

PROGETTO SFIDA – APPUNTI DEL CONVEGNO CONCLUSIVO
MILANO - 6 LUGLIO 2005

Le presenti pagine non possono essere considerate "atti" del convegno, in quanto non riprendono esattamente le parole dei relatori; nello sforzo di sintesi effettuato abbiamo comunque cercato di rispettare il più possibile "lo spirito" degli interventi.

Delle presentazioni di Elio Manti e di Eliot Laniado sono stati ripresi solo i concetti principali richiamati poi nella tavola rotonda; maggiori dettagli sono ricavabili dalle presentazioni powerpoint disponibili sul sito.

Alcuni spunti generali dalle presentazioni di Elio Manti e Eliot Laniado

Gli investimenti dell'UE per il periodo 2007-2013 previsti in ambito della politica economica riservano ai processi partecipati per la pianificazione territoriale solo una piccola quota. L'orientamento sarà quello di incentivare lo sviluppo sostenibile locale attraverso i processi di A21 e il rispetto dei principi delle convenzioni di Århus e di Aalborg; la definizione, a livello italiano, di un quadro normativo unitario, dove siano definite regole chiare per l'attivazione dei processi di partecipazione, è presupposto indispensabile per garantire il corretto recepimento di questi indirizzi.

Nel contesto attuale sarebbe anacronistico pensare di poter pianificare dall'alto senza dare adeguato ascolto alle richieste degli attori; il policy-making pubblico deve adeguarsi alle esigenze di trasparenza e ripercorribilità emergenti nella popolazione, anche attraverso la definizione di un nuovo modello di pianificazione partecipata dal basso che potrà condurre a programmi di sviluppo orientati alla sostenibilità. Questo modello garantisce infatti la tutela degli interessi della collettività, spesso volti alla conservazione del livello di qualità della vita e al suo miglioramento.

Nel policy-making un ruolo essenziale deve essere riservato anche al monitoraggio e al riorientamento del piano/programma qualora gli effetti misurati si discostassero in modo deciso da quelli previsti. Il monitoraggio è comunque un'attività complessa: già in passato vi sono state esperienze di tentativi di riorientare politiche che avevano prodotto effetti indesiderati, non sempre andate a buon fine; tali insuccessi sono dovuti alla difficoltà di individuare i limiti oltre i quali un effetto si discosta in modo "significativo" da quello previsto, all'indeterminatezza delle cause prime dell'effetto indesiderato e all'eventuale necessità di modificare sostanzialmente il contenuto del piano e della politica per ovviare ai problemi incontrati.

È tuttavia indispensabile uno sforzo in questa direzione, dato che solo l'esperienza e il progressivo miglioramento della base di conoscenza, anche attraverso la creazione

di cataloghi e WebGIS, consentirà nel tempo di definire delle basi solide per il monitoraggio.

Per quanto riguarda la partecipazione, il suo ruolo nell'ambito di processi di VIA risulta piuttosto rigido e poco adatto a consentire un coinvolgimento attivo dei soggetti interessati durante tutto il processo decisionale; nella VAS si è cercato di superare questi limiti, mettendo in luce il ruolo di coesione sociale che essa gioca nel contesto decisionale.

Inoltre altre due direttive sottolineano la centralità di questo processo nella decisione pubblica: la direttiva 2003/04/CE e la direttiva 2003/35/CE, che dovrebbero essere recepite entro giugno 2006, nell'ambito della "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" (L 15/12/2004 n°308).

Il ruolo dell'ambiente e della partecipazione nei processi decisionali legati allo sviluppo del territorio è promosso essenzialmente da tre documenti internazionali e nazionali:

1. la strategia per lo sviluppo sostenibile di Göteborg (2001), oggi in fase di revisione;
2. il piano d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile (2002), formalmente recepito in Italia con delibera del CIPE del 2 agosto 2002, ma mai pienamente attuata;
3. Il libro bianco sulla governance europea (2001), che introduce tra i principi di buon "governo" l'apertura al pubblico delle istituzioni, la partecipazione, la coerenza, l'efficacia e la sussidiarietà.

Tali leggi, indirizzi e atti non assicurano tuttavia una migliore processo decisionale: per ottenere questo risultato è innanzitutto necessario stimolare le amministrazioni pubbliche ad adottare questo nuovo modello, incentivare la popolazione a partecipare attivamente, mettendosi in gioco e dichiarando i propri interessi, formare nuovi professionisti in grado di mediare in modo efficace tra le esigenze dei diversi attori.

È inoltre indispensabile che i risultati della partecipazione si riflettano in modo efficace sui contenuti del piano/programma: il processo cioè deve avere la capacità di rivedere i risultati a cui progressivamente arriva in funzione dei suggerimenti e delle osservazioni di chi partecipa, quando queste sono significative.

Qui si pone un altro problema critico: "Chi è legittimato a partecipare ai processi decisionali? Chi decide in merito ai problemi esistenti?" Nell'approccio meno conservatore, si potrebbe rispondere che tutti i soggetti con qualche interesse sull'argomento trattato sono "ammissibili" ai processi di partecipazione; viceversa molti amministratori ritengono che il fatto stesso di essere stati eletti consenta loro di prendere decisioni in vece della popolazione, senza il bisogno di sollecitarne

ulteriormente il parere. La discussione non è semplice poiché nel primo caso le amministrazioni devono essere disponibili a “spendere” tempo in itinere per formare un piano consolidato, a scapito dell’efficienza sul breve periodo: sebbene questo porti a un minor dibattito in fase di adozione e approvazione, l’amministrazione non ha risultati concreti da portare agli elettori e quindi non raggiunge gli obiettivi nei termini prefissati. Inoltre molti cittadini ritengono di aver già scelto chi li deve rappresentare e non desiderano essere coinvolti nei processi. Nel secondo caso si violano quei concetti di trasparenza e ripercorribilità su cui l’UE punta per cercare di riavvicinare i cittadini alle istituzioni e per garantire la sostenibilità dello sviluppo grazie ad un processo di educazione critica del pubblico sui problemi ambientali e socio-economici esistenti.

Osserviamo ora il ruolo dell’ambiente nei processi decisionali: esso dovrebbe essere considerato un elemento di innovazione e competitività, secondo quanto dichiarato in molti documenti dell’Unione Europea (es. strategia di Lisbona); tuttavia questa visione non è ancora entrata a far parte della mentalità locale, così come non è adeguatamente considerato il capitale sociale, visto come stock di fiducia che la popolazione investe sui suoi organi amministrativi. I processi di A21 possono far crescere in modo significativo il capitale sociale, poiché consentono contatti più immediati dei cittadini con le loro amministrazioni.

Il capitale sociale quindi varia con la scelta del “modo” di pianificare ed è strettamente legato al ruolo della partecipazione; l’ambiente invece deve essere integrato al pari degli altri criteri di sostenibilità (socio-economica, territoriale e finanziaria) come pilastro su cui fondare le scelte. Poiché l’ambiente è un elemento debole, a cui ancora non è associato un reale valore, è sempre necessario fare attenzione che non “anneghi” nell’insieme di criteri da considerare.

Con l’ambiente viene introdotto un ulteriore elemento di conflitto nel processo decisionale: spesso gli obiettivi non sono infatti sinergici, ma al contrario fanno emergere diverse priorità dei differenti soggetti coinvolti. Attraverso la partecipazione tali conflitti emergono già durante il processo decisionale e sono quindi gestiti progressivamente, cercando soluzioni di compromesso accettabili. A questo scopo l’analisi di sensitività e di conflitto sono elementi fondamentali costituenti il processo decisionale, purché tutti gli interessi siano equamente rappresentati nel processo. Il pericolo di polarizzazione degli interventi deve infatti essere evitato, altrimenti le decisioni non nascono da una corretta rappresentazione del quadro generale dei conflitti.

La partecipazione e l’analisi di coerenza interna ed esterna diminuiscono inoltre il rischio di autoreferenzialità degli enti locali, insito nel processo di riordino delle

autonomie locali in atto in Italia che richiama il diritto di autodeterminazione dei comuni.

Tavola rotonda

La tavola rotonda si è aperta con **tre domande** rivolte a tutti i partecipanti:

- L'integrazione dell'ambiente e della partecipazione richiedono un nuovo modo di pianificare?
- Dal punto di vista culturale quali cambiamenti sono richiesti agli amministratori, ai tecnici e ai cittadini?
- Quali sono potenzialità, limiti e rischi dell'uso dei sistemi di supporto alle decisioni?

Nova – Coordinamento Nazionale Agenda 21

La rete di A21 consente di creare massa critica, accrescendo la sensibilità delle persone in merito ai problemi di sostenibilità ed aumentando il numero di soggetti attivamente coinvolti nei processi decisionali pubblici.

In questo modo è possibile avvicinarsi sempre di più al nuovo modello di pianificazione "dal basso" dello sviluppo, votato a sostituire l'attuale approccio e i vecchi strumenti oggi non più in grado di risolvere i problemi sociali e ambientali che divengono progressivamente più evidenti. È dunque indispensabile saper e voler pensare in modo nuovo, attivando, come ricordato in precedenza, la volontà politica e creando una cultura della partecipazione tra la popolazione. Per partecipare in modo consapevole è comunque indispensabile avere a disposizione una base di conoscenza sufficientemente completa e dettagliata; a questo scopo gli strumenti on-line possono risultare utili, in quanto consentono una maggiore diffusione dell'informazione.

De Luigi – Regione Lombardia

Proprio perché la VAS richiede l'integrazione dell'ambiente è necessario far cadere le barriere attualmente esistenti tra i diversi "settori" della pianificazione (urbanistica, ambiente, trasporti, ...) per cercare di definire un percorso unitario, in cui sia dato giusto rilievo alle competenze di ciascuno. Anche la partecipazione è fondamentale: l'ascolto intelligente del pubblico in momenti specifici della definizione dei contenuti del piano è una risorsa fondamentale per cercare una soluzione condivisa ai problemi in atto.

Villavecchia – Agenzia Mobilità e Ambiente di Milano

La rappresentazione della realtà attraverso indicatori è una chiave di lettura sempre più spesso adottata nei modelli di pianificazione attuali; il problema consiste nel definire quali e quanti indicatori siano necessari per descrivere in modo corretto il

contesto e per valutare gli effetti delle decisioni. È tuttavia necessario evitare di bloccare il processo su una discussione troppo lunga in merito ai dati: progressivamente nel tempo la base di conoscenza si amplierà e diventerà più semplice selezionare le informazioni di interesse.

Il Comune di Milano ha fatto un grande sforzo in questo senso nella prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente; i risultati sono disponibili sul sito del Comune.

Maria Berrini – Ambiente Italia

La popolazione deve riconoscersi nei tempi e nei modi in cui la partecipazione è attuata: il percorso partecipato deve prevedere la possibilità di internalizzare i risultati progressivamente ottenuti nel piano, attraverso momenti di stop-and-go e approfondimenti successivi dei contenuti che portino a continui miglioramenti. Si tratta quindi di un processo che evolve nel tempo.

Per supportare la partecipazione e creare conoscenza è necessario dotarsi di dati e indicatori, formulare visioni strategiche e argomentare in modo approfondito le possibili scelte.

Inoltre, per riuscire ad affrontare adeguatamente i problemi è necessario che la partecipazione, e quindi la pianificazione, non affronti più i diversi problemi singolarmente, ma utilizzi un approccio globale in cui le relazioni di causa-effetto siano chiaramente identificate. I problemi affrontati devono essere rilevanti: i cittadini sono diffidenti nei confronti della partecipazione, non solo per mancanza di abitudine, ma anche perché si sentono spesso chiamati ad esprimere la loro opinione su temi minori, mentre non sono coinvolti nelle decisioni in cui vi sono reali interessi in gioco. Inoltre spesso la partecipazione è usata come "strumento promozionale" solo in fase pre-elettorale, minando così alle basi la sua credibilità: se ai risultati della partecipazione non viene data poi una concreta applicazione, lo stock di fiducia dei partecipanti diminuisce ed essi difficilmente investiranno nuovamente tempo ed energie in un altro processo decisionale.

I processi hanno sempre bisogno di essere strutturati e, possibilmente, supportati da strumenti per incentivare la comunicazione tra i diversi soggetti coinvolti. A questo scopo sono necessarie professionalità dedicate, capaci di facilitare il dialogo e di mediare tra interessi diversi, generando quanta più informazione possibile.

Nel strutturare la partecipazione è tuttavia necessario tenere presente che, ancora oggi, non tutti i concetti sono di facile comprensione per i "non addetti ai lavori": l'uso di Internet non sempre è una pratica consolidata tra il pubblico, specialmente nelle categorie deboli come ad esempio gli anziani, non tutti conoscono il concetto di "pesi" e "funzioni di utilità" utilizzato nell'analisi a molti criteri, la comunicazione dei contenuti delle diverse alternative e dei loro effetti richiede a volte una predisposizione mentale ad un approccio analitico e settoriale del problema, etc.

Uno strumento come il DSS permette quindi di tenere traccia del lavoro svolto, di garantirne la qualità e di comunicare in modo semplice i risultati ottenuti; tuttavia

esso non sostituisce gli incontri di partecipazione, dove la relazione umana genera un rapporto di fiducia, stimolando di conseguenza l'espressione di idee e opinioni.

Marco Frey – Università Sant'Anna di Pisa.

I processi di governo del territorio dovrebbero rispettare 4 requisiti fondamentali: essere integrati, strutturati e documentati, trasparenti, e ripercorribili. Poiché infatti essi richiedono la gestione di una situazione complessa, risulta necessario:

1. sviluppare la capacità di selezione delle informazioni che provengono dal processo: chiedere ai cittadini cosa vogliono e perché, cercando di comprenderne le motivazioni reali;
2. focalizzare i contenuti della partecipazione: capire bene cosa si vuole chiedere ai cittadini e porre il problema in modo chiaro;
3. semplificare i contenuti della partecipazione: un problema complesso può essere scomposto in diversi problemi più semplici; è possibile sottoporre alla partecipazione questi diversi problemi separatamente e solo in una fase finale mettere assieme i risultati, in modo da fornire una visione unitaria della situazione da affrontare;
4. mantenere comportamenti concreti: organizzare la partecipazione secondo momenti successivi, comunicati per tempo ai soggetti, scelti in modo da andare incontro alle esigenze del pubblico; scegliere un corretto intervallo di tempo tra un evento e il successivo; portare via via i risultati rielaborati e condividerli;
5. non inseguire la rappresentatività a tutti i costi: troppi soggetti possono rischiare di creare una situazione eccessivamente complessa, impossibile da gestire; i soggetti devono essere scelti con attenzione e in generale è opportuno creare dei gruppi tematici a seconda del momento del processo decisionale in cui si opera.

Andrea Calori – Politecnico di Milano

Fare partecipazione significa anche fare politica in modo diverso dall'abituale. Poiché questo approccio risulta nuovo, pochi politici si accostano con quest'ottica ai processi decisionali. Il risultato è che chi lavora in questo campo trova pochi incarichi, quando potenzialmente potrebbero invece esserci molte occasioni significative di confronto. Il facilitatore non ha comunque solo il compito di gestire e organizzare i tavoli di lavoro, egli è anche l'interprete del mandato politico e deve comunque sempre confrontarsi con la "macchina amministrativa". Tale legame con il livello politico e amministrativo è inscindibile, poiché da esso discende la legittimazione delle scelte.

Sonia Cantoni – Rete A21 locali

Integrazione, partecipazione e confronto politico sono requisiti fondamentali secondo il nuovo modello di governance che richiede la cooperazione tra attori della società e istituzioni.

Alla fine degli anni '60 lo sviluppo era governato in modo indipendente dalle istituzioni; da quel momento in poi sono nate in modo spontaneo alcune esperienze di autoregolamentazione sociale dal basso. Oggi serve un nuovo approccio basato su una maggiore consapevolezza da parte del pubblico e delle amministrazioni. È necessario dedicare tempo, risorse, strumenti e competenze specifiche per incentivare la partecipazione dei cittadini nella definizione di un piano d'azione e nella sua attuazione.

Uno dei maggiori problemi incontrati da A21 locale è che spesso essa non rappresenta un processo "interiorizzato" dalle amministrazioni; il Piano d'azione può quindi essere definito, ma non attuato.

Stefania Fontana – Provincia di Milano

Per l'Agenda 21 di Milano c'è commitment politico, ci sono competenze e c'è sinergia tra decisori; si rileva tuttavia ancora la necessità di collegare i vari settori di governo all'interno dell'amministrazione.

Walter Sancassiani – Focus Lab

I costi della non-integrazione e non-partecipazione nei processi decisionali sono solitamente dovuti alla necessità di cercare un accordo a posteriori o difendere ad oltranza il prodotto ottenuto.

I vecchi modelli utilizzavano l'ottica ormai obsoleta nota con l'acronimo DAD (Decido-Annuncio-Difendo); attualmente si trovano a dover affrontare quella che è conosciuta come "la sindrome di NIMBY" (Not In My Back Yard = non nel mio cortile), cioè il rifiuto a priori dei progetti che possano avere un impatto sull'ambiente in cui si risiede.

In questo modo, da una parte resta l'amministrazione con le sue decisioni prese "dall'alto", applicando un potere decisionale acquisito come esito delle elezioni, dall'altro c'è la popolazione locale che rifiuta l'intervento sul territorio poiché lo sente come un'imposizione; si genera così una situazione complessa, dove i margini per la contrattazione sono ridotti.

Altro aspetto critico è la mancata integrazione tra uffici pubblici: si legge spesso l'atteggiamento che dice "fate quel che volete, purché non coinvolgiate il mio ufficio". Cambiare questo modello è comunque un'operazione delicata, da portare a termine in tempi adeguati; si tratta di passare da un'ottica "verticale" a una "orizzontale" e di considerare i problemi nella loro interezza, senza necessariamente settorializzare: questa visione unitaria dovrebbe riflettersi anche sui PEG (Piani Economici di Gestione), ma richiederà molto tempo.

In secondo luogo la partecipazione non deve essere per le amministrazioni solo uno strumento per la campagna elettorale, i cui risultati rimangono poi inattesi, e contemporaneamente il pubblico che partecipa non deve usare le riunioni come "momento di sfogo" fine a se stesso, delegando poi agli altri la responsabilità di portare avanti le opinioni espresse. La partecipazione è vista come momento di dialogo e confronto tra i politici e i loro elettori e deve essere attiva e sviluppare la progettualità della comunità.

È quindi indispensabile il commitment politico, l'adozione di un linguaggio adatto alla comunicazione con il pubblico, e la capacità di sintetizzare in modo chiaro i risultati.

Gli strumenti del progetto SFIDA aiutano a rafforzare le decisioni, danno continuità al processo di partecipazione e comunicazione e sviluppano un nuovo modello dell'e-democracy; non sono comunque sostitutivi degli incontri di partecipazione "sul campo" e la loro utilizzazione deve essere subordinata alla valutazione del livello di alfabetizzazione informatica della popolazione.

Antonio Saturnino - Formez

Attualmente non esiste un solo modo di pianificare, ma c'è un modo per ogni diverso piano; il problema è che non è una pianificazione orientata a perseguire obiettivi quantitativi e che i politici così come i tecnici non sono quindi portati a rendere conto ai cittadini dei risultati ottenuti.

In realtà è necessario mettere al centro della pianificazione la "qualità della decisione pubblica", intesa come il livello di risposta che la pubblica amministrazione fornisce ai bisogni del cittadino.

Tra questi bisogni c'è sicuramente anche tutto ciò che concerne le variabili ambientali; queste tuttavia non possono diventare il fulcro attorno a cui vengono prese le decisioni, ma devono essere elementi al pari di altri aspetti (sanità, scuola, ...).

Gli strumenti possono essere estremamente utili per supportare il processo decisionale una volta che le amministrazioni abbiano deciso di seguire l'approccio quantitativo. Ad essi deve comunque essere riservato il giusto ruolo, cioè il loro utilizzo deve essere "dosato" in funzione dei soggetti e del livello di partecipazione.

Maria Rosa Vittadini – IUAV Venezia

Bisogna cambiare modo sia di pianificare che di fare i piani: questi due aspetti andrebbero analizzati e tenuti insieme, e strumenti del tipo di quelli presentati potrebbe aiutare.

Una piccola precisazione: integrazione ambientale e partecipazione non sono da porre allo stesso livello, sono due cose diverse.

1. L'ambiente è un problema di integrazione tra tematiche, di gerarchie, l'ambiente deve modificare la nostra concezione dell'economia, della tecnica,

- dei risultati. E' un problema di cultura integrata, di dialogo integrato tra discipline, tra obiettivi, tra temi di rilevanza.
2. La partecipazione è un'altra cosa, è la vera innovazione, è un modo totalmente diverso di prendere decisioni, di costruire i piani, di stabilire i ruoli dei politici, dei tecnici, dei cittadini. E' la cosa realmente rivoluzionaria, da attrezzare, perché non siamo tanto pronti.

L'ambiente deve essere integrato in tutte le componenti di piano, la partecipazione deve esserci in tutte le fasi perché altrimenti si chiama ricerca del consenso.

Uno slogan: "partecipare ai processi di partecipazione". Negli incontri di partecipazione deve emergere cosa vogliamo, le ispirazioni, non solo le lamentele.

C'è un problema di struttura dell'amministrazione: ciascuno è geloso delle proprie competenze perché è lì la sua visibilità, il suo successo politico, bisogna pensare anche a questi meccanismi se si vuole cambiare la struttura ed il ruolo del politico.

La partecipazione non è il fatto che la pubblica amministrazione, con i suoi funzionari e con i suoi consulenti, si rivolge all'esterno, non può essere questo: deve partecipare il politico, deve esporsi e dialogare.

L'unico antidoto all'autoreferenzialità dell'amministrazione che pianifica è che ci siano altri soggetti che intervengono in maniera trasparente: tutte le amministrazioni che hanno specifici interessi, specifiche responsabilità in materia ambientale (autorità di bacino, parchi, ...) devono entrare nel processo ed esprimere i loro pareri, positivi o negativi, che devono essere pubblicizzati e far parte della dialettica di approvazione del piano. Questo è difficilissimo, trova renitenti tutti ma è assolutamente centrale. I network di agenzie, di Agende 21, di altri soggetti possono aiutare a fare tutto questo.

Edoardo Croci - IEFE Bocconi

Della partecipazione potremmo fare a meno se avessimo un decisore pubblico che è onnisciente, onnipotente e benevolente. Ipotizziamo pure che il nostro decision-maker sia benevolente (se sbaglia non lo fa apposta) ma le altre qualità è difficile ipotizzarle. La pubblica amministrazione:

- ha una informazione limitata sulle alternative di policy e sui loro costi e benefici,
- ha una capacità limitata di orientare lo sviluppo della società,
- è solo uno dei soggetti che assume scelte, non si può pensare che esprima l'interesse pubblico che va sopra ogni interesse.

Questi sono i principali motivi che rendono necessario un cambiamento di mentalità sia da parte dei politici che dei burocrati.

Come detto da Elio Manti, la partecipazione aumenta il capitale sociale, attraverso reti di relazioni; ciò significa migliorare la competitività del nostro sistema.

Eliot Laniado – Politecnico di Milano

Un limite degli strumenti che proponiamo non è ancora emerso nella discussione: si tratta di strumenti “freddi”, che possono utilmente facilitare la comunicazione e la partecipazione, ma non sostituire i contatti diretti tra le persone, che rimangono indispensabili per un processo decisionale partecipato.