

---

## PRIMA PARTE: TRA IL DIRE E IL FARE...

### *Gli strumenti per tradurre i principi in azioni*

#### L'impostazione strategica

Dal sintetico *excursus* presentato nella premessa<sup>6</sup> è evidente che nella politica Europea ed Italiana l'Agenda 21 è, oramai, consolidata come *strumento principe* attraverso il quale le istituzioni e le società opereranno verso modelli di sviluppo più sostenibili e equi nei prossimi decenni.

In Italia, dalla documentazione dell'APAT, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, nonché dalle indagini indipendenti o commissionate, risulta che ci sia stata una notevole diffusione delle pratiche dell'Agenda 21 negli enti locali negli ultimi anni che riporta il nostro paese – inizialmente in ritardo rispetto agli altri membri CEE – oggi, ad un livello quantitativamente paragonabile o superiore alle altre nazioni Europee. Tuttavia, la recente indagine del Focus Lab in partenariato con il Coordinamento Agende 21 Italiane<sup>7</sup> ha evidenziato alcune *criticità congenite* che hanno impedito alle esperienze Italiane di raggiungere il livello *qualitativo ed operativo* che gli stessi principi ed indirizzi Europei e nazionali stabiliscono come obiettivi.

Tenendo presente il fatto che gran parte delle esperienze italiane sono ancora alle prime fasi del processo (e quindi avranno il tempo per migliorarsi), i problemi evidenziati nelle esperienze più mature ed avanzate, comunque, riguardano la mancata trasversalità dei temi trattati e le effettive difficoltà riscontrate nel sapere (poter) applicare le innovazioni istituzionali, procedurali e gestionali. Le *lacune* emergono rispetto ai temi della *sussidiarietà* e della *intersectorialità* ed in particolare, rispetto alle modalità per attivare e garantire una genuina e sostenuta partecipazione della società civile in tutte le fasi del Processo. Il rapporto del Focus Lab trova le origini del problema nella natura stessa dell'A21:

1. L'A21L è insieme un "*Processo partecipato-Piano-Prodotto*" (PPP), che ingloba elementi, strutture, livelli e meccanismi operativi di varia natura: politici, sociali, economici, territoriali, gestionali, che aggiungono complessità e relative difficoltà gestionali oltre a rendere complessa un'efficace comunicazione sui temi;
2. È uno strumento di *governance* derivato da un documento strategico internazionale, volontario, globale-locale, *quindi non vincolante dal punto di vi-*

---

<sup>6</sup> Vedi questo testo nella Terza Parte "Orientarsi" per una dettagliata descrizione degli avvenimenti, convenzioni ed indirizzi che hanno segnato l'evoluzione dell'Agenda 21 dal Rio de Janeiro ad oggi.

<sup>7</sup> Vedi questo testo nella Terza Parte "Orientarsi".

---

*sta giuridico, tecnico ed economico* rispetto ai contesti normativi nazionali e dal punto di vista gestionale, che può indebolire in partenza l'effettiva attuazione dello strumento;

3. Le due principali caratteristiche dell'A21L, la trasversalità tematica interdisciplinare e la *partecipazione di tutti gli attori*, rendono complessa la sua realizzazione per chi promuove, gestisce e partecipa a questo processo.

È obiettivo di questo testo nella Prima e Seconda Parte, quello di offrire riflessioni, indicazioni ed esempi operativi concreti volti a: (a) assistere nella comprensione del significato dei nuovi temi processuali (al di là del "dire") introdotti nell'Agenda 21 (ed in altri aspetti amministrativi ed attuativi della *nuova governance*) e (b) aumentare le capacità nell'applicare con efficacia le tecniche operative e le metodologie alla base dei nuovi principi ed indirizzi procedurali inerenti al Processo Agenda 21 (verso "il fare"). Tutto questo per poter (c) raggiungere e consolidare i contenuti o "prodotti" prospettati nell'Agenda 21 e, cioè, nuovi modelli sostenibili di sviluppo in tutti settori delle attività umane ed istituzionali ("il fare meglio"). Per concludere, nella terza parte questo ("Orientarsi"). Questo testo offrirà un quadro dei più recenti e significativi documenti di indirizzo, normative, strumenti finanziari e azioni di enti ed istituzioni che ci si presentano a livello internazionale, europeo e nazionale e che risultano essere gli indispensabili strumenti che indirizzano scelte ed azioni nell'ambito dell'attuazione di un'Agenda 21 locale.

È importante, prima di tutto, considerare due aspetti dell'Agenda 21 che indirizzano le analisi e le proposte operative di questo testo:

- 1) L'Agenda 21 propone, per prima cosa, obiettivi di tipo "contenutistico" da concretizzare nelle nuove politiche ed azioni che portano nella direzione di una sempre maggiore sostenibilità nei processi di sviluppo. È palese che azioni e politiche di questo genere non iniziano, e non finiscono, con la sola Agenda 21.
- 2) Allo stesso tempo l'A21, in quanto processo, propone obiettivi o fini (e nel contempo mezzi) di tipo organizzativo, metodologico e procedurale che mirano a trasformare le politiche e le azioni del governo e degli altri settori nella direzione di quella che ormai viene chiamata la "new governance" (inter-settoriale, integrata, partenariato, pianificazione condivisa, ecc.). L'Agenda 21, a questo riguardo, rappresenta un'importante occasione per un "*organizational learning*".

A21 è, comunque, solo una delle tante componenti della *nuova governance*: la partecipazione, il coinvolgimento dei soggetti territoriali in processi complessi di condivisione di obiettivi, strategie, responsabilità ed azioni non cominciano e non finiscono con l'A21. Esse sono questioni che occupano la scena del dibattito politico ed istitu-

---

zionale in Europa ed Italia dall'inizio delle anni '90, anche se, rispetto ad essi i risvolti operativi in Italia sono ancora lontani dagli standard Europei.

Le criticità segnalate nell'indagine del Focus Lab e da moltissimi osservatori esperti in materia, centrano in pieno le difficoltà riscontrate in Italia riguardo all'applicazione delle innovazioni istituzionali, amministrative e gestionali rispetto ai temi della *nuova governance* ed, in particolare, alla nuova attenzione rivolta al diritto dei cittadini di partecipare attivamente alle politiche e alle decisioni locali. In effetti, si tratta dell'interiorizzazione e, quindi, l'applicazione da parte di tutti di una nuova *impostazione strategica* per affrontare e guidare i processi di sviluppo. L'efficacia del processo A21L in Italia può essere favorita e verificata soltanto analizzando ed applicando tale processo, coscientemente, in questo macro contesto politico e culturale.

### **La nuova "governance"**

In numerosi atti ufficiali dell'Unione Europea<sup>8</sup> figura centralmente la parola inglese "governance" ed ai principi che essa racchiude si ispirano nel nostro Paese anche alcune recenti norme e proposte di legge. La *governance riguarda la modalità* con cui gli obiettivi centrali di un'organizzazione sono determinati e realizzati. È la maniera in cui *si governa* un sistema complesso, tenendo presente che la Pubblica Amministrazione, sia a livello locale che centrale, è solo uno dei possibili attori di questi processi. Tuttavia, è indiscutibile che la Pubblica Amministrazione sia il soggetto più rappresentativo e, nel nostro caso, il più importante in quanto promotore della nuova impostazione decisionale e gestionale.

In un saggio che inaugurava la letteratura sulla *governance*, Renate Mayntz<sup>9</sup> (1993) sottolineava *il passaggio da una forma delle politiche pubbliche centrata sulla autorità centrale dello Stato, a forme di governo basate sulla creazione di rete interorganizzative*. Si tratta di tentativi di rendere autonome e propositive le organizzazioni complesse, evitando però un modello di governo in un quadro di *laissez faire* di azioni individuali aggregate e mirando, invece, all'attuazione di azioni *coordinate e condivise* da parte di soggetti inserite in reti sistemiche.

I principi della *sussidiarietà* tra i diversi livelli di governo del territorio, della *concertazione* tra i molteplici soggetti pubblici e privati coinvolti in processi amministrativo-decisionali od operativo-gestionali e della partecipazione delle comunità locali, costituiscono le componenti fondamentali della nuova *governance*, che quindi stabilisce

---

<sup>8</sup> Vedi in particolare il *Libro Bianco sulla Governance*, Bruxelles 5 agosto 2002 (COM 2001 – 428 definitivo), una descrizione sintetica del libro bianco sulla Governance si trova in questo testo, terza parte "Orientarsi".

<sup>9</sup> Renate Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, Rivista Italiana Scienza Politica vol. XXIX, n. 1, 1999, pp. 3-21.

---

linee d'interazione sia verticali che orizzontali. Per rispondere a tale complessità, la Pubblica Amministrazione necessita di un diverso modello organizzativo, non più "a compartimenti stagni" tra i suoi diversi settori, ma fortemente trasversale. La complessità e la difficoltà della proposta derivano dall'interazione *collaborativa* tra i numerosi attori istituzionali e della società civile a diversi livelli, con competenze specialistiche e con storie, culture ed obiettivi diversificati.

In Italia, dagli anni '90 in poi, si affermano progressivamente alcuni nuovi principi nella conduzione dell'attività amministrativa (p.e., nella normativa su decentramento e trasparenza e nelle cosiddette leggi "Bassanini") che hanno importanti riflessi sulle procedure della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, sulle pratiche di *governance*, coinvolgendo una pluralità di enti, organizzazioni, portatori d'interesse a diversi livelli. In questo quadro, nascono numerosi strumenti ed istituzioni negli ambiti delle pianificazioni territoriale, ambientale, economica e sociale, che prevedono o favoriscono un grado sempre crescente di partecipazione della collettività, partenariato tra soggetti pubblici e privati, sussidiarietà tra i diversi livelli di governo del territorio. Ricordandone alcuni:

- l'istituzione delle Circoscrizioni comunali;
- i piani urbanistici e le relative pianificazioni settoriali in diverse regioni d'Italia;
- la Valutazione d'Impatto Ambientale;
- i cosiddetti programmi complessi: Programmi Integrati d'Intervento, Programmi di Recupero Urbano, Contratti di Quartiere, Programmi di Iniziativa Comunitaria Urban, Programmi di Recupero Urbano e sviluppo sostenibile del territorio;
- i piani degli spostamenti casa-lavoro;
- la valutazione ambientale strategica;
- il piano territoriale degli orari;
- il piano di zona per i servizi sociali.

A questi strumenti/istituzioni, la cui adozione è cogente, si aggiungerà, probabilmente in un prossimo futuro, un "sostituto" del Piano Regolatore Generale, variamente denominato a seconda delle proposte di legge. Inoltre, in alcune realtà locali si è affermato il concetto e la prassi di *piano strategico*, strumento volontario di costruzione e condivisione di una visione futura della città.

Gli strumenti rappresentano - dove gestiti consapevolmente in sinergia con il Processo Agenda 21 - delle opportunità importanti per la pianificazione di politiche ed azioni locali per lo sviluppo sostenibile. L'importanza strategica di questi strumenti rende utili le brevi descrizioni che seguono negli "Approfondimenti". Di seguito, nella Sezione 2 ("*Il processo Agenda 21: passaggi operativi essenziali*") le schede delle esperienze, in alcuni casi, riporteranno le modalità con cui queste sinergie sono state identificate ed attuate.

### La nuova governance

#### *partecipazione, partenariato e concertazione in un quadro sintetico della recente legislazione nazionale*

L'elencazione che segue non è esaustiva ma, seguendo un criterio cronologico, intende piuttosto dimostrare la crescente assunzione – nelle norme del nostro Paese – delle strategie di partecipazione, partenariato e concertazione componenti *vitali* del nuovo modello di *governance*<sup>10</sup>. Operativamente, questa sezione vuole fornire brevi spunti sulla legislazione nazionale in merito alla questione di nostro interesse per un duplice fine: (1) nei casi in cui alcune procedure (contenute nelle leggi) sono state già avviate, per permettere di coglierne le possibili sinergie e per verificare l'integrazione dei singoli strumenti con gli obiettivi e piani d'azione locali del processo di A21. L'attivazione del processo di A21, infatti, non vuole duplicare attività già in corso, ma individuarne e valorizzarne le possibili *sinergie* per integrarle in una strategia complessiva (vedi il presente testo seconda parte POE n. 6 "Esaminare e Integrare"); (2) dove, invece, le procedure non sono state ancora avviate, perché A21 ne stimoli l'attivazione secondo i principi e nell'ottica dello sviluppo sostenibile, grazie al *denominatore comune* costituito proprio dalla strategia della partecipazione.

◆ *Normativa sul decentramento sulla trasparenza delle attività della Pubblica Amministrazione (l.n. 142/90, l.n. 241/90), regolamenti e statuti comunali per le parti relative alle circoscrizioni.*

Queste norme individuano una "struttura della partecipazione" tale che, da una parte, i Comuni garantiscono, in modo stabile, forme di consultazione e di partecipazione della popolazione dall'altra incentivano la collaborazione dell'associazionismo nelle attività dell'Amministrazione quale portatore di esigenze della collettività.

Il dettato della norma si pone in linea generale in sintonia con i principi di Agenda 21 enunciati successivamente nel 1992 a Rio de Janeiro, in cui si spingono le autorità locali alla consultazione di cittadini, organizzazioni locali e imprese private "al fine di acquisirne le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie", ribaditi nel 1994 in Europa, ad Aalborg, dove si evidenzia inoltre la necessità di condividere le responsabilità di attuazione delle politiche locali tra tutti i settori della comunità locale.

Rispetto al decentramento, il riconoscimento del ruolo importante che potrebbero – o dovrebbero – ricoprire le Circoscrizioni comunali nell'organizzazione e nella gestione di forme di consultazione e partecipazione della comunità locale è avvenuto più che nei Regolamenti Comunali, cui è demandata la definizione del ruolo e delle funzioni delle Circoscrizioni, nell'ambito di alcune "buone pratiche" quali, per esempio, il piano strategico di La Spezia, propeudicamente al quale sono stati organizzati 24 incontri con gli abitanti dei quartieri per presentare l'avvio del processo e per sollecitare la partecipazione, e l'Agenda 21 locale del Comune di Roma, al cui interno sono stati attivati diversi Laboratori di Quartiere per la progettazione partecipata di azioni che interessano i quartieri stessi.

◆ *Valutazione d'impatto ambientale*

La normativa sulla procedura di valutazione d'impatto ambientale è impostata sul concetto di valutazione "a valle" dell'iter progettuale, che già di per sé si pone agli antipodi delle idee di concertazione e partecipazione. È interessante però notare che, nel suo tentativo di superare

segue

<sup>10</sup> Per quanto riguarda il quadro di riferimento normativo e l'articolazione delle competenze dal punto di vista più strettamente tecnico-ambientale si rimanda alla scorsa edizione delle linee-guida.

segue

la *struttura classica* "pubblicazione – osservazioni – controdeduzioni – adozione" tipica della gestione territoriale italiana, si introduce l'istituto dell'inchiesta pubblica, la *public enquiry* di matrice anglosassone, che si svolge contemporaneamente all'istruttoria tecnica e che offre la possibilità di intervento ed eventualmente di audizione solamente a chi desideri apportare "contributi di valutazione sul piano scientifico e tecnico attraverso la presentazione di memorie scritte strettamente inerenti l'installazione della centrale<sup>11</sup> sul sito proposto e le sue conseguenze sul piano ambientale."

◆ *Progetti di riforma urbanistica nazionale*

Sebbene la l.n. 1150/42 sia ancora la legge urbanistica nazionale vigente e, come noto, prevede come unica forma di "consultazione" pubblica la sequenza "pubblicazione - osservazioni - controdeduzioni", pare opportuno accennare ai diversi progetti di riforma urbanistica che si sono susseguiti nell'ultimo decennio per comprendere in che direzione si stia andando riguardo al tema trattato. Nella proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica del 1995 "*La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*" si parla solamente di "co-pianificazione" tra soggetti istituzionali, cioè "le rappresentanze decentrate di tutte le autorità e gli enti pubblici che hanno una qualche competenza sugli interventi nelle città e nel territorio", in evidente contrapposizione con il sistema di "pianificazione a cascata" della l.n. 1150/42.

Le "norme per il governo del territorio", proposta di riforma di legge urbanistica (Lorenzetti) che data 1999, declinano i principi di sussidiarietà, cooperazione istituzionale, pianificazione coordinata e si soffermano sulle forme di informazione e consultazione "dei cittadini, di associazioni, di forze economiche e sociali, di operatori economici" e sulla "possibilità, anche per i privati, di avanzare proposte pubbliche per la predisposizione del piano operativo comunale", delegando però alle Regioni il compito di definire le modalità.

◆ *Pianificazione strategica*

Al di là dell'inadeguatezza della strumentazione urbanistica contenuta nella legislazione vigente, di fronte alla dimostrata impossibilità dell'urbanistica stessa di governare tutte le politiche territoriali (si può parlare del tramonto della "panurbanistica"), si inizia ad affermare anche in Italia il concetto di pianificazione strategica (vedi, il presente testo seconda parte, il POE 13 "*Aggiornare*" – Comune di Torino, Piano Strategico).

Carlo Alberto Barbieri<sup>12</sup> afferma che "il Piano strategico di una città è un atto volontario di costruzione e condivisione di una visione futura della città (il cui territorio, peraltro, raramente può, o deve, limitarsi a quello incluso nel confine amministrativo del Comune), del suo posizionamento rispetto ad altre città, territori e sistemi socio-economici, di esplicitazione di obiettivi e di strategie per conseguirli mediante politiche ed interventi pubblici e privati. Questo quadro ben evidenzia le analogie di obiettivi, metodi, strategie ed attori coinvolti tra il Piano Strategico ed il processo di A211.

◆ *Programmi complessi: Programmi Integrati d'Intervento, Programmi di Recupero Urbano, Contratti di Quartiere, Programmi di Iniziativa Comunitaria Urban, P.R.U.S.S.T.*

Nelle more del varo della riforma urbanistica nazionale, a seguito della necessità di strumenti innovativi per affrontare le pressanti questioni della riqualificazione urbana, nel 1992 viene approvata la l. n. 179/92, cosiddetta legge Botta – Ferrarini, che, con l'istituzione dei Programmi

segue

<sup>11</sup> Nella legge si fa riferimento esclusivamente a progetti di centrali elettriche e turbogas.

<sup>12</sup> Professore di Urbanistica presso la II Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, in un'intervista a Carolina Giomo. Vedi [www.torino-internazionale.org](http://www.torino-internazionale.org).

Integrati di Intervento, capostipiti dei nuovi strumenti definiti come “programmi complessi”, enuncia i principi fondamentali seguiti in tutte le successive politiche integrate di recupero, sia a livello statale che regionale. Si afferma, tra l’altro, la necessità del coinvolgimento di più operatori e della disponibilità di risorse finanziarie pubbliche e private, che, come si è visto, costituisce il “principio gemello” della partecipazione della comunità locale nei processi di Agenda 21 locale.

- *Decreto 27 marzo 1998 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane”*

Il decreto introduce l’obbligo di adozione di un piano degli spostamenti “casa – lavoro” per le imprese e gli enti pubblici con singole unità locali con più di 300 dipendenti e le imprese con complessivamente più di 800 addetti ubicate nelle aree urbane con popolazione maggiore di 150.000 abitanti e nelle zone a rischio di inquinamento ambientale e individua a questo scopo un responsabile della mobilità aziendale. Dal punto di vista della concertazione, la norma prevede l’istituzione, presso l’ufficio tecnico del traffico dei suddetti Comuni, “una struttura di supporto e di coordinamento tra responsabili della mobilità aziendale che mantiene i collegamenti con le amministrazioni comunali e le aziende di trasporto”, quindi, giustamente, una rete di soggetti istituzionali per il coordinamento delle azioni

- ◆ *Direttiva Comunitaria 42/2001/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica e le normative regionali*

L’Unione Europea ha introdotto, con la direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, lo strumento della valutazione ambientale per i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull’ambiente. La direttiva dedica un intero articolo alla questione delle consultazioni, distinguendo la fase di consultazione durante l’iter decisionale e quella di informazione prima dell’adozione del piano o programma di autorità e pubblico. (vedi il presente testo terza parte “Orientarsi”) L’attenzione alle consultazioni della comunità locale e degli enti preposti discende dalle indicazioni del Sesto programma di azione per l’ambiente - “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”, varato il 24 gennaio 2001 dalla Commissione europea: il quarto degli indirizzi strategici “Partecipazione dei cittadini e modifiche comportamentali” infatti prevede un potenziamento delle forme di partecipazione nella definizione delle *policy* pubbliche, ritenendo inoltre che la piena attuazione della direttiva sulla valutazione dell’impatto ambientale e della (allora solo proposta) valutazione ambientale strategica contribuirà a dare potere ai cittadini, offrendo loro migliori opportunità di esprimersi nel processo decisionale di piani, progetti e politiche. Gli Stati membri devono conformarsi alla direttiva prima del 21 luglio 2004, ma in Italia diverse normative regionali già contengono l’indicazione della valutazione ambientale strategica.

- *Normativa sulla promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza (l.n.285/1997)*

Il Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, istituito con la l. n. 285/97, pone, tra le sue finalità, la realizzazione di azioni positive per il miglioramento della fruizione dell’ambiente urbano e naturale e lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, che possono essere perseguite attraverso misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa.

Queste azioni hanno presentato e presentano un forte carattere di sperimentazione ed innovazione su un ampio ventaglio di questioni e spesso si sono integrate o addirittura hanno costituito il traino verso processi per la sostenibilità urbana e naturale per i “grandi” (vedi ad esempio il presente testo seconda parte POE “Organizzare” – Provincia di Milano, Progetto “Il bambino e l’ambiente urbano e naturale” e POE “Coinvolgere e trasmettere” – Comune di Milano, “A scuola di mobilità”).

---

segue

- *Piano dei tempi e degli orari (l.n.53/2000)*

Nell'ambito delle disposizioni riguardanti il sostegno della maternità e della paternità, il diritto alla cura e alla formazione ed il coordinamento dei tempi delle città (l. n. 53/2000), è stato istituito il piano territoriale degli orari, che si configura come strumento per il coordinamento da parte dei comuni degli orari degli esercizi commerciali, degli uffici e dei servizi pubblici a favore dei tempi per la famiglia.

La norma pone in capo al sindaco, a cui è affidata l'elaborazione delle linee guida del piano, la responsabilità di attuare forme molto allargate sia di concertazione con le istituzioni ed i portatori di interesse che di partecipazione della comunità locale. Inoltre, per l'attuazione del piano, il sindaco promuove degli accordi con i soggetti partecipanti al tavolo di concertazione. L'adozione del piano degli orari in diverse città italiane ha costituito campo fertile di sperimentazione di strumenti e metodi di negoziazione in tutte le sue declinazioni.

- *Sistema integrato di interventi e servizi sociali (l.n.328/2000)*

La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali costituisce senza dubbio il riferimento normativo più avanzato riguardo le tematiche che qui si trattano. Infatti sin dalle enunciazioni generali, si affermano i principi della sussidiarietà e cooperazione tra enti locali, regioni e Stato, del partenariato con tutti soggetti operanti nel settore dei servizi sociali, della "partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti".

La legge quadro non si limita soltanto alle enunciazioni di principio, ma declina strumenti e modalità per favorirne la messa in pratica: in particolare introduce il piano di zona, la cui elaborazione ed attuazione sono demandate ai comuni associati negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni e che deve definire, tra l'altro le modalità per il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, per la collaborazione con le risorse locali operanti nell'ambito della solidarietà sociale e le forme di concertazione con l'azienda sanitaria locale e con i soggetti già definiti.

### *Cambiare la "cultura amministrativa" Italiana*

È stato detto precedentemente che le esperienze italiane nell'ambito Agenda 21 e, più in generale, quelle in riferimento alla nuova *governance* (anche rispetto all'attuazione degli strumenti e norme esposte negli "Approfondimenti" qui di sopra riportati) presentano, ancora, alcune *criticità congenite* che hanno impedito il raggiungimento degli obiettivi operativi prefigurati. Consideriamo dapprima quelle relative alla *governance interna*, specificamente rispetto alle difficoltà riscontrate nell'attuare le politiche e le pratiche intersettoriali e interistituzionali proposte nel Processo Agenda 21. Le riflessioni e le proposte sono tratte liberamente da una ricerca<sup>13</sup> non pubblicata condotta da Alessandro Balducci per conto del Ministero dei Lavori Pubblici. Risulta evidente dalla lettura che ci sia un rapporto organico e reciproco tra gli obiettivi della

---

<sup>13</sup> Balducci, A. (1997) *Studio preliminare per la definizione di linee guida per le amministrazioni locali sulla introduzione di forme di partecipazione attiva dei cittadini alla costruzione di piani e di progetti urbani*. Dipartimento Aree Urbane – Min. LL.PP.

---

*governance interna* (intersectorialità, inclusività, integrazione) e quegli *esterni* (partecipazione, condivisione, inclusività, ecc.). Quest'ultimi saranno trattati ulteriormente nella sezione successiva.

Per raggiungere gli standard evidenziati nel *Libro Bianco sulla Governance* dell'Unione Europea già a regime in alcuni paesi europei, Balducci ammonisce che la Pubblica Amministrazione dovrebbe avviare un percorso di cambiamento culturale verso un approccio maggiormente integrato, inteso come mutamento delle modalità di pensiero e di azione che ancora sono attualmente ritenute "normali" all'interno dell'agire amministrativo. Una trasformazione profonda della cultura amministrativa richiede molto tempo e non può essere prodotta da sole prescrizioni, ma deve essere frutto dell'azione combinata di numerosi fattori tra cui: *incentivi a livello di governo centrale, conoscenza e confronto con realtà italiane e straniere nell'ambito di networks istituzionali e culturali, sperimentazione attraverso progetti pilota, acquisizione di nuove competenze e, naturalmente, l'introduzione di linee guida e di modelli procedurali maggiormente orientati alla partecipazione*. L'insieme di queste azioni deve condurre alla costruzione di una nuova capacità istituzionale intorno al concetto di collaborazione, nella definizione delle politiche (Healey, 1998)<sup>14</sup>: solo l'identificazione con un *diverso modello culturale* può infatti determinare un cambiamento duraturo nella pratica amministrativa.

L'antropologa Marianella Scavi nel libro *"Avventure Urbane: progettare la città con gli abitanti"* (Eleuthéra, Milano 2002) trova un'ulteriore interpretazione (e motivo di preoccupazione) rispetto alle mancate trasformazioni amministrative in Italia nella marcata differenza tra la tradizione "giuridica - culturale" della PA italiana e quella anglosassone. Quest'ultima, in gran misura, informa le direttive dell'Unione Europea e caratterizza implicitamente l'impostazione strategica dell'Agenda 21.

Lo schema che segue espone e confronta le differenze tra le due *culture politico - amministrative*:

---

<sup>14</sup> Healey, P. (1998) "Collaborative planning in a stakeholder society" in *Town Planning Review*, 69 (1).

I RAPPORTI FRA POTERE LEGISLATIVO, POTERE ESECUTIVO E SOCIETÀ CIVILE:  
LE RICADUTE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tradizione giuridica romanistica	Tradizione giuridica anglosassone
Il potere legislativo sovrasta e imbriglia quello esecutivo.	Il potere legislativo fissa la cornice entro la quale l'esecutivo opera autonomamente.
Lo Stato si fonda sulla netta separazione fra pubblici poteri e società, e sulla unilateralità e autoritatività del potere pubblico.	Lo Stato si fonda sul pluralismo istituzionale, organizzativo, sociale. Non esiste un diritto amministrativo distinto da quello privato.
La PA deve essere «imparziale», il suo modo di operare è fondato sulla impersonalità e su controlli procedurali.	La PA è garante di «equità», il suo modo di operare è fondato sul contraddittorio, la ponderazione e la mediazione degli interessi.
Gli accordi fra attori sociali e PA sono esclusi.	Gli accordi fra attori sociali e P A sono il modo normale di funzionare.
Gli accordi sono visti come il primo passo verso il cedimento e la corruzione.	Gli accordi sono indispensabili per stabilire i reciproci interessi e per il buon funzionamento della PA.
Gli attori più deboli della società civile possono avere voce unicamente tramite la rappresentanza politica e la partecipazione alle attività politiche.	La PA è responsabile nel garantire uguale accesso a tutti gli interessi anche a quelli degli attori più deboli.

Prosegue la Scavi: *“...credo che basti per sottolineare come si tratti di due mondi molto diversi. Da una parte si ragiona in termini di «interesse generale» che viene stabilito a prescindere dal coinvolgimento diretto della società civile nel procedimento amministrativo; dall'altra il concetto di «interesse generale» astratto dalle situazioni contingenti è privo di senso; l'operare della PA (nuova) è costitutivo di un “interesse concreto” che può riguardare aree più o meno vaste e un numero più o meno ampio di attori che hanno degli interesse in gioco, e opera in linea di principio nel senso dell'equità, la quale implica giudizi di merito e non meramente procedurale”.*

Una lettura degli indirizzi presentati nella Premessa (ed, più in dettaglio, nella terza parte “Orientarsi”) ci porta a constatare che l'Agenda 21 e la nuova governance” tendono verso il secondo modello, quello “anglosassone”, della PA. La scommessa del Processo Agenda 21, come specificato nel testo citato, è quella di adottare nel modo migliore possibile questo “modello”, con i suoi limiti e i suoi pregi, nel contesto italiano. Questo può accadere non unicamente attraverso prescrizioni e leggi ma, soprattutto, nella pratica quotidiana.

*Verso un'amministrazione integrata ed intersettoriale*

Nel documento *“Quadro d'Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea”* che costituisce il manifesto delle politiche di sviluppo urbano dei paesi membri dell'Unione Europea, l'integrazione tra i diversi settori di intervento delle amministrazioni locali costituisce uno degli elementi nella *“sfida del governo della cosa pubblica”*. *“La sfida che si trovano ad affrontare le città consiste nel garantire un efficiente coor-*

---

*dinamento delle azioni in settori d'intervento tra loro estremamente diversi, quali occupazione locale, istruzione e formazione, abitazione, ambiente, programmazione, trasporti, sanità, affari sociali e finanze. La suddivisione delle funzioni ed una certa gelosia delle proprie competenze si traducono spesso in risposte inefficienti e inefficaci. Occorrono pertanto nuove strategie che consentano di affrontare in modo più efficiente le problematiche pluridimensionali e interconnesse che sempre più spesso interessano le varie città" (Commissione Europea, 1998).*

La necessità di un approccio integrato amministrativo e tecnico è ancora più evidente qualora gli interventi siano attuati attraverso modalità partecipative. I cittadini coinvolti nei processi decisionali, e nell'Agenda 21 in particolare, chiedono infatti un confronto con l'amministrazione su tutti i temi che riguardano il miglioramento della qualità urbana e delle condizioni di vita all'interno del proprio quartiere o città. La possibilità di instaurare una rinnovata fiducia tra comunità locale e funzionari pubblici, requisito essenziale per il successo del processo partecipativo, deriva quindi dalla capacità dell'amministrazione di fornire risposte unitarie alle esigenze espresse dai cittadini. L'integrazione tra i settori di intervento pubblico si configura però come *"una strada tutta in salita perché richiede l'abbattimento di una serie di barriere (mentali prima di tutto, ma non solo) sia in relazione ai modelli organizzativi delle 139 istituzioni di governo (che vedono il prevalere di una strutturazione di tipo verticale, per assessorati e settori e non, piuttosto, trasversale e per obiettivi) sia in relazione al quadro delle competenze e dei ruoli professionali più tradizionali"*<sup>15</sup> (Bricocoli, 1998, p.46). Una possibile strategia è quella della creazione di uffici dedicati alla partecipazione (o all'Agenda 21) di carattere interdipartimentale – che prevedano al loro interno la presenza di competenze di tipo multidisciplinare - che svolgano un ruolo di coordinamento dell'azione pubblica per quanto riguarda le attività di coinvolgimento attivo dei cittadini. L'utilità di tale strumento è convalidata nella pratica dai successi raggiunti delle poche strutture amministrative per la partecipazione e per Agenda 21 attivate anche nel nostro paese. Comunque, dovremmo tener presenti alcuni ostacoli che, se sottovalutati, possono compromettere l'efficacia dell'azione di questi uffici:

- agli uffici di carattere inter-dipartimentale spesso non viene riconosciuta un'adeguata legittimazione e visibilità all'esterno e nei confronti delle altre strutture interne all'amministrazione;
- le risorse umane svolgono attività a tempo parziale perché impiegate in altri uffici;
- di frequente si tratta di strutture "senza portafoglio" e quindi con una limitata capacità di investimento.

---

<sup>15</sup> Bricocoli, M (1998), "Restituire qualità, coinvolgere gli abitanti", in *Ambiente Costruito*, Anno II, n. 4, 44 -49.

---

## *Sviluppo delle competenze nel processo di Agenda 21 Locale*

La pubblica amministrazione è composta di persone ed è da queste risorse che dovremo partire per realizzare le trasformazioni culturali, politiche e tecniche inerenti alla *nuova governance* e alla proposta Agenda 21. Essenziale in questo percorso è la formazione di nuove competenze professionali intese a ridefinire progressivamente l'attuale figura dell'amministratore e del tecnico degli enti locali e del settore privato. A questo riguardo si fa riferimento al recente progetto "*Sviluppo delle competenze nel processo di Agenda 21 Locale*", presentato dalla Fondazione Istituto per il Lavoro e finanziato dall'Unione Europea nel quadro del Programma Comunitario "Leonardo da Vinci".

Il progetto si inquadra nell'ambito del Programma Agenda 21. Rispetto al tema generale di Agenda 21, esso affronta più in particolare la questione delle relazioni tra Sviluppo Sostenibile e Lavoro. In questo contesto va infatti tenuto in considerazione che lo sviluppo dei processi di Agenda 21 Locale può determinare diversi impatti sul lavoro e l'occupazione:

- Una diversa distribuzione della forza lavoro e nuovi bisogni in termini di conoscenze e competenze professionali determinati dalle modificazioni che interverranno nelle attività esistenti e dall'emergere di nuovi campi di attività.
- Cambiamenti nel lavoro determinati da differenti fenomeni quali: gli effetti dei cambiamenti ambientali sulla stessa concezione dei prodotti e dei servizi; gli effetti delle produzioni "verdi" nell'ambito delle imprese coinvolte; ecc.
- Cambiamenti negli stili di vita e di lavoro (l'organizzazione del tempo di lavoro, il bisogno di una formazione professionale continua, il reddito disponibile, il bisogno di svolgere attività ricreative, il telelavoro, ecc.).

Il Progetto raccomanda che nello sviluppo di percorsi formativi, una particolare attenzione dovrebbe essere riservata ai seguenti aspetti:

- Sviluppare una visione o prospettiva condivisa sul "futuro del lavoro" locale, in considerazione di uno sviluppo sostenibile, attraverso la gestione dei messaggi, strumenti, luoghi e tempi della partecipazione. In questo contesto verranno tenuti in considerazione i seguenti aspetti: nuovi servizi e prodotti eco-efficienti; esempi di produzioni e servizi eco-efficienti che creino nuova occupazione; identificazione delle migliori soluzioni per l'integrazione dei temi dell'ambiente e del lavoro in differenti settori.
- Fornire un quadro di riferimento per l'integrazione tra lavoro e tematiche ambientali attraverso: reporting ambientale e sociale; indicatori qualitativi e quantitativi della dimensione sociale della sostenibilità che riflettano le questioni ambientali, la qualità della vita, standard sociali e l'equità sociale tra generi e generazioni; obiettivi di miglioramento e azioni operative.

- Migliorare le modalità di cooperazione tra vari gruppi d'interesse (sindacati, imprese, formazione, comunità, enti locali), che sono coinvolti nelle tematiche del lavoro e dell'ambiente, attraverso l'introduzione alle seguenti azioni: attivazione, organizzazione e gestione di Forum; coinvolgimento degli stakeholders; definizione dei gruppi di lavoro; tecniche di conduzione e gestione dei gruppi; comunicazione interna - esterna.
- Migliorare la partecipazione e comunicazione, attraverso: tecniche di gestione dei processi di partecipazione e dei conflitti: negoziazione; simulazione; costruzione di scenari; condivisione; etc.

Le ultime due raccomandazioni hanno particolare pertinenza con il tema di questa sezione e con gli approcci strategici che saranno esposti nella seconda parte ("E il fare meglio"). Per dare maggiore comprensione delle competenze e atteggiamenti di *solo una* delle nuove figure professionali chiamate ad intraprendere la sfida dell'Agenda 21, si considera:

#### PROFILO PROFESSIONALE

##### *Conduttori e facilitatori della partecipazione*

- **Caratteristiche personali:** ottimisti; onesti ed aperti; senso dell'umorismo; socievoli; sicuri di sé (senza essere "egocentrici"... non pensare di avere sempre ragione); pronti a rivedere il proprio punto di vista (quando necessario); stare dalla parte dei "deboli" (difensori della *giustizia sociale, economica ed ambientale*); trovare il piacere di stare con e conoscere persone di provenienze diverse (età, cultura, ecc.); provare *gioia* nell'imparare e nel trasmettere le proprie conoscenze; ecc.
- **Sapere:** comunicare; *design skills* (competenze progettuali ed espressive in multi-medialità); il rapporto tra le persone e lo spazio urbano (comportamenti, percezioni, processi cognitivi e valori); minima conoscenza della "storia" della progettazione partecipata; conoscere il contesto in cui opera (urbanistico, amministrativo; politico, ecc.); ascoltare gli altri (oltre a prendere appunti, tenere un diario, riflettere criticamente); comunicare questioni tecniche in una maniera comprensibile per *non-esperti*; sapere comunicare e fare comunicare; sapere identificare risorse e creare sinergie; sapere gestire informazione.
- **Saper fare e saper far fare:** gestire processi di gruppo (facilitare la cooperazione; promuovere la capacità di fare decisioni collettive; guidare discussioni / riunioni e negoziare tra interessi diversi); tecniche per stabilire obiettivi collettivi, guidare *simulazioni* e raccogliere opinioni diverse (interviste, indagini, ecc.); tecniche e metodologie per fare esprimere gli altri, fare progettare gli altri; comunicare entusiasmo e motivazione per garantire l'attrazione di *nuovi alleati*.

#### *Un nuovo approccio alla Pianificazione*

Uno dei principali ostacoli all'integrazione amministrativa ed alla partecipazione è costituito dalla logica *razionale - comprensiva* e tecnocratica che connota l'azione di una larga parte degli uffici tecnici (e non solo) degli enti locali. Il dibattito riguardante l'esi-

genza di nuove professionalità nell'ambito delle discipline pianificatorie, pertinenti allo sviluppo sostenibile e condiviso, è approfondito e si articola su posizioni che partendo, di nuovo, da teorie formulate nel mondo anglosassone sono poi state sviluppate e arricchite nel nostro paese. Lo schema che segue sintetizza il divario tra l'impostazione convenzionale e quella nuova, in questo caso, rispetto alla pianificazione urbana.

	<b>Pianificazione tradizionale</b>	<b>Pianificazione partecipata</b>
<b>Tipo di gestione</b>	<u>Procedurale</u>	<u>Processuale</u>
<u>Individuazione e interazione tra gli attori</u>	Interazione tra i soggetti direttamente coinvolti nell'implementazione, altri interessi consultati solo tardivamente	Analisi del contesto locale, individuazione degli stakeholders e interazione nelle diverse fasi del processo
<u>Forme di coinvolgimento</u>	Consultazione tramite esperti	Collaborazione / Coproduzione
<u>Ruolo principale del pianificatore</u>	Determinare soluzioni ottimali	Facilitare l'interazione tra gli attori
<u>Criterio principale di valutazione</u>	Raggiungimento degli obiettivi	Raggiungimento di un ampio consenso sulle decisioni
<u>Attività predominante</u>	Manipolazione dei dati	Mobilizzazione delle risorse

Questa tabella ci porta oltre i principi rispetto alla *nuova governance* espressi precedentemente, e dalle pratiche ivi prospettate, verso la necessità di approfondire e comprendere l'altra "componente chiave" del processo Agenda 21 e cioè *la partecipazione*, in particolare quella *esterna* riguardo i cittadini e la società civile, anche essa base fondamentale della *nuova governance*.

## La partecipazione

I governi e le organizzazioni internazionali da tempo hanno riconosciuto l'importanza di stabilire un colloquio consapevole tra autorità, amministrazioni e cittadini. A livello internazionale, il Vertice della Terra su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro (1992) ha sancito per la prima volta il coinvolgimento dei cittadini nella politica ambientale, quale principio cardine dello sviluppo sostenibile. Il Principio 10 della Dichiarazione di Rio afferma infatti che la maggiore efficienza nella gestione ambientale si raggiunge *con la partecipazione di tutti i cittadini e l'accesso alle informazioni* ambientali detenute dalle autorità pubbliche. Specificamente, *l'Agenda 21 raccomanda ai governi di sviluppare politiche ambientali coinvolgendo tutti i settori economici e sociali nella promozione della sostenibilità*. Le difficoltà nel mettere in pratica queste prescrizioni, nel contesto Italiano e non solo, è il nucleo del problema. E' importante, per prima cosa, *comprendere* il significato della "partecipazione" e, quin-

---

di, considerare i principi sui quali si poggia, per poi passare ad alcune raccomandazioni metodologiche e pratiche consone ai primi ed al contesto in cui si opera. Da questo *excursus* diventerà palese il collegamento intrinseco tra *partecipazione e nuova governance* e l'impossibilità di considerarli separatamente.

Il concetto di partecipazione e le strategie per la sua realizzazione sono strettamente connesse alla democrazia e al suo processo di affermazione. Partecipare significa prendere parte, condividere scelte e decisioni, influire sui processi per arrivare a soluzioni. Si tratta di una capacità che non è innata, ma che si conquista attraverso la pratica e l'esercizio nel tempo, ossia che richiede uno specifico processo di apprendimento. Non è pensabile, quindi, che la capacità *di partecipare* appaia all'improvviso, quando si diventa adulti o nel momento in cui si acquisisce il diritto al voto.

Educare alla partecipazione, quindi non è solo un'esigenza normativa ma costituisce anche una garanzia di sviluppo della democrazia, che dovrebbe cominciare a partire dai cittadini più giovani<sup>16</sup>.

Jeff Bishop, esperto internazionale per la gestione di processi Agenda 21, dice spesso che "la partecipazione non accade semplicemente perchè è una *cosa buona*" ...ma va focalizzata e gestita con principi e metodo.

Una "*strategia della partecipazione*" consiste nella creazione di occasioni che consentano di esercitare in maniera congrua ai contesti e all'età, le capacità di impegno, attenzione, propositività e assunzione di responsabilità. La *partecipazione*, come strategia concreta, è quindi uno specifico processo di apprendimento, possibile a condizione che siano trasmesse a soggetti coinvolti le informazioni e le abilità necessarie per gestire, man mano, autonomamente il processo.

La *strategia della partecipazione* è, a sua volta, una metodologia che deve essere conosciuta e applicata in quanto un oggetto di un preciso processo di apprendimento. Ne deriva l'importanza della formazione di operatori, educatori, tecnici ed amministratori affinché tutti cittadini vengano coinvolti nell'analisi dei problemi che li riguardano e nella ricerca delle soluzioni più appropriate e condivise.

### *La strategia della partecipazione: principi e caratteristiche*

La strategia, inoltre, presuppone cambiamenti culturali: in particolare ai tecnici, operatori, professionisti viene chiesto di condividere le proprie conoscenze e professionalità. Le competenze specifiche non vengono sminuite, al contrario sono valorizzate nelle loro specificità. È però chiesto di rendere patrimonio comune tale bagaglio culturale, confrontandolo con altre competenze: nascono così nuovi saperi e nuove combinazioni di saperi (Lorenzo, 1998).

---

<sup>16</sup> Gran parte dei materiali in questa sezione sono stati tratti da un CD-ROM prodotto dalla Coop. ABCittà per la Provincia di Milano nell'ambito del Progetto "Bambini e l'Ambiente Urbano e Naturale. Vedi il sito: [http://www.provincia.milano.it/serv\\_soc/infanzia\\_adolescenza/bambino\\_ambiente/manuale.htm](http://www.provincia.milano.it/serv_soc/infanzia_adolescenza/bambino_ambiente/manuale.htm).

---

Le **condizioni** per avviare un processo partecipato sono:

- la trasparenza del fare;
- la sostenibilità delle azioni;
- la comunicazione interpersonale;
- l'approccio affettivo, intellettuale, corporeo;

La partecipazione **presuppone**:

- condivisione, fin dall'inizio, della natura e dello scopo del processo;
- adattabilità di tempi, modi e strumenti alle caratteristiche personali e professionali dei soggetti coinvolti e del contesto in cui si svolge il processo;
- valorizzazione delle capacità e risorse esistenti;
- sistematico coinvolgimento dei soggetti nell'analisi dei risultati.

Partecipare è:

- conoscere le regole del gioco;
- sapersi informare per avere un quadro preciso della situazione;
- aver chiaro lo scopo del progetto;
- avere accesso ai mezzi di comunicazione e saperli utilizzare;
- saper promuovere azioni basate sulla progettualità;
- saper costruire alleanze;
- tener conto di diversi punti di vista e ricondurli ad una sintesi condivisa;
- saper prefigurare gli ostacoli e prendere decisioni, operare scelte.

**Caratteristiche** della metodologia sono:

- condivisione dello scopo;
- adattabilità del processo;
- valorizzazione delle risorse;
- coinvolgimento sistematico degli attori.

I **benefici** della strategia della partecipazione sono così sintetizzabili:

- risoluzione o negoziazione di conflitti tra le parti;
- potenziamento del senso d'appartenenza alla comunità;
- aumento dell'efficienza e dell'efficacia
- maggior coinvolgimento, comprensione reciproca e divertimento;
- contenimento dei costi;
- effetto moltiplicatore della strategia in altri contesti.

---

La *partecipazione* è quindi un processo con obiettivi alti e importanti, a medio e lungo termine, che si sviluppa a piccoli passi, attraverso una serie di fasi che prevedono, a loro volta, azioni precise in tempi determinati, con obiettivi chiari e possibili e con soggetti competenti istituzionalmente e con risorse adeguate.

Il compito della gestione di processi di partecipazione, con questi prerequisiti, è complesso e richiede un'adeguata formazione e predisposizione personale. Il precedente "profilo professionale" ha offerto un'idea della dimensione formativa necessaria.

### *Il livello o "grado di partecipazione"*

In tutti processi di partecipazione, rispetto ad un'analisi del contesto locale e delle risorse disponibili all'interno dell'amministrazione, è preferibile scegliere il livello di partecipazione che si intende ottenere. Il seguente schema riproposto in una ricerca del USPEL del Comune di Roma (Wilcox, 1994) pone in modo problematico questa fase del processo proponendo, con riferimento alla scala della partecipazione, alcune riflessioni sulle diverse tipologie di approccio e alcune indicazioni su quali potrebbero essere le condizioni adatte o proibitive per l'applicazione di ciascuno dei livelli di coinvolgimento della comunità locale nei processi di pianificazione e progettazione urbana. Tuttavia, il Processo Agenda 21 dovrebbe avere come obiettivo (gradualmente attraverso le sue fasi) il raggiungimento delle parti più alte della "scala della partecipazione".

<b>Grado di partecipazione</b>	<b>Elementi descrittivi</b>	<b>Condizioni in cui è adatta.</b>	<b>Condizioni contrarie</b>
Informazione / Comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• È essenzialmente un approccio "prendere o lasciare"</li> <li>• La comunità potrebbe non accettare il fatto di non potere esprimere la propria opinione</li> <li>• Le informazioni verranno giudicate non solo in base al contenuto ma anche in virtù dell'opinione che si ha dell'amministrazione</li> <li>• La comunicazione viene giudicata in base alle risposte che l'ascoltatore ottiene.</li> </ul>	Quando non ci sono grandi spazi di azione, ad esempio per conformità alle norme Quando l'azione intrapresa non ha evidenti ricadute sugli altri attori All'inizio del processo come premessa per ulteriori iniziative	Quando viene utilizzata come unico mezzo per realizzare obiettivi di sviluppo locale Quando esistono alternative decisionali e attori legittimamente interessati ad esplorarle
Consultazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si dà alla comunità una ristretta possibilità di scelta e un ruolo marginale nella decisione</li> <li>• Si offrono alcune alternative, si raccolgono osservazioni che vengono considerate, si lascia uno spazio alla negoziazione</li> <li>• Non c'è coinvolgimento nella fase attuativa</li> </ul>	Quando si desidera migliorare un servizio Quando si ha una chiara visione e un quadro preciso per l'implementazione del progetto le appare esservi un limitato numero di alternative Quando le alternative sono espresse in termini di effetti sulla comunità Quando l'amministrazione è in grado di gestire le osservazioni ed è disposta a usarle per scegliere e modificare le alternative	Quando non si ha intenzione di tenere conto delle osservazioni fatte dalla comunità Quando si utilizza come unico mezzo per realizzare obiettivi di sviluppo locale Quando non si ha una visione chiara del problema Quando non si hanno le risorse o le competenze per intraprendere

segue

segue

<b>Grado di partecipazione</b> Collaborazione / Coinvolgimento attivo	<b>Elementi descrittivi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Significa decidere e agire "insieme", ciò comporta condividere una visione degli obiettivi di sviluppo</li> <li>• Occorre un rapporto di fiducia tra i vari attori e la sensazione di poter influire</li> <li>• L'orizzonte temporale del processo è ampio</li> <li>• I processi sono molto strutturati e le tecniche più complesse</li> </ul>	<b>Condizioni in cui è adatta.</b> <p>Quando si ha a disposizione molto tempo</p> <p>Quando non si ha la possibilità di ottenere risultati senza una forma di coinvolgimento</p> <p>Quando c'è un forte sostegno politico</p> <p>Quando vari attori beneficiano dell'azione comune (gioco a somma positiva)</p>	<b>Condizioni contrarie</b> <p>Quando un attore detiene la maggior parte del potere e delle risorse e intende prevalere</p> <p>Quando l'impegno alla partecipazione è superficiale</p> <p>Quando la comunità manifesta l'intenzione di intervenire nella decisione, ma non un interesse ad impegnarsi nell'azione per un lungo periodo</p>
Autoproduzione / Autogestione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• È il livello più alto di partecipazione e prevede un'azione di <i>empowering</i></li> <li>• Si prevede la possibilità della creazione di nuove organizzazioni atte a gestire risorse e avviare progetti e iniziative</li> <li>• Il processo è gestito nei tempi e nelle modalità scelte dai gruppi locali, si può prevedere un'azione di monitoraggio</li> </ul>	<p>Quando esiste un impegno a trasferire potere ai singoli o ai gruppi appartenenti alla comunità</p> <p>Quando ci sono gruppi interessati nell'avviare e gestire iniziative</p> <p>Quando l'orizzonte temporale è ampio</p>	<p>Quando le iniziative locali sono considerate positive in astratto e sono calate con un approccio <i>top down</i></p> <p>Quando non c'è disponibilità a intraprendere azioni formative ed a fornire sostegno</p> <p>Quando l'orizzonte temporale è corto</p>

---

## *Indicazioni organizzative per un processo di partecipazione*<sup>17</sup>

Dai principi e dalle riflessioni operative precedenti è possibile estrapolare una specie di “vademecum” organizzativa per chi promuove, disegna o conduce un Processo Agenda 21. Oltre a questo è essenziale che ciascuna delle caratteristiche che riportiamo qui di seguito sia attentamente considerata per garantire un processo di partecipazione genuina in cui la condivisione e, quindi, la sostenibilità delle scelte politiche e delle azioni avviate, sarà facilitata. I “casi”, presentati poi, nella seconda parte di questo testo (“...il fare meglio”) serviranno per dare “concretezza” e maggiore comprensione rispetto alla lista decontestualizzata che proponiamo qui:

### **Processo esplicito ed “indipendente”**

Il successo di un processo di partecipazione nell’ambito dell’ Agenda 21 locale dipende da un attento, profondo ed *esplicito* disegno di un processo globale (tutto il percorso) che sia coerente. Il processo deve essere trasparente; la sua costruzione e la sua presentazione dovrebbero essere chiari e compresi da “tutti”. Deve essere gestito in modo tale da dimostrare la sua necessaria indipendenza da coloro che lo avviano (promuovano) e lo finanziano.

### **Finalità chiare**

In ogni situazione si hanno casi che si presentano come invariati o, viceversa, casi che si possono cambiare o che hanno profili ingannevoli rispetto alle finalità per le quali si possono o meno costruire degli appositi gruppi di consenso. La condizione essenziale per conseguire credibilità consiste nel rendere chiaro, fin dall’inizio del processo, quello che si intende intraprendere nella maniera più ampia; ciò inoltre permette al gruppo di sperimentare tutti i campi, compresi quelli limitrofi al processo principale.

### **Convinzione nel conformarsi ai risultati.**

Entrare in un processo che ha per scopo il raggiungimento di soluzioni comuni (consensuali) può dare un risultato deludente se una o più parti pongono e mantengono veti sui risultati. Ovviamente devono essere posti limiti ad ogni decisione proposta dai gruppi ma allo stesso tempo, per quanto possibile, dovrebbe essere vietato che siano poste precondizioni. Se ciò non è possibile occorre almeno che queste vengano esplicitate sin dall’inizio.

---

<sup>17</sup> Rielaborato da J. Bishop e R. Lorenzo per il contesto dell’A21L italiano, in particolare per il Comune di Roma, da documenti interni di Jeff Bishop (BDOR, Brisitol UK).

---

### **Chiarezza, onestà, credibilità**

La *convincione di poter conseguire l'obiettivo* deve divenire un chiaro messaggio per coloro che sono coinvolti nel processo; questo può essere assicurato solo se tutte le parti in causa si comportano lealmente e se il processo della costruzione del consenso si basa contemporaneamente sulle due modalità di ascolto e domanda attraverso l'esplorazione delle necessità, piuttosto che sulla difesa delle posizioni acquisite.

### **Coinvolgere tutti**

La costruzione del consenso esige una speciale attenzione fin dall'inizio del processo e riguarda il coinvolgimento di quanti più punti di vista ed interessi è possibile esaminare per un determinato problema, attraverso il confronto tra singoli od associazioni in una maniera che non siano rappresentati solo amici ed associati, ma che si estenda anche ad antagonisti.

### **Informazione di base**

I conflitti spesso si sviluppano solo perché gruppi differenti si confrontano partendo da informazioni importanti fondate su basi e problematiche differenti. Il processo consensuale dà importanza alla diffusione di informazioni, alla ricerca di minimi comuni denominatori ed all'acquisizione di ulteriori informazioni utili per portare avanti il processo.

### **Scambio reciproco delle esperienze**

Se l'informazione, i comportamenti ed i valori sono trasparenti e condivisi da tutti ad ogni passaggio nel processo ci sarà, inevitabilmente, un cambiamento graduale nelle percezioni (dei singoli), accompagnato dallo sviluppo delle conoscenze individuali e di gruppo. Ciò può aiutare a prevenire i conflitti e mettere ciascuno nelle condizioni di salire (qualora no lo avesse già fatto) sul gradino successivo del processo.

### **L'identificazione di molteplici variabili.**

È ovvio (sulla base delle proprie provenienze settoriali, esperienze e competenze) suggerire come ogni problematica ambientale (o altro) complessa abbia una singola e netta soluzione. Sebbene insorgano ostacoli quando i cittadini pervengono ai punti in questione da direzioni differenti, il fatto che le soluzioni e variabili siano diverse ed innovative crea il fondamento per soluzioni condivise e creative ("un nuovo problema") frutto di una vera scelta collettiva.

### **La ricerca del terreno comune**

Sebbene i problemi complessi richiedano maggiore impegno, rimane importante (e fondamentale) la ricerca e la costruzione di punti condivisibili e lo svi-

---

luppo, in tempi brevi, di quelli già condivisi fin dall'inizio del processo. Nel caso di raggiungimento di piccoli obiettivi una "cerimonia di festeggiamento" aiuta tuttavia ad accrescere *fiducia e rispetto reciproco*, elementi che sono basilari per costruire piattaforme in grado di raggiungere obiettivi più difficili.

### **Le decisioni come frutto del consenso**

In molti casi si fa massicciamente ricorso al faticoso sistema del voto di maggioranza come ultima ratio. Spesso ciò avviene in situazione dove invece un altro approccio avrebbe garantito una decisione differente e magari più largamente condivisa. Lavorando nella direzione di *decisioni che sono sostenute davvero da tutti*, aumenta considerevolmente la possibilità che i soggetti coinvolti rafforzino, invece di affossare, l'incremento del processo.

### **Responsabilità condivise dei risultati e del processo**

Una volta che il processo è avviato, coloro che ne sono coinvolti non sono più attori passivi che aspettano il *deus-ex-machina* che gli risolva tutti i problemi. Ognuno deve assumere un ruolo attivo nella ricerca del progresso, prendere la responsabilità per sostenere le decisioni e, non appena ha conseguito ciò attraverso la verifica puntuale del processo contribuire infine alla sua crescita.

### **Lavorare "sodo" sugli dettagli**

Tutti i principi del mondo (come quelli precedenti) possono essere completamente ribaltati per motivi puramente organizzativi o operativi: la scelta infelice del luogo di ritrovo (ricordiamo che nessuno è quello giusto); pochi inviti e mancate spiegazioni pregresse; date scelte male; mancanza di materiali di lavoro, d'informazione o di generi di conforto; ausili didattici / informatici fuori uso; scarsa puntualità, mancanza di chiarezza e di diffusione delle notizie; ecc.

### *Chi sono gli stakeholders nell'Agenda 21?*

In generale, in qualsiasi processo di pianificazione o progettazione, è fondamentale condurre un'analisi degli *stakeholders* – cioè di coloro (individui e/o istituzioni) che sono interessati dal problema in questione, direttamente o indirettamente, positivamente o negativamente – in base ai probabili effetti che l'intervento può produrre sul contesto territoriale in cui è inserito. In linea di principio, la gamma di soggetti chiamati a fare parte del Forum Agenda 21 dovrebbe essere il più ampia e inclusiva possibile.

The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (1998, p. 57) ha offerto una lista di interrogazioni che può assistere nella scelta di soggetti da invitare al *tavola Agenda 21*.

Le seguenti domande costituiscono un'utile guida per procedere all'analisi degli aspet-

---

ti di ogni singola tematica che vengono affrontati in un processo di costruzione di un Piano d'Azione locale condiviso:

- Chi è responsabile o ha causato il problema?
- Chi nella comunità è direttamente influenzato dal problema?
- Chi interno, vicino o esterno alla comunità è indirettamente influenzato dal problema?
- Chi può subire effetti positivi o negativi dipendenti dal problema?
- A chi sta a cuore il problema al punto da essere coinvolto o da fornire aiuto?
- Chi sono i "senza voce" per i quali è necessario prevedere una speciale attenzione?
- Chi sono i rappresentanti di coloro che verosimilmente saranno influenzati?
- Chi può avere lo stesso problema in altre comunità o paesi?
- Chi può essere interessato a conoscere il problema?
- Chi è responsabile nel monitorare/regolamentare il problema?
- Chi ha il potere di darti ciò che ti serve?
- Chi ha potere sui soggetti che hanno il potere di darti ciò che ti serve?
- Chi sono i tuoi oppositori?
- A chi è di beneficio il mantenimento dello stato attuale?
- Chi verosimilmente si potrebbe mobilitare a favore o contro l'iniziativa?
- Chi può contribuire con risorse finanziarie e tecniche?
- Quali comportamenti è necessario cambiare affinché l'iniziativa abbia successo?"

