefici. Poi ci sono i decisori politici coinvolti nel processo, gli esperti e varie associazioni (industriali, ordini professionali, associazioni ambientaliste, gruppi organizzati di cittadini). Nessuno ha il potere di escludere a priori un gruppo o un'associazione o un singolo se non il **forum**, che si crea per gestire il processo decisionale, e solo se sono violati ripetutamente i principi fondanti sui quali il forum stesso ha deciso di basare l'azione di tutti i partecipanti ([PGSR99] e [BR04]). Un caveat. Il forum, come presentato in [PGSR99], è un organo “a latere” rispetto all'Amministrazione locale e ai decisori politici e tale deve rimanere. Una eventuale “rottura” con i livelli istituzionali rappresenta pertanto un motivo sufficiente per rimettere in discussione tutto il processo.

4. A che livello? La partecipazione può essere descritta lungo varie dimensioni. Io ne descriverò due: quella temporale e quella gerarchica. La prima individua il quando si attiva un processo partecipativo: se al momento della **individuazione** dei problemi oppure nelle fasi di **analisi** o di **progettazione** delle soluzioni o di **scelta** di una soluzione fra le molte disponibili per finire con il **controllo** della implementazione della soluzione scelta e il **monitoraggio** dei suoi effetti per acquisire conoscenze utili per il futuro. La seconda stabilisce il livello di “responsabilità decisionale” al quale si situa la partecipazione. Al livello più basso non si hanno poteri decisionali per cui la partecipazione può essere di tipo informativo (unidirezionale dai decisori agli attori) o consultivo (bidirezionale ma non vincolante fra decisori e attori). Salendo di livello, aumentano i poteri decisionali ai quali i vari attori partecipano e, parallelamente, la partecipazione si traduce in raccomandazioni con carattere sempre più vincolante per i decisori. Ogni processo partecipativo ha, forse, il suo momento ideale perchè si inizi il coinvolgimento degli attori. In più non è neanche detto che tutti gli attori entrino nel processo decisionale allo stesso tempo. Tipicamente gli esperti entrano in gioco quando la loro expertise si dimostra necessaria e non prima, per non ingabbiare i processi creativi di definizione dei problemi e delle soluzioni entro tecnicismi precostituiti. In

modo duale, i decisori politici è bene siano coinvolti da subito perchè sono coloro che si faranno carico di implementare la soluzione scelta. Lo stesso vale per i cittadini coinvolti dagli effetti del processo decisionale.

5. A che titolo? All'interno di un processo decisionale i partecipanti, singoli o associazioni, hanno ruoli diversi e possono aversi partecipanti che ne rivestono più di uno. Oltre al ruolo i partecipanti hanno un "titolo" che li qualifica rispetto al problema e alla soluzione sotto esame. Alcuni sono "parte lesa", altri "parte direttamente beneficiata" altri ancora "parte indirettamente beneficiata" e di tali "titoli" il processo decisionale deve tenere conto per evitare "distorsioni" e "abusi".
6. Con quali scopi? Gli scopi sono sostanzialmente di due tipi: palese e nascosto. Qualora, per alcuni dei partecipanti, non ci sia identità fra gli scopi dei due tipi si manifestano le "prese di posizione" ovvero l'ostentazione di scopi palesi (non veritieri) per far passare inosservati gli scopi nascosti (che sono quelli che realmente interessano). Uno degli obiettivi di un processo decisionale partecipativo dovrebbe essere quello di disvelare gli scopi nascosti dei singoli attori in modo da rendere il processo stesso pienamente trasparente, controllabile e verificabile. In assenza di scopi nascosti il processo dovrebbe mirare a definire la miglior soluzione possibile ad un dato problema.

Mi rendo conto perfettamente di non aver fornito risposte e di aver, parallelamente, aperto numerosi fronti (rappresentati da molti dei sintagmi in grassetto o virgolettati) ma credo che non si possa fare diversamente se si vuole evitare di cadere preda delle manie definitorie e si spera che, in molti casi, il "senso comune" sia sufficiente a districare la matassa. Va da sé che molti di tali argomenti saranno oggetto della Tesi di Dottorato mentre altri appariranno in futuri contributi similari a questo.

Riferimenti bibliografici

- [AAV06] AAVV. electronic Town Meeting Carrara Fiere, 18 novembre 2006, guida del partecipante. *e-TM*, 2006.
- [BR04] C.T.Lawrence Butler and Amy Rothstein. *On Conflict and Consensus, a handbook on Formal Consensus decisionmaking*. Food not Bombs Publishing, 2004. Internet version.
- [Dis06] Tavoli Discussioni. electronic Town Meeting Carrara Fiere, 18 novembre 2006, report preliminare. *e-TM*, 2006.

- [EHLS05] Janice Elliot, Sara Heesterbeek, Carolyn J. Lukensmeyer, and Nikki Slocum. *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*. viWTA, 2005. Editors: Stef Steyaert and Hervé Lisoir.
- [For06] Nimby Forum. *Nimby Forum 05/06, Nimby Forum. Infrastrutture, Energia, Rifiuti: l'Italia dei si e l'Italia dei no*. ARIS, 2006.
- [PGSR99] Stefano Pareglio, Marco Grasso, Walter Scancassiani, and Alessandra Repossi. *Guida Europea all'Agenda 21 Locale. La sostenibilità ambientale: linee guida per l'azione locale*. Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 1999. Italian version of: European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability?
- [Tos06] Regione Toscana. *la regione toscana. anno XIV, n° 9*, 2006.