

MASSIMO MORISI
CAMILLA PERRONE

GIOCHI DI POTERE

PARTECIPAZIONE,
PIANI E POLITICHE
TERRITORIALI

GIOCHI DI POTERE

Partecipazione, piani e politiche territoriali

A cura di

Massimo Morisi, Camilla Perrone



Proprietà letteraria riservata
 © 2013 De Agostini Scuola SpA – Novara
 1ª edizione: settembre 2013
 Printed in Italy

Questo volume è stato pubblicato grazie ad un finanziamento dei fondi di Master, di cui è Coordinatore il prof. Massimo Morisi, del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Firenze.

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte del materiale protetto da questo copyright potrà essere riprodotta in alcuna forma senza l'autorizzazione scritta dell'Editore.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume/fascicolo, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO – Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano – e-mail: aidro@iol.it; www.aidro.org

Stampa: Tipografia Gravinese – Torino

Ristampe:	0 1	2 3	4 5	6 7	8 9
Anno:	2013	2014	2015	2016	2017

<i>IX</i>	<i>Introduzione di Massimo Morisi e Camilla Perrone</i>	
3	CAPITOLO 1 – Serve partecipare/e a chi? Diritti, responsabilità, opportunità <i>di Camilla Perrone</i>	
3	1.1	Cosa è cambiato? Crisi, diritto alla città e partecipazione
8	1.2	«The problem is the solution»: rendere trattabili problemi (di pianificazione) intrattabili
11	1.3	Terreni di innovazione e questioni aperte
15	1.4	I temi della partecipazione in tempi di crisi
17	CAPITOLO 2 – Le «buone ragioni» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare) <i>di Antonio Floridia</i>	
17	2.1	Premessa
18	2.2	Le «buone ragioni» di una legge
	2.2.1	Lo scenario e gli antefatti, p. 18 – 2.2.2 Le vie della partecipazione e l'«idea» di una legge: la partecipazione come policy istituzionale, p. 21 – 2.2.3 Una sequenza deliberativa, p. 26 – 2.2.4 I «confini» e i «dimiti» del processo deliberativo, p. 27 – 2.2.5 Dilemmi e argomenti intorno al senso della partecipazione, p. 30 – 2.2.6 Partecipazione e rappresentanza: la trama discorsiva della nuova legge, p. 33
35	2.3	Nel «cantiere» della legge: dilemmi e risultati di un lavoro deliberativo
	2.3.1	«Chi» ha diritto a promuovere un processo partecipativo? Cittadini, associazioni, istituzioni, p. 37 – 2.3.2 «Chi decide», e con quali criteri, sull'apertura di un processo partecipativo?, p. 42 – 2.3.3 Gli «obiettivi» della legge, tra «democrazia partecipativa» e «democrazia rappresentativa», p. 45 – 2.3.4 Partecipazione e accountability: il nesso tra partecipazione e decisione, p. 48 – 2.3.5 La «trama teorica» della legge, p. 54
55	2.4	La legge alla prova: la difficile «scommessa» della partecipazione

	2.4.1 Premessa, p. 55 – 2.4.2 Uno schema interpretativo: rilievo politico e potenziale conflittuale nei processi partecipativi promossi dalla legge regionale toscana, p. 56 – 2.4.3 La difficile «scommessa» della partecipazione, p. 62
69	CAPITOLO 3 – Città delle differenze e partecipazione a Prato <i>di Giancarlo Paba</i>
69	3.1 Premessa
70	3.2 Metamorfosi
75	3.3 La complessità del piano strutturale
78	3.4 La crisi economica, sociale e politica della città di Prato
80	3.5 Articolazione del processo partecipativo
83	3.6 La costruzione interattiva delle conoscenze del piano strutturale
88	3.7 Risultati della prima fase del lavoro
89	3.8 La «deliberazione» dei principi dello statuto del territorio
91	3.9 Dilemmi e problemi: bilancio (prospettico) dell'esperienza compiuta
95	CAPITOLO 4 – Tra partecipazione e comunicazione: «Apriamo la città» a Firenze <i>di Andrea Mariotto e Iolanda Romano</i>
95	4.1 Premessa
96	4.2 A cosa serve partecipare?
97	4.3 La partecipazione nel processo decisionale sul futuro della città 4.3.1 Il processo svolto in sintesi, p. 97 – 4.3.2 L'ascolto del territorio, p. 98 – 4.3.3 Il Town Meeting Plan sul Piano strutturale, p. 104
105	4.4 Come hanno influito sul Piano le indicazioni emerse dal processo 4.4.1 Cosa emerge dalla relazione di Piano, p. 106
110	4.5 A chi è servito partecipare sul Piano di Firenze? 4.5.1 I partecipanti, p. 111 – 4.5.2 L'Amministrazione, p. 112
115	4.6 Conclusioni
117	CAPITOLO 5 – Il conflitto della costa: «Porto le mie idee» a Carrara <i>di Silvia Givone e Barbara Imbergamo</i>
117	5.1 Premessa
118	5.2 Il caso 5.2.1 Gli antefatti, p. 118 – 5.2.2 Le ragioni della mobilitazione, p. 119
120	5.3 Il percorso 5.3.1 Gli attori (presenti e assenti), p. 120 – 5.3.2 L'approccio metodologico, p. 126 – 5.3.3 Le dinamiche del processo: dalla <i>single issue</i> alla visione generale, p. 129 – 5.3.4 I risultati: cosa ha recepito l'Amministrazione, p. 131
133	5.4 Alcune riflessioni conclusive: ai cittadini già organizzati serve la partecipazione strutturata?

139	CAPITOLO 6 – Acqua pulita nel padule. La scelta del depuratore a Ponte Buggianese <i>di Massimo Morisi e Andrea Pillon</i>
139	6.1 Alcune premesse necessarie
146	6.2 La vicenda. Ovvero, la riorganizzazione dei servizi idrici nella Valdinievole
148	6.3 L'emergere del conflitto
150	6.4 Le ragioni del conflitto
152	6.5 Il processo partecipativo
152	6.6 L'informazione e la conoscenza
153	6.7 I tavoli di lavoro con gli attori locali
154	6.8 I criteri di localizzazione e la scelta del sito
158	6.9 La rimozione di un ultimo ostacolo all'opzione localizzativa condivisa 6.9.1 Le azioni di sviluppo del Padule di Fucecchio, p. 160
160	6.10 La gestione idrica del Padule 6.10.1 Le azioni di valorizzazione e sviluppo, p. 162 – 6.10.2 Garanzie per il controllo della messa in opera del progetto, p. 162
162	6.11 Le garanzie rispetto al processo
163	6.12 Le garanzie rispetto al processo futuro
163	6.13 Le garanzie e le compensazioni al territorio 6.13.1 Cosa insegna la vicenda di Ponte Buggianese, p. 164
164	6.14 Come «istituzionalizzare» le buone pratiche
177	CAPITOLO 7 – Il conflitto dei rifiuti: il caso di Castelfranco di Sotto (Pisa) <i>di Andrea Pillon e Iolanda Romano</i>
177	7.1 Premessa e riassunto della storia
178	7.2 Come nasce e in quale contesto si sviluppa il processo 7.2.1 Il comprensorio del cuoio: una storia di tensione fra lavoro e ambiente, p. 178 – 7.2.2 Lo scetticismo verso gli impianti e la difficoltà di gestire un vero dibattito pubblico, p. 180 – 7.2.3 Il contesto politico e sociale: sovrapposizioni, conflitti pregressi, ricerca di visibilità, p. 181
183	7.3 Il percorso partecipativo 7.3.1 Come nasce il percorso partecipativo, p. 183 – 7.3.2 Il metodo utilizzato: un difficile equilibrio fra <i>consensus building</i> e democrazia deliberativa, p. 184 – 7.3.3 L'avvio del processo e le posizioni dei comitati, p. 186 – 7.3.4 La ricognizione delle ragioni del conflitto e quadro degli attori, p. 189 – 7.3.5 Il rapporto con i media, p. 190 – 7.3.6 Il comitato di garanzia, p. 191 – 7.3.7 La giuria dei cittadini, p. 192 – 7.3.8 Esiti del percorso deliberativo, p. 195
197	7.4 Un'analisi critica dell'esperienza da parte di alcuni protagonisti 7.4.1 Alcune retoriche che il processo ha smontato, p. 197 – 7.4.2 I contenuti del rapporto finale, p. 198 – 7.4.3 L'assenza del mondo della produzione, p. 199

- 199 7.5 Conclusioni
7.5.1 A cosa è servito partecipare, p. 200 – 7.5.2 Come valorizzare ciò che il percorso ha prodotto, p. 203
- 205 APPENDICE – Le raccomandazioni finali della giuria
205 Motivazioni per la contrarietà all'impianto
207 Raccomandazioni della Giuria
- 209 CAPITOLO 8 – Paesaggio comune. Perché e come condividere il progetto di paesaggio con i cittadini
di Matteo Robiglio
- 209 8.1 Il «duplice carattere» del paesaggio
211 8.2 Una parziale e necessaria inversione di marcia nel metodo
212 8.3 «Bello e possibile»: un esperimento di progettazione partecipata del paesaggio
8.3.1 La costruzione di questo esperimento, p. 213 – 8.3.2 La giornata dell'electronic Town Meeting-plan, p. 216 – 8.3.3 La restituzione delle interazioni progettuali e gli esiti comuni, p. 219
222 8.4 Cosa impariamo da questa esperienza
- 225 CAPITOLO 9 – Il governo del territorio e le comunità locali
di Alberto Magnaghi
- 225 9.1 Partecipare a che?
226 9.2 Espropriazione dei saperi: quale partecipazione?
227 9.3 Dalla spoliatura dei saperi...
230 9.4 ...alla coscienza di luogo
231 9.5 Alcune recenti esperienze di mappe cognitive
232 9.6 Dalle mappe scozzesi alle applicazioni italiane
9.6.1 Ecomusei e mappe di comunità, p. 232
232 9.7 Le mappe di comunità nel Piano paesaggistico e nell'Osservatorio del paesaggio della regione Puglia
233 9.8 Le mappe di comunità per lo statuto dei luoghi partecipati: Montespertoli (Firenze)
235 9.9 Le mappe di comunità per il progetto di territorio: Lastra a Signa (Firenze)
239 9.10 Conclusioni: dall'auto-rappresentazione all'autogoverno
- 243 CAPITOLO 10 – Il governo del territorio tra tecnica, politica e cittadinanza attiva
*Un dialogo tra Luigi Mazza e Massimo Morisi
a cura di Camilla Perrone*
- 289 Bibliografia

Introduzione

In Italia oggi la legittimità morale e la utilità sociale della rappresentanza politica «fanno problema». Si potrebbe dire che è un problema avvertito in modo conclamato, non importa quanto consapevole, da parte di quasi 8.689.168 elettori e, in maniera implicita ma evidente, ad opera di altri 11 milioni e mezzo di italiani che non hanno esercitato il loro diritto di voto il 24 e il 25 febbraio 2013. Ma il fenomeno, com'è notorio, non ha nulla di contingente. Sappiamo bene come questo atteggiamento sia uno stabile fiume carsico che ha accompagnato, tra alti e bassi, l'intera vicenda storica dell'Italia unitaria¹. Una storia che sempre ha trovato un *sensus commune* contingente per dar voce a una protesta ricorrente contro il potere e la politica in specie; a maggior ragione allorché le crisi e le grandi trasformazioni travolgono ogni aspettativa e ogni giudizio di equità sociale e interpersonale². Ma oggi c'è qualcosa di nuovo con cui fare i conti. Qualcosa di più strutturale, di più atavico e di più moderno allo stesso tempo³. Una massa imponente di italiani rifiuta l'idea stessa di una qualche missione rappresentativa che diventi attività professionale, specie se a tempo indeterminato, svincolata da un preciso e revocabile mandato, e a spese del contribuente. Un'attività professionale al cui centro si situi la ricerca del negoziato parlamen-

¹ Cfr. A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, cap. 8.

² «Supponiamo che io percorra in automobile una galleria a due corsie, entrambe orientate nello stesso senso di marcia, e che m'imbatta in un brutto ingorgo di traffico. Per quanto riesco a vedere, nessuna automobile si muove né nell'una né nell'altra corsia. Io mi trovo nella corsia di sinistra, e mi sento avvilito. Dopo qualche tempo, le automobili nella corsia di destra cominciano a muoversi.

Naturalmente, il mio umore migliora considerevolmente, perché so che l'ingorgo è stato risolto, e che il turno della mia corsia verrà da un momento all'altro. Anche se sto ancora fermo, mi sento molto meglio di prima. Ma se soltanto la corsia di destra continua a muoversi, prima o poi sospetterò un imbroglio; e, ad un certo punto, monterò su tutte le furie, e sarò pronto a correggere la patente ingiustizia ricorrendo all'azione diretta (per esempio attraversando illegalmente la doppia striscia bianca che separa le due corsie)». Così – classicamente – Hirschman A. O. and Rothschild M. (1973), *The changing tolerance for income inequality in the course of economic development*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 87, pp. 504-566, ripubblicato in Hirschman A. O., *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, 1981, pp. 39-58.

³ Qualcosa che interagisce in modo emblematico con la congiuntura politica: ... Ignazio Marino, ad esempio, candidato sindaco di Roma nelle elezioni amministrative del 26 e 27 maggio 2013, asserisce nei suoi manifesti elettorali che «...non è politica. È Roma» (cfr. <http://www.ignaziomarinio.it/>).

tare e dunque del compromesso⁴ tra agenti di partito, loro mandanti e, laddove presenti, gruppi di interesse variamente etichettabili o identificabili. Un rifiuto che, nell'attesa populista che i «cittadini diventino Stato»⁵ si propone, auspica o si illude che ogni cittadino possa o voglia mettere i propri occhi e le proprie mani nell'impasto della politica e delle politiche nel nostro Paese⁶. E che lo faccia sia in prima persona sia mediante mandatari continuamente controllati e istruiti dai propri mandanti, ossia cittadini organizzati non in partiti ma in aggregati contingenti di followers, di comitati, associazioni civiche, sempre e comunque senza leaders formalizzati ancorché ben visibili, e sempre e comunque legittimati da un qualche «avvallo» della «ragnatela» che avvolge il mondo. In una parola, la rappresentanza politica sembra condannata, addirittura come concetto, a regredire in direzione della sua stessa negazione e dunque a venir reclamata e rilegittimata solo se si configura e atteggia a *procura* puntuale, quotidianamente controllabile, a tempo breve e definito, con il supporto consultivo e parareferendario di social networks variamente dedicati. In una parola, l'opposto di qualsiasi nozione di rappresentanza politica propriamente *parlamentare* (...tanto meno in chiave *deliberativa*) depositaria del compito di esprimere un comunitario interesse generale mediante la propria emancipazione funzionale dal particolarismo sia dagli interessi soggettivi sia dalle formazioni politiche che ne hanno sostenuto l'elezione.

Non è questa la sede per esaminare le ragioni di breve e di lungo andare della difficile legittimazione della rappresentanza politica, né per osservare come la «democrazia diretta» venga proposta o reclamata in sua vece secondo declinazioni ricorrenti nello svolgersi della storia repubblicana⁷. Nell'im-

⁴ «Se Barack Obama fosse capace di fare il 5% di quel che dice, sarebbe un grande. Ma anche lui è imprigionato in un sistema. L'arte del compromesso, che è stata un'arte della politica, non è più valida. Il compromesso deve essere tra cittadini, non tra repubblicani e democratici» (così B. Grillo sul suo blog, 6 marzo 2013, come riportato da <http://www.repubblica.it/politica/2013/03/07/news/grillo>).

⁵ «Vogliamo il 100% del Parlamento, non il 20 o il 25% o il 30%, ha detto. Quando il Movimento otterrà il 100% e i cittadini saranno diventati lo Stato, il Movimento non avrà più bisogno di esistere. L'obiettivo è scioglierci» (così B. Grillo *ivi*).

⁶ Così, lucidamente, G. Quagliariello nell'intervista rilasciata a «Radioanch'io», 10 maggio 2013.

⁷ È un'analisi cui si dedica con molta efficacia Marco Tarchi nell'editoriale che introduce il numero monografico della Rivista «Diorama» dedicato ai *Populismi* (n. 313 del 2013), allorché evidenzia che «L'espandersi nella pubblica opinione di sentimenti, umori e giudizi legati ad una mentalità populista, e il correlativo aumento dei soggetti decisi a sfruttare questo nuovo giacimento per alimentare i consensi verso i propri progetti e le connesse ambizioni, non è infatti che il frutto, più o meno maturo, delle delusioni che le «promesse non mantenute» dei regimi democratici e delle classi politiche che li hanno guidati da vari decenni a questa parte hanno suscitato. Nello spirito del tempo che si è instaurato dopo il 1945 e consolidato all'indomani del 1989, al disincanto verso la democrazia — che continua ad essere considerata dai più la meno peggiore delle forme di esercizio del potere oggi praticabili — non potevano corrispondere un *revival* delle passioni ideologiche che si sono accompagnate in passato alle esperienze totalitarie o una nostalgia della prassi paternalistica dell'autoritarismo. Era ed è molto più logico che si sviluppasse una critica *interna* alla democrazia, volta a rivendicare le radici autentiche e ad esigere la messa in pratica, con uno sguardo rivolto a quella restituzione dello scettro al principe dei tempi moderni — cioè al popolo — che da sempre i teorici democratici promettono e i loro seguaci, una volta raggiunto il potere, dimenticano. E questo è, appunto, il *leitmotiv* della predicazione populista: riconoscere concretamente il diritto/dovere dei governati di controllare l'azione dei governanti e piegarla ai propri voleri, dal momento che la formula chiamata a legittimare la «superiorità» del modello democratico si fonda su un esercizio del potere di governo non solo *in nome del popolo*, ma *per il popolo e da parte del popolo*».

mediato assistiamo al riproporsi di visioni e concezioni *tecnicamente* populiste della democrazia⁸ che scontano l'incapacità dei partiti-chiave del sistema politico di raccogliere ed elaborare i molteplici segnali del risentimento e financo del rancore che quote importanti dell'elettorato sono andate nutrendo in sé nell'ultimo quarto di secolo. E ciò, quale che sia il destino di breve o lungo corso che gli odierni interpreti di quel risentimento sapranno riservare a se stessi e alla loro capacità di aggregazione e trasmissione politica. Così oggi, nel pieno manifestarsi della consistenza epocale della crisi economica, ancora di nuovo ci troviamo a fare i conti con una domanda trasversale e pervasiva di palingenesi della democrazia italiana in chiave «semplificante»: vale a dire caratterizzata da una drastica riduzione della sfera sostanziale e dell'articolazione procedurale della mediazione politica. Una domanda basata su postulati confusi ma potenti nel loro contestare la qualità democratica della rappresentanza e della transazione politica⁹ a fronte di quell'entità

⁸ Cfr. esaurientemente M. Tarchi, *Popolo e populismi*, in Centro per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, Seminario 2013 (<http://www.centrostudiparlamentari.it>).

⁹ Ne è chiaro sintomo il diffondersi nelle amministrazioni locali di richieste e sollecitazioni — alimentate dal Movimento Cinque Stelle ma anche da altri movimenti politici che hanno legami più o meno espliciti con organizzazioni politiche più tradizionali — tese a introdurre negli statuti municipali l'istituto del «referendum deliberativo». Al di là della sostenibilità costituzionale di un simile istituto (su cui da ultimo P. Caretti, *Relazione introduttiva*, al seminario organizzato dal Comune di Calenzano — Firenze — il 17 maggio 2013 su «Democrazia e forme di partecipazione: il tema del referendum deliberativo») sono emblematiche le motivazioni e le argomentazioni a sostegno del «referendum deliberativo». Riportiamo allo scopo e integralmente il testo dell'istanza presentata, in data 4 marzo 2013, dal Movimento 5 Stelle al Sindaco e al Consiglio comunale del Comune di Calenzano:

«Al sindaco del Comune di Calenzano e p.c. ai membri del Consiglio comunale

Ai sensi dell'art. 32 dello Statuto del Comune di Calenzano: «Il Comune riconosce nel concorso dei cittadini, singoli o associati, il fondamento della partecipazione democratica» e dell'art. 41 comma 1 dello Statuto comunale. I cittadini e le associazioni, possono rivolgere istanze, petizioni e proposte al Sindaco ed agli organi del comune.

Oggetto della Proposta: Modifiche statutarie per la realizzazione di forme di Autogoverno e di Democrazia diretta-equilibrata con la Democrazia rappresentativa, in armonia con la Carta europea delle autonomie locali, con la legge 8 giugno 1990, no. 142 denominata «Ordinamento delle autonomie locali» e con la legge 6 agosto 1999 no. 265 art. 3 comma 3 e l'art. 8 del *decreto legislativo* 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Premesso

che la sovranità del popolo preesiste allo stato e che lo stato italiano, in tutte le sue articolazioni (Comune di Calenzano compreso), appartiene ai Cittadini e non ai loro rappresentanti politici; che a conferma di ciò l'art. 1, comma 2 della costituzione sancisce: «la sovranità appartiene al popolo ...» e che i «limiti» di cui al secondo comma dell'art. 1, al momento della discussione della bozza di costituzione nel 1947 erano riferiti *alla forma democratica e repubblicana dello stato*, non alla sovranità popolare; che appartenendo la sovranità delle istituzioni, a qualsiasi livello dello stato ai Cittadini, *sovrani* per diritto naturale inviolabile, imprescrittibile ed inalienabile, gli eletti a governare la comunità hanno sempre il dovere di uniformarsi qualunque essa sia; che in un assetto federale della forma di stato, democrazia diretta e democrazia rappresentativa devono trovare il loro punto di incontro e di equilibrio nella formazione, 7; che l'art. 33 dello Statuto prevede che «il Comune assicura ai cittadini le condizioni per intervenire direttamente nei confronti degli organi elettivi, contribuendo con le loro proposte alla fase di impostazione delle decisioni che essi dovranno assumere sui temi di interesse generale relativi alla programmazione delle attività amministrativa o su temi specifici aventi interesse rilevante per la comunità»; che l'art. 39 dello Statuto prevede solo referendum consultivi e abrogativi in materia comunale e che possano promuovere il referendum almeno 1200 cittadini residenti nel Comune di Calenzano che abbiano compiuto il 16° anno di età (anche stranieri regolarmente soggiornanti); che l'art. 40 dello Statuto richiede per la validità del referendum la partecipazione al voto di almeno la maggioranza degli aventi diritto;

Considerato

che a distanza di oltre 11 anni dall'approvazione dello statuto del Comune di Calenzano da parte del consiglio comunale con delibera n. 38 del 26/03/2001, mai sottoposto all'approvazione o rifiuto dei cittadini aventi diritto al voto, niente è sostanzialmente cambiato per permettere loro, in quanto *titolari della sovranità* delle scelte che incidono sulla loro vita, di deliberare direttamente senza l'intermediazione del consiglio; che il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, modifica la precedente normativa sui referendum e non specifica più in modo restrittivo il tipo di referendum che deve essere previsto nello statuto comunale,

Noi

sottoscritti cittadini del Comune di Calenzano, in considerazione delle osservazioni sopra esposte e delle leggi indicate, con la presente Proposta,

Chiediamo

che nello Statuto del Comune di Calenzano venga introdotto il Referendum deliberativo di iniziativa popolare senza Quorum, e che l'Iniziativa referendaria possa essere esercitata dai cittadini sovrani per tutte le materie di competenza comunale, comprese le eventuali esclusioni nello Statuto all'art. 39 in quanto palesi violazioni del principio inviolabile della Sovranità popolare su tutti gli aspetti della vita sociale e politica del Comune di Calenzano; che venga modificato l'art. 39 comma 1 lett. b) dello Statuto e possono promuovere il referendum un numero di cittadini pari a 300 residenti nel Comune di Calenzano che abbiano compiuto il 16° anno di età (anche stranieri regolarmente soggiornanti).

[firme autenticate dei presentatori della Proposta].

Argomentazioni
[dei proponenti]

per la richiesta di modifica dello Statuto del Comune di Calenzano:

- Il «quorum» della partecipazione del 50% + 1 degli aventi diritto al voto per la validità del referendum, snatura il concetto di Democrazia che si basa sul governo *diretto* dei Cittadini sovrani e responsabili; che *partecipano* su un piano di parità alle scelte di governo (Autogoverno) e non sui *non* partecipanti, *essendo il Comune* ente esponenziale della collettività. Il *quorum* del 50% + 1 è chiaramente indicativo della volontà dei partiti di porre ostacoli ingiustificati all'accertamento della volontà dei Cittadini sovrani che intendono partecipare al governo della Comunità. Il *quorum* per la validità delle consultazioni, del resto, non esiste per l'elezione del sindaco e dei consiglieri comunali, né per le elezioni politiche o amministrative. Questo dimostra che quando si tratta di partiti e non di cittadini, si può governare con percentuali di consenso inferiori al 50% degli aventi diritto al voto. Pretendere quindi un'affluenza del 50% + 1 dei votanti, affinché la consultazione referendaria possa considerarsi valida, equivale a conferire un ingiustificato potere giuridico ai *non partecipanti* al referendum stesso, il che, come dovrebbe essere noto ad ognuno, è il contrario dello spirito della Democrazia ed una palese violazione del libero esercizio di un diritto naturale costituzionalmente sancito dalla Costituzione che recita: «La Sovranità appartiene al popolo...».
- Circa la definizione del referendum di iniziativa popolare deliberativo senza quorum, si deve considerare che è stato introdotto nella Costituzione della Confederazione Elvetica sin dal 1848 e che è regolarmente tenuto ogni due anni nello Stato della California e in 23 States americani, fornendo prova di indiscussa partecipazione popolare, di stabilità politica e di utilità economica.
- È necessario considerare che l'elettorato, prendendo coscienza che una piccola minoranza potrebbe incidere su deliberazioni importanti che lo riguardano, con molta probabilità si guarderebbe bene dal disertare le urne e diventerebbe maggiormente responsabile delle scelte compiute nell'interesse della collettività.
- Il limite del 2%, circa 300 firme per promuovere un referendum, se riferito ai partecipanti alle ultime elezioni comunali, sembra più equo che non quello previsto dallo Statuto del Comune (attualmente il comune di Calenzano chiede 1.200 firme pari a circa il 10% del corpo elettorale, rendendo di fatto possibili solo i referendum presentati dai grossi partiti). Prevedendo la Costituzione italiana appena l'1% per l'indizione di un referendum abrogativo a carattere nazionale, similmente a quanto previsto dalla Costituzione svizzera (50.000 cittadini), dove peraltro su una popolazione di sette milioni, appena 100.000 aventi diritto al voto hanno il potere di chiedere modifiche costituzionali.
- In Democrazia il voto non è la firma di una cambiale in bianco da parte degli aventi diritto nei confronti dei rappresentanti per la durata della legislatura, ma un *mandato revocabile di rappresentanza* in cui i Cittadini riservano per sé un potere maggiore di quello che conferiscono agli eletti (contratto politico o di federazione). Considerato poi che i cittadini eleggono il Sindaco e i Consiglieri comunali che dovrebbero rappresentare i cittadini, costoro non possono arrogarsi il potere di deliberare anche quando gli elettori, attraverso il referendum, intendono decidere da sé.
- Infatti, se un referendum è *abrogativo* o *consultivo* o *propositivo* e lascia successivamente il dibattito e la conseguente votazione al Consiglio, questo, come ampiamente dimostrato a livello nazionale, può anche deliberare in senso opposto al risultato del referendum, *violando* la Sovranità popolare garantita dall'art. 1 comma 2 della Costituzione.

in costante movimento autodefinitori che chiamiamo *comunità nazionale*¹⁰.

Orbene, il lavoro collettaneo che compone questo volume, fermo il contesto in cui vede la luce cioè quello della più profonda crisi politico-istituzionale della storia repubblicana, non intende esaltare le magnifiche doti e progressive della «democrazia partecipativa» come antidoto all'erosersi della democrazia rappresentativa¹¹. Tuttavia l'erosione è tale da alimentare una rinnovata attenzione alle forme ulteriori, rispetto alla rappresentanza politica, che può assumere una democrazia *liberale* della contemporaneità¹². E sappiamo anche che qualunque riflessione – sia in sede di ricognizione descrittiva sia ai fini di una proposta innovativa circa la qualità e il rendimento di un regime democratico – deve assumere come proprio postulato la consapevolezza che la democrazia rappresentativa, nelle sue forme, nelle sue logiche e nelle sue procedure, non basta da sola a costruire decisioni efficaci¹³: ossia condivise o almeno conosciute nei loro presupposti e nelle loro risultanze da parte di una popolazione virtualmente interessata alla loro formulazione e alla loro messa in opera perché ne è toccata o attinta in misura diretta o indiretta. Sappiamo – cioè – che le aspettative e i comportamenti individuali e collettivi dei destinatari di molte politiche pubbliche *costituiscono* in sé e per sé in sé la variabile indipendente che ne decreta il successo o il fallimento ovvero che ne determina gli effetti collaterali o non previsti. D'altra parte, tutta la pubblicistica, ormai remota ma sempre attualis-

- Ancor più importante: poiché i Cittadini che votano un referendum si trasformano, per quel progetto ed in quel momento in organo deliberativo (Democrazia = governo del popolo), perché ci deve essere successivamente un ulteriore delibera del consiglio?
- Sebbene non ci sia molta giurisprudenza in merito in Italia, un referendum «consultivo», «propositivo» o «abrogativo», può facilmente tradire lo spirito della Democrazia, permettendo di confondere la volontà dei Cittadini liberamente espressa, con un sondaggio della pubblica opinione, con un indirizzo, una indicazione da dare al consiglio comunale ed appare già di per sé una «singolarità giuridica» che esiste solo in Italia.
- Va infine rilevato che, ratificando obbligatoriamente, il risultato del referendum, formalmente la decisione è dei consiglieri. Non si contravviene quindi a nessun dettame di legge. Soprattutto è fatto salvo anche il principio di «rappresentatività» così caro all'attuale ordinamento. Infatti, quale migliore modo di deliberare da parte dei rappresentanti dell'elettorato, se non in sintonia con quanto ha espresso il corpo elettorale stesso sui singoli fatti della vita sociale.

Restiamo in attesa di una cortese risposta».

¹⁰ Sulla problematicità evolutiva della nozione, sia consentito rinviare a M. Morisi, *Le politiche per il paesaggio tra tutela, conflitto e innovazione. il caso toscano e la «teoria»*, in «Quaderni di Careggi», 2012, n. 1.

¹¹ Ed anzi prendiamo molto sul serio quanto rimarca G. Pasquino, *Democrazia e aggettivazioni*, in «Politica», 2013, n. 26, laddove rimarca come sia i fautori della «democrazia deliberativa» sia i sostenitori della *democrazia radicale* – nella rispettiva carica contestativa – riasseriscono che la democrazia rappresentativa costituisce il luogo irrinunciabile nel quale fare vivere la democrazia deliberativa e dal quale fare emergere la democrazia radicale.

¹² I cui requisiti minimi permangono efficacemente descritti da L. Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999 (...diritti civili e politici riconosciuti e tutelati; effettiva vigenza della *rule of law*; indipendenza delle magistrature e delle autorità amministrative; pluralismo sociale, diffusione dei mezzi di comunicazione e loro non soggezione a controllo governativo; effettivo controllo dell'autorità civile sull'autorità militare).

¹³ Anche perché la produzione decisionale delle istituzioni rappresentative in Italia, mai – ma proprio mai – ha l'umiltà di misurarsi con qualche esercizio valutatorio *ex ante* circa – non gli esiti e gli impatti – ma la copertura amministrativa delle opzioni normative: ...per cui le «leggi-manifesto» permangono la forma ricorrente del legiferare al di là delle stesse intenzioni del legislatore, ...al netto dei costi sociali dei loro effetti collaterali non previsti né immaginati.

sima, sulle «leggi manifesto»¹⁴ e sulla «copertura amministrativa» delle leggi¹⁵, proprio nel suo ignorare il tema appena richiamato (...sono i destinatari che decretano l'efficacia delle leggi e delle politiche di cui le leggi sono parte o strumento) ha finito per rappresentare una ricorrente *lamentatio* tautologica (... le leggi sono inefficaci perché prive di copertura amministrativa e sono prive di copertura amministrativa perché pensate come messaggi e non come strumenti di governo) incapace di effetti propositivi.

Di qui il *di più* di cui necessita comunque la democrazia rappresentativa quando si misura con le *politiche* e non solo con il divenire degli schieramenti e delle competizioni della *politica*: un *di più* che non è un dettaglio additivo ma la chiave stessa per tradurre ogni progetto di governo politico nella concretezza e nell'efficacia di linee di azione appropriate alla complessità dei temi affrontati. Un *di più* che in modo genericamente riassuntivo possiamo associare a una qualche idea di *partecipazione* civica al costruire, valutare, realizzare decisioni che attengono a beni, bisogni, domande, opportunità che collegano in modo non scindibile le nostre opzioni individuali con la natura collettiva dei loro presupposti e dei loro effetti. Insomma, parliamo di decisioni intrinsecamente pubbliche e politiche proprio in ragione della pluralità delle aspettative individuali e private (...ansie, timori, angosce o progetti che siano) che le alimentano e che ne derivano. Ossia, l'efficacia di una politica pubblica è data dal ruolo che i suoi destinatari diretti e indiretti esercitano nella sua formazione e nella sua attuazione, sia all'interno che all'esterno dei procedimenti normativi e amministrativi. E dal modo in cui questa cittadinanza, nella pluralità dei suoi aggregati territoriali e/o funzionali, trova voce nel formarsi delle decisioni collettive in cui quella politica si articola; così come dalle forme e dagli strumenti con cui quella stessa cittadinanza può accedere ai processi con i quali si determinano le misure che quella politica contempla.

In questa generale prospettiva di temi e problemi il lavoro collettaneo che qui proponiamo affronta l'insieme delle questioni appena evocate su una scala tematica precipua: il *governo del territorio*. È un'opzione tutt'altro che settoriale dato che investe, com'è noto, il cuore dell'autonomia regionale e municipale, e dunque attiene alla funzionalità sostanziale della nostra forma di Stato.

All'interno di questo perimetro tematico le relazioni tra i diversi attori che partecipano alla formazione e alla messa in opera delle politiche possono configurarsi come un gioco di potere tra *policy makers* (coloro che disegnano le politiche) e *policy takers* (coloro che le costruiscono attraverso le pratiche) (Bang, 2005; Crosta, 2007). Entrambi i tipi di giocatori sono rispettivamente portatori di responsabilità e diritti, ed entrano in campo con aspettative diverse, ruoli non sempre definiti e sistemi di obiettivi spesso estremamente distanti. Potremmo dire che si contendono il potere di (pre-) determinare l'esito

¹⁴ A. Predieri, *Parlamento 1975*, Milano, Comunità, 1975 e *ivi* riferimenti ormai *d'aman*.

¹⁵ Cf. riassuntivamente e in chiave retrospettiva R. Bettini, *Sociologia del diritto amministrativo*, Milano, Angeli, 2000.

del processo decisionale: i primi in termini istituzionali, i secondi in termini sociali. La partecipazione è il campo da gioco, il terreno di sfida e anche lo strumento per individuare «zone» di possibile accordo attraverso quelli che nel saggio introduttivo del libro (a cura di Camilla Perrone), vengono individuati come *boundary objects*, oggetti «di confine» tra arene decisionali conflittuali, che possono coincidere con progetti e pratiche (Galison, 2010; Balducci, 2011). Essi non presuppongono il raccordo pacifico tra obiettivi e sistemi di valori inconciliabili, ma consentono di raggiungere un certo grado di efficacia di una politica, tenendo conto della complessità dei contesti e della irriducibilità (o almeno della difficile risoluzione) del conflitto sul piano dei valori (Mouffe, 2000; 2005; Parkinson, Mansbridge, 2012)¹⁶.

La maggior parte dei contributi sull'utilità della partecipazione – in particolare della democrazia partecipativa per la pianificazione territoriale – cercano di capire quali siano i suoi ambiti di efficacia, se sia opportuno o meno considerarla una modalità ordinaria di governo. I diversi contributi si inseriscono in questo dibattito esplorando una particolare condizione di «utilità» della partecipazione: la partecipazione intesa come *policy instrument* della *governance* istituzionale nell'ambito dei piani e delle politiche urbane e territoriali. Si annoverano orientamenti che provano a legittimare la partecipazione delimitandone i possibili domini di efficacia, costruendo dispositivi per la valutazione dei suoi prodotti, elaborando categorie di analisi, oppure raccontando semplicemente alcune esperienze (e i loro fallimenti). Altri si affidano all'efficienza di strumenti o tecniche interattive (a volte neanche verificate nelle pratiche, altre sopravvalutandone le prestazioni) senza di fatto entrare nel merito della questione. Si tratta spesso di argomentazioni gestite nella retorica delle politiche e dell'esaltazione del sapere tecnico e codificato: due ambiti in cui difficilmente si registra una reale disponibilità da parte dei protagonisti a ponderare e commisurare le proprie legittime competenze alla varietà dei contesti territoriali e delle specifiche istanze.

Esiste anche un altro gruppo di riflessioni che da molto tempo si interroga su come fare in modo che la partecipazione («*frame* semantico») utilizzato per includere l'arco delle attività comprese tra il *policy making* e il *community planning*) diventi o possa essere utilizzata appunto come uno strumento delle

¹⁶ Si tratta di due *frame* teorico-argomentativi diversi; entrambi rilevanti nelle argomentazioni intorno all'utilità della democrazia partecipativa (e deliberativa). Il primo, quello di Chantal Mouffe, sviluppa il tema del conflitto e analizza il modo in cui la democrazia deliberativa (e in particolare la teoria dell'argomentazione di Jürgen Habermas), si relaziona ad esso, esprimendo una prospettiva critica rispetto alla sua efficacia. Il secondo, quello di John Parkinson e Jane Mansbridge, riconduce il trattamento del conflitto a forme efficaci di «*deliberative bargaining*», legittimando la democrazia deliberativa come approccio sistemico ai processi decisionali di scale e natura diverse. Questione di *self-interest*, *bargaining*, *negotiation* e *use of power*, vengono ricomprese dagli autori, nel dominio della democrazia deliberativa (*deliberative negotiation*) da cui la maggior parte della letteratura li esclude (anche in Mansbridge et al., 2010). Su questi temi vedi il contributo di Camilla Perrone in questo testo (*A chi e serve partecipare? Diritti, responsabilità, opportunità*) e di Antonia Florida (2013), *Per un sistema deliberativo. Democrazia deliberativa, teorie ed esperienze*, Roma, Carocci.

politiche pubbliche (*policy instrument*)¹⁷ per il miglioramento della loro efficacia in situazioni di particolare complessità e conflitto.

Questo lavoro collettaneo si inserisce in quest'ultimo filone e indaga, attraverso l'esplorazione di casi empirici, le opportunità, i problemi e i limiti della partecipazione. Quest'ultima verrà intesa in talune delle vicende osservate anche come *processo di progettazione interattiva*, il cui obiettivo primario coincide con la produzione e la condivisione di *conoscenza utilizzabile* (scientifica, ordinaria, interattiva) ovvero con lo sviluppo di *processi di apprendimento* da parte degli attori coinvolti (Fareri, 2009) al confine tra più arene decisionali.

Attraverso il racconto di casi e alcune riflessioni al margine, l'insieme dei *case studies* affronta quindi molti nodi rilevanti del rapporto tra istituzioni e comunità, *rivisitando* il nesso tra politiche pubbliche e partecipazione.

Tutto ciò premesso, il libro nasce dal desiderio di riflettere su questi temi e su alcuni dilemmi della partecipazione per il governo del territorio e la pianificazione dello spazio.

L'esperienza della legge toscana sulla partecipazione (L.R. n. 69/2007), alla cui redazione alcuni degli autori accolti in questo volume hanno partecipato attivamente, ha offerto l'opportunità di mettere a fuoco alcune questioni tra la pratica e la teoria della partecipazione.

Nel libro sono infatti raccolte le riflessioni sulle fatiche compiute da un piccolo gruppo di ricercatori, composto da professori e *practitioners* che da diversi anni lavorano in questo campo, e che sono stati protagonisti di un importante momento di innovazione delle politiche istituzionali in Toscana, inaugurato appunto dalla legge sulla partecipazione, da alcune interessanti declinazioni e modifiche della Legge Regionale n. 1/2005 sul governo del territorio e da altre riforme apportate al quadro normativo toscano. L'intento che ci proponiamo è di utilizzare un insieme di esperienze toscane per porre all'attenzione dei molti studiosi e professionisti che si occupano di partecipazione, una «critica» costruttiva per affrontare il *follow through* (Forester et al., 2011) dei processi partecipativi e interrogarsi quindi anche sul ruolo della partecipazione come *policy instrument* (Fareri, 2009; Perrone, 2010; 2011). Che corrisponde a chiedersi: serve partecipare? Quali sono i risultati concreti della partecipazione? L'orizzonte dell'intero ragionamento è contenuto nella domanda ispiratrice del libro: *a che e a chi serve partecipare?*

L'idea di fondo consiste nell'utilizzare i casi a cui si fa riferimento come lenti interpretative mediante cui individuare e trattare concetti, variabili e metodi alla base del rapporto tra partecipazione, qualità ed efficacia del governo del territorio.

La *prima lente* assume il *focus* del rapporto tra politiche che coinvolgono specifiche agende istituzionali e partecipazione. Essa pone all'attenzione un gruppo

¹⁷ Palo Fareri dedica una parte consistente delle sue riflessioni scientifiche al tema della partecipazione intesa come *policy instrument*. Nel suo libro postumo, intitolato *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane* (2009), il concetto è ampiamente spiegato e argomentato. Il testo di Fareri costituisce uno dei riferimenti principali delle riflessioni contenute in questo contributo.

consistente di questioni elencate di seguito: il ruolo e i compiti della partecipazione nell'allargamento delle potenzialità dell'azione istituzionale; il modo in cui questa riesce a inglobare le variabili che un processo partecipativo può portare all'interno di un procedimento tecnico (come quello di elaborazione di un piano urbanistico o territoriale); conseguentemente il rapporto con le scelte di piano; il trattamento della questione se e come la partecipazione migliori il procedimento di elaborazione di uno strumento di governo del territorio.

La *seconda lente* esplora il ruolo della partecipazione come *policy instrument* e ne propone la funzione sostantiva nella costruzione dei temi e delle agende di *policy*, oltre che nella gestione del processo decisionale, riabilitandola rispetto al ruolo di tecnica a cui per un'intera stagione di pratiche (quella degli anni Ottanta) era stata relegata (Paba, 2004).

La *terza lente* riguarda la questione della legittimazione dei processi partecipativi rispetto alla loro capacità di «cambiare quello di cui si parla»: di qui il tema della condivisione del potere decisionale e dei ruoli che istituzioni e cittadinanza riescono ad esercitarvi e sono disposti vicendevolmente a legittimare nell'ambito di un processo partecipativo.

La *quarta lente* indaga il *conflitto* come opportunità nella costruzione delle politiche pubbliche, entrando nel merito di una questione di rilevanza strategica nella pianificazione territoriale, poiché la maggior parte dei processi partecipativi, sia promossi dal basso che dalle istituzioni, trattano conflitti territoriali irrisolti o rimossi dalla pianificazione ordinaria pregressa o enfatizzati da pratiche gestionali che si sviluppano nell'indifferenza delle comunità territoriali di riferimento ma che suscitano tensioni collettive allorché se ne manifestano gli effetti.

La *quinta lente* di riflessione osserva una questione teorica che appartiene da molti anni al dibattito sul valore aggiunto che la partecipazione può offrire agli attori che partecipano. Potremmo sintetizzarla con l'espressione «il gioco del piano». Essa parte dal presupposto che attori, responsabilità ed esiti della partecipazione siano fattori distinti, guidati da logiche proprie e autonome, ma comunque connessi da una relazione di reciproca interdipendenza. Ogni attore cerca di giocare un proprio ruolo potenziale nella costruzione partecipata del processo di pianificazione ma il suo peso e il significato della sua azione derivano, in termini fattuali, dal valore che quell'attore riesce ad acquisire per le risorse di cui dispone nella costruzione e nello svolgersi del processo di piano.

La *sesta lente* analizza le vicende empiricamente rilevanti concependo la partecipazione come una rotta strategicamente delineata per *navigare* tra interessi, conflitti, domande, obiettivi. È dunque una *lente* che osserva la ricerca e le esperienze dell'innovazione, ne considera i rischi di fallimento e suggerisce percorsi aperti a nuove sperimentazioni.

È dunque attraverso queste *lenti* che ripercorreremo le esperienze raccolte in questo volume. Esperienze che abbiamo selezionato secondo un triplice criterio: 1. la partecipazione diretta alle esperienze narrate da parte degli autori nei ruoli di facilitatori, garanti, consulenti, responsabili scientifici o comunque

con funzioni ad essi assimilabili; 2. la dimensione emblematica dei casi rispetto all'interazione dei diversi livelli di governo e di pianificazione in Toscana (con alcuni margini di generalizzazione ad altri contesti regionali); 3. l'impatto delle esperienze esaminate nel disegno delle politiche pubbliche regionali.

Nel merito, la maggior parte dei casi è stata selezionata tra i tanti sostenuti dalla legge toscana sulla partecipazione, proprio per il livello di innovazione e sperimentazione che il contesto istituzionale e normativo ha determinato; la stessa Legge Regionale sulla partecipazione (il percorso di costruzione della legge n. 69/2007 e alcune delle sue applicazioni più discusse) è stata assunta come un caso di studio. Altre vicende sono state individuate proprio perché mettono a fuoco temi, concetti, variabili e metodi alla base del rapporto tra partecipazione, qualità ed efficacia del governo del territorio.

Due casi affrontano con particolare evidenza il rapporto tra pianificazione e spazi di partecipazione. Si tratta di processi partecipativi che hanno affiancato l'elaborazione di piani urbanistici (due piani strutturali secondo la legge toscana sul governo del territorio L.R. n. 5/2005), quello di Prato (raccontato da Giancarlo Paba) e quello di Firenze (raccontato da Andrea Mariotto e Iolanda Romano). Il primo parzialmente realizzato nell'ambito della legge sulla partecipazione, il secondo svolto al di fuori di essa, ma nel clima che la legge aveva contribuito a determinare. I due processi sono molto diversi dal punto di vista del contesto politico e congiunturale, del rapporto con le fasi di elaborazione del piano e degli obiettivi. Entrambi però consentono di riflettere sull'efficacia e sui dilemmi dei percorsi partecipativi per la pianificazione ordinaria. In questo senso si potrebbe anche dire che essi costituiscano uno strumento interessante per la verifica di efficacia della partecipazione come *policy instrument* e della rilevanza della percezione pubblica della posta in gioco. I casi dimostrano che anche quando il percorso sembra contenere le premesse per concludersi con successo, se la posta in gioco e la temperatura del conflitto, anche derivante da scelte politiche pregresse, sono molto alte, gli esiti permangono incerti. Viceversa possono positivamente configurarsi (o almeno essere percepiti come positivi da una componente significativa degli *stakeholders*) laddove si diano un clima politico favorevole, una percezione più chiara delle questioni ancora aperte o di quelle chiuse, una mitigazione del conflitto mediante un adeguato investimento nella sua mediazione politica ad opera degli attori che dispongano di risorse adeguate allo scopo, l'incidenza del processo partecipativo concentrata in alcune fasi del procedimento tecnico piuttosto che come accompagnamento continuativo e, più in generale, il dispiegarsi del processo partecipativo tra informazione, costruzione del consenso e comunicazione. Entrambi i casi intercettano la prospettiva della *seconda* e della *quinta lente* sopra proposta. Il caso del piano strutturale di Firenze porta in rilievo con maggiore specificità i temi della *sesta*.

Tre casi affrontano specificamente il tema dei conflitti ambientali e territoriali: il caso del depuratore a Ponte Buggianese (analizzato da Massimo Morisi e

Andrea Pillon), il caso del pirogassificatore per rifiuti speciali a Castelfranco di Sotto (raccontato da Iolanda Romano e Andrea Pillon), l'esperienza di mobilitazione spontanea di una parte della cittadinanza contro il progetto di water-front finanziato dall'Autorità portuale di Carrara e sostenuto dall'Amministrazione di quel Comune (secondo la narrazione critica che ne danno Silvia Givone e Barbara Imbergamo). Tre storie diverse, due relative alla localizzazione di grandi infrastrutture, una alla difesa del «bene comune» costa, che condividono alcuni temi: la legittimazione dei processi partecipativi dal «basso»; le risposte della politica alle sollecitazioni e alle proteste di piccoli gruppi di cittadini su questioni confermate durante la campagna elettorale del sindaco; la legittimità del *pre-commitment* tra le istituzioni e un piccolo numero di cittadini; il ruolo e l'efficacia della partecipazione nel trattamento dei conflitti e nella costruzione di una decisione pubblica, la capacità quindi di incidere nelle politiche. Nel complesso, le tre esperienze sono riconducibili alla *terza* e alla *quarta lente* di riflessioni indicate in precedenza. Si riferiscono alla *prima lente*, gli ultimi due casi: il primo *electronic (e) Town Meeting (e-TM)* condotto in Italia sulle tematiche del paesaggio, per raccogliere percezioni e argomentazioni e disegnare progetti con gli abitanti: un percorso partecipativo/deliberativo costruito come dispositivo delle politiche regionali per la gestione di un tema cruciale di pianificazione territoriale (esaminato da Matteo Robiglio); l'esperienza delle *mappe di comunità* nella formazione del piano strutturale di Montespartoli e del piano paesaggistico della Puglia come esperienze di riappropriazione «comunitaria» del territorio e di costruzione di cittadinanza attiva (due vicende analizzate da Alberto Magnaghi). Vicende pianificatorie queste ultime che, al di là delle cospicue ambizioni che esprimono nei rispettivi obiettivi, pongono in evidenza la tematica della partecipazione come strumento di apprendimento trasformativo (Forester, 2009).

Infine, la ricostruzione dei casi è incorniciata da due contributi introduttivi e uno conclusivo, che, rispettivamente, collocano l'analisi dei casi nel contesto del processo trasformativo che la crisi economica e politico-istituzionale sta imponendo al Paese; spiegano la specificità dell'esperienza toscana e i limiti della sua comparabilità; restituiscono al dibattito interdisciplinare sul governo del territorio problemi ancora aperti e durevoli prospettive divergenti.

Il saggio introduttivo di Camilla Perrone, infatti, riflette sul ruolo cruciale della partecipazione nel nuovo contesto della crisi, che ha esasperato le minacce delle politiche neoliberiste e sottratto diritti e beni comuni alle cittadinanze. Il contributo successivo di Antonio Floridia¹⁸ è una propedeutica ed utile ricostruzione critica del processo di elaborazione della legge toscana e di alcune sue applicazioni, che consente di definire il frame interpretativo all'interno del quale leggere le esperienze prese in esame e rintracciare criticamente il nocciolo di innovazione che esse racchiudono.

¹⁸ Antonio Floridia è dirigente della Regione Toscana nel settore «Politiche per la partecipazione». Ha avuto un ruolo chiave nel processo di redazione della L.R. n. 69/2007 sulla partecipazione; attualmente sta collaborando al processo di revisione della legge, apertosi presso il Consiglio Regionale della Toscana.

Chiude il libro un dialogo che indaga proprio il ruolo della partecipazione, tra Massimo Morisi che ha contribuito all'elaborazione della legge e alla sua sperimentazione¹⁹, e Luigi Mazza che da molti anni nutre il dibattito scientifico con contributi sul rapporto tra pianificazione dello spazio e governo del territorio delimitandone criticamente i confini epistemici e applicativi. Due voci che esprimono punti di vista diversi ma che cercano, pur nella distanza delle proprie competenze, di trovare un terreno di dialogo da cui possano emergere nuovi temi di ricerca e riflessione a vantaggio delle relative discipline pur in un clima in cui il discorso sull'interdisciplinarietà sembra sovente svilupparsi a detrimento del rigore e della riconoscibilità culturale delle matrici dei singoli saperi.

Un dialogo nel quale ci si chiede quale ruolo abbia avuto o potrebbe avere la partecipazione in un contesto di relazione (a volte conflittuale) tra *responsabilità della pianificazione* (come dominio dei tecnici investiti di o che condividono obblighi civici) e *responsabilità delle politiche* (come dominio conteso tra poteri e cittadinanza)? La partecipazione migliora il progetto? Lo legittima? Rende il progetto più efficace perché allarga il patrimonio di conoscenze e la platea di attori responsabili della sua gestione? Quale è la posta in gioco in un processo partecipativo? E come fare a gestirla (dal punto di vista sia del problema che occorre trattare e sia nella prospettiva degli attori che vi si cimentano)? Come coniugare il *mainstreaming* emergente della partecipazione (consolidato in prassi, leggi, routine) con le iniziative auto-promosse dal basso? In quale modello di democrazia la partecipazione nel «far politiche» può iscriversi e con quali prospettive rispetto a un governo pubblico fondato sulla rappresentanza politica?

i Curatori
Firenze, luglio 2013

¹⁹ Massimo Morisi è stato «garante della comunicazione» per la legge regionale sul Governo del territorio 1/2005. Durante lo svolgimento del suo incarico ha gestito (nel ruolo di garante della comunicazione di singoli processi) e osservato molti dei processi partecipativi relativi a politiche e questioni territoriali, realizzati con il finanziamento della L.R. n. 69/2007 sulla partecipazione.

Gli autori

Antonio Floridia dirige il settore delle «Politiche per la partecipazione» della Regione Toscana. Nel 2008-2009 e nel 2011-2012 ha avuto incarichi di docenza presso la Facoltà di Scienze Politiche «Cesare Alfieri» dell'Università di Firenze. Ha pubblicato recentemente il volume *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi* (Roma, Carocci, 2013).

Silvia Givone e Barbara Imbergamo, socie fondatrici di Sociolab, società cooperativa che dal 2007 si occupa della gestione di processi di partecipazione per pubbliche amministrazioni, organizzazioni no profit e imprese.

Alberto Magnaghi, architetto urbanista, professore emerito dell'Università di Firenze, presidente della Società dei territorialisti. Tra i suoi lavori (quale curatore, 2012), *Il territorio bene comune*, Firenze University Press, Firenze; (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino; (2010), *Il progetto degli spazi aperti per la costruzione della bioregione urbana*, in Magnaghi A., Fanfani D., *Patto città campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze; (quale curatore, 2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze; (2005) *The Urban Village. A Charter for Democracy and Local Self-sustainable Development*, p. 220, Zed Books, London.

Luigi Mazza, professore emerito, Politecnico di Milano.

Andrea Mariotto, laureato in architettura e dottore di ricerca in politiche pubbliche per il territorio, è esperto di facilitazione e mediazione dei conflitti per piccoli e grandi gruppi per la progettazione condivisa. Ha ideato il progetto «Cambieresti», per la promozione di politiche territoriali partecipate di sviluppo sostenibile. È coordinatore del Corso di perfezionamento post-laurea «Azione locale partecipata e sviluppo urbano sostenibile», Università IUAV di Venezia.

Massimo Morisi insegna Scienza politica all'Università di Firenze ove presiede il corso di laurea in Scienze politiche. Svolge l'ufficio di garante per la comunicazione e la partecipazione nel governo del territorio in Toscana e coordina il Master in progettazione e gestione dei processi partecipativi. Tra i suoi lavori in questo ambito tematico *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica* (curato insieme a Andrea Paci, Bologna, Il Mulino, 2009) e *Policies for landscape between protection, conflict and innovation. The Tuscan case and the "theory"*, in «I Quaderni di Careggi» (2012).

Giancarlo Paba è professore ordinario di Tecnica urbanistica dell'Università di Firenze, presidente del corso di laurea magistrale in Pianificazione e progettazione della città e del territorio, presidente della Fondazione Giovanni Michelucci di Fiesole. Ha pubblicato di recente: *Corpi urbani*, FrancoAngeli, Milano, 2010; *Partecipazione in Toscana* (con A.L. Pecoriello, C. Perrone, F. Rispoli), Firenze University Press, 2009; *Housing Frontline* (con C. Marcetti, S. Tosi Cambrini, N. Solimano), Firenze University Press, 2010.

Camilla Perrone, architetto e dottore di ricerca in Progettazione urbana, territoriale e ambientale, è ricercatrice presso l'Università di Firenze nella quale insegna Politiche urbane e territoriali e svolge ricerche nel campo della pianificazione interattiva. Ha insegnato nelle università di Toronto, Sidney e Tübingen. Ha inoltre recentemente ricevuto un riconoscimento internazionale per l'attività svolta nei corsi di dottorato italiani (AESOP Excellence in Teaching Award 2013). Presta consulenze sulla costruzione interattiva dei piani urbanistici e territoriali. Tra i suoi libri si ricordano *DiverCity. Conoscenza, pianificazione e città delle differenze* (FrancoAngeli, 2010) e *Per una pianificazione a misura di territorio* (Firenze University Press, 2011).

Andrea Pillon, laureato in Scienze politiche e diplomato al Master in Analisi delle politiche pubbliche presso il Corep di Torino, dal 1999 è socio di Avventura Urbana. Esperto di analisi e facilitazione dei processi decisionali, è specializzato nella mediazione dei conflitti ambientali, nella programmazione strategica e nell'elaborazione di progetti di sviluppo locale. È co-autore del libro *Avventure Urbane, progettare la città con gli abitanti* (con M. Sclavi et al., Eleuthera, 2002), ha collaborato alla stesura dei volumi *A più voci* (L. Bobbio et al., Edizioni Scientifiche Italiane, 2004) e *Amministrare con i cittadini* (L. Bobbio ed al., Rubbettino Editore, 2007) e contribuito alla redazione del numero della Rivista Urbanistica (n. 142, aprile-giugno 2010) dedicato al dibattito pubblico per la realizzazione della Gronda di Ponente a Genova.

Matteo Robiglio, architetto, è professore associato di composizione architettonica e urbana presso il Dipartimento di Architettura e Design (DAD) del

Politecnico di Torino. Dopo una lunga esperienza in Avventura Urbana, nel 2011 fonda, insieme ad Isabelle Toussaint, TRA_architettura condivisa (www.tra.to.it), società specializzata nella progettazione di interventi architettonici, urbani e territoriali complessi, basati sull'interazione tra gli attori, i portatori di interessi, le amministrazioni pubbliche e la cittadinanza.

Iolanda Romano, architetto e dottore di ricerca in politiche pubbliche del territorio, è un'esperta di processi decisionali inclusivi. Ha fondato nel 1992 Avventura Urbana, società impegnata da più di vent'anni in Italia e in Europa nella democrazia partecipativa e nella mediazione dei conflitti locali. Fra le sue pubblicazioni si segnala *Avventure Urbane, progettare la città con gli abitanti* (con M. Sclavi et al., Eleuthera, 2012) e, recentemente, *Cosa fare, come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, con un intervento di Gustavo Zagrebelsky (edizioni Chiarelettere, 2012).

Giochi di potere

Serve partecipare? E a chi? Diritti, responsabilità, opportunità

di Camilla Perrone

1.1 | Cosa è cambiato? Crisi, diritto alla città e partecipazione

«Cities for people not for profit» (Brenner, Marcuse, Mayer, 2012) è il titolo di un libro edito recentemente nell'ambito degli studi di *critical urban theory*¹, che torna a riflettere sul concetto di *diritto alla città* (Lefebvre, 1968)², con riferimento alla crisi finanziaria globale e alle sfide che ne derivano sul piano della governance urbana.

Il messaggio contenuto nello slogan ci porta direttamente al cuore del problema che questo contributo intende indagare, e che ha a che fare con la partecipazione e con gli orizzonti di utilità delle pratiche interattive nella costruzione di politiche urbane e territoriali, prima e durante la crisi (nel cuore dei processi di riorganizzazione istituzionale). Lo sfondo a cui le riflessioni di questo contributo fanno riferimento è definito dal dibattito su alcuni temi «caldi» che hanno contribuito a nutrire il discorso sulla partecipazione nel corso negli ultimi trent'anni (il «diritto alla città», i movimenti e il loro ruolo nella costruzione delle politiche pubbliche, le politiche e le derivazioni del neoliberismo) e che non possono essere ignorati, seppur nella consapevolezza della parzialità di certe visioni o di taluni approcci.

¹ Il termine «critical urban theory» esprime l'approccio critico allo studio dell'urbanizzazione capitalista e ha come riferimenti seminali i contributi degli esponenti del pensiero radicale (di sinistra) come David Harvey (1976), Henri Lefebvre (1968), Manuel Castells (1972) e i loro numerosi epigoni. Di seguito si riporta una descrizione sintetica di questo campo di studi scritta da Brenner: «[...] critical urban theory emphasizes the politically and ideologically mediated, socially contested and therefore malleable character of urban space – that is, its continual (re)construction as a site, medium, and outcome of historically specific relation of social powers» (2012, 11).

² Il concetto di «diritto alla città» di Lefebvre nasce come risposta al processo di modernizzazione della vita quotidiana indotto dal fordismo, dall'industrializzazione e dalle consistenti migrazioni dalla campagna alla città degli anni Sessanta in Francia. Lefebvre considera i processi di urbanizzazione indotti dall'insieme dei fattori indicati sopra, come una «crisi della città» che si esprime nella tendenza all'omogeneizzazione degli stili di vita e alla «colonizzazione» della vita quotidiana. La natura della crisi contemporanea è diversa, e naturalmente lo sono il contesto storico e sociale. Tuttavia alcuni effetti di entrambe le crisi sembrano assomigliarsi molto. Marcuse (2012) si chiede infatti: *Whose right(s) to what city?* Ed è forse questa la domanda da farsi nel tentativo di capire quale breccia possa tracciare la partecipazione nella costruzione di una risposta istituzionale e sociale alla crisi.

La letteratura sulla democrazia partecipativa è ormai davvero generosa, così come quella sugli effetti urbani del neoliberismo e delle molte politiche derivate (diversamente declinate nei contesti europei e asiatici, o in altre parti del mondo). Entrambi i settori indagano a fondo gli aspetti teorici dei due approcci, talvolta anche costruendo relazioni reciproche; esplorano casi, suggeriscono modelli e paradigmi, anche se non sempre efficaci. E da entrambi i settori emerge con evidenza l'importanza di affrontare efficacemente un problema complesso di politiche pubbliche: come fare in modo che le città tornino ad essere «per i cittadini», e poi ancora, come rendere possibili percorsi di trattamento di problemi (di pianificazione) apparentemente intrattabili, in un contesto di responsabilità condivisa, ma di arene di interessi, valori e obiettivi, spesso divergenti e non riconducibili ad un unico universo di relazioni.

La crisi economica globale ha estremizzato molti dei conflitti e dei problemi indagati sino a qui e sarebbe quindi inutile continuare a ragionare su questi temi in assenza di questo nuovo «attore».

Per questa ragione, oggi, «cities for people not for profit» sembra diventare una *issue* strategica di planning (oltre il dibattito sul neoliberismo e quello sulla democrazia partecipativa); sicuramente lo è delle politiche pubbliche, forse lo è sempre stata, ma oggi lo diventa in modo prioritario nella misura in cui la crisi costituisce una minaccia concreta, e sempre più consistente, al «diritto alla città».

Introdurre queste riflessioni con un riferimento esplicito all'orizzonte verso il quale le politiche pubbliche dovrebbero tendere (città per i cittadini), e al ruolo che la partecipazione potrebbe giocare nella ricostruzione del «diritto alla città» individuando percorsi di trattamento dei problemi, è sembrato quasi doveroso. Le note che seguono, e che introducono i temi di questo contributo, potranno forse aiutare a contestualizzare queste prime osservazioni.

Per molti anni, potremmo dire almeno gli ultimi trenta, un certo tipo di letteratura di studi urbani, ha indagato con determinazione e allarmismo gli effetti della logica capitalista sui processi di urbanizzazione e di riorganizzazione sociale, raggruppando all'interno del termine «neoliberismo»³, la pluralità dei fenomeni, dei pensieri e delle critiche che hanno interagito o sono stati esito di dinamiche economiche orientate dal profitto piuttosto che da istanze di difesa dei beni comuni.

In alcune letture più specifiche l'insieme delle forze a energia contraddittoria e i conflitti connessi a tali dinamiche, è stato definito *New Metropolitan Mainstream* (Schmid, 2012; INURA⁴) includendo fenomeni come la *commodi-*

³ La letteratura su questo tema è veramente sconfinata. Sarebbe difficile ricostruire un elenco esaustivo. Si segnalano quindi solo alcuni dei testi più recenti, che possono essere considerati un utile sostegno alle argomentazioni contenute in questo contributo: Harvey (2007); Chomsky, McChesney (2011); Duménil, Lévy (2011); Brenner, Theodore (2003).

⁴ La rete internazionale di ricerca INURA (*International Network for Urban Research and Action*) ha da qualche anno intrapreso un progetto di ricerca intitolato *New Metropolitan Mainstream* a cui collabora chi scrive. Si tratta di una ricerca comparata che intende confrontare i processi di urbanizzazione (e le forme di resistenza) diffusisi in molte città del mondo negli ultimi anni, molti dei quali di matrice neoliberista. I primi risultati della ricerca sono consultabili al seguente indirizzo: www.inura.org.

fication dell'urbano, l'intreccio tra strategie pubbliche e private nel promuovere processi di gentrificazione rivolti sempre più spesso a intere aree urbane, la conseguente «rimozione» di segmenti di popolazione marginalizzata, il reiterato *rescaling* dello sviluppo urbano, la diffusione dell'ingiustizia spaziale, l'aumento e l'ulteriore diffusione dei processi di urbanizzazione informale dal sud al nord del mondo, la diffusione delle aree di investimento speculativo e così via.

Se da un lato la crisi ha esasperato gli effetti delle dinamiche neoliberiste, dall'altro ha anche determinato la rottura di alcuni dei paradigmi noti dell'urbanizzazione globale. Il testo s'inserisce in questo dibattito suggerendo un punto di vista articolato proprio sulla natura e la complessità delle contraddizioni della crisi. Un punto di vista forse utile alla comprensione dei fenomeni in atto e all'individuazione dei nuovi campi dell'agire in una prospettiva di politiche pubbliche. Soprattutto nella misura in cui evidenzia, nel dispiegarsi di nuove condizioni di recessione, almeno due conseguenze interconnesse: da un lato l'intensificarsi (quasi drammatico) delle contraddizioni che sono state oggetto delle mobilitazioni dei movimenti sociali urbani negli ultimi trent'anni; dall'altro, aspetto ancora più rilevante, la contemporanea e conseguente legittimazione della teoria dell'insostenibilità dei processi neoliberisti di urbanizzazione (ovvero l'insieme dei processi di *profit-driven urbanization* riconosciuti dalla letteratura come espressione del neoliberismo).

Se da un lato i processi di urbanizzazione hanno subito una forte accelerazione, spesso generalizzandosi (in parte anche omologandosi), dall'altro, molte azioni di rivendicazione degli spazi urbani, si sono diffuse in un processo che potremmo definire di riscoperta dell'urbano, una riscoperta strettamente interconnessa con le dinamiche della globalizzazione. Ne sono un esempio i molti movimenti sociali urbani che hanno resistito alla «modernizzazione» delle loro città, lottando per il «diritto alla città» contro la commercializzazione degli spazi, creando nuovi generi di luoghi, concreti e alternativi, trasformando la società e la vita quotidiana attraverso l'azione politica e sociale (Mayer, 2012). Un ruolo rilevante lo hanno esercitato anche gli scioperi e le proteste organizzati in molte città europee e la diffusione mondiale del movimento «Occupy» contro le banche e la «privatizzazione» del capitale monetario in nome di una stabilizzazione fittizia (quasi cento città di 82 Paesi del mondo per un totale di quasi tremila comunità promotrici, da New York e Washington all'Europa, e poi a tutti i continenti)⁵. Essi hanno contribuito a sottolineare le debolezze di un sistema basato sul profitto e quindi la rilevanza di modelli di sviluppo e stili di vita alternativi.

La provocazione, contenuta nel titolo del libro, riparte proprio da qui; riporta il dibattito sulla rilevanza di intraprendere percorsi alternativi; evidenzia l'urgenza di ridefinire la società urbana, o di riscoprirne possibili trasformazioni proprio nel modo auspicato da Lefebvre (e non a caso proprio in un periodo di

⁵ Sul tema del movimento «Occupy» cfr. la rivista di *Planners Network* (2012).

crisi della città, quella del 1968): ovvero in un processo di costante reinvenzione dell'urbano.

Circa quarant'anni fa Lefebvre osservava appunto la nascita di una nuova «questione» urbana e sociale, introducendo lo slogan «il diritto alla città». La situazione di oggi è molto diversa e noi viviamo in un mondo urbano completamente differente. Nonostante ciò, questo appello torna ad essere ascoltato e soprattutto pronunciato nelle diverse parti del mondo, forse proprio per effetto delle minacce a ogni genere di diritto indotte dalla crisi, e dell'incapacità di intervenire. Più che in ogni altro periodo, in tempi di crisi, il contributo di Lefebvre torna a essere di straordinaria attualità. Nel suo messaggio il «diritto alla città» è in realtà il diritto alla città futura, quella che ancora deve venire; un diritto trasformato e rinnovato, alla vita urbana. Esso include molto di più che i diritti essenziali a esistere e a soddisfare i bisogni di base (seppure siano essi oggi ad essere minacciati con più forza dall'incapacità di governo delle catastrofi ambientali e finanziarie). Un «molto» che allude proprio a ciò che definisce la società urbana e il suo «farsi» continuo in una costante reinvenzione, attraverso corsi d'azione solo parzialmente prevedibili (Schmid, 2012). Un «molto» che potrebbe aiutarci a considerare la crisi contemporanea come un'opportunità per immaginare visioni alternative della vita urbana tra tattiche di sopravvivenza e scelte di resistenza (oltre il capitalismo come principio ordinatore degli equilibri economici e delle politiche di organizzazione dello spazio) e creare *possible urban worlds* (INURA, 1998).

In discussione sono allora i detentori dei diritti (chi sono?), il contributo che essi possono dare alla costruzione del futuro (come possono collaborare), la stessa natura del diritto (un diritto inteso come *domanda* degli esclusi, come *grido* per le necessità materiali della vita, unitario in senso politico ovvero che rende possibile rivendicare e soddisfare la pluralità dei diritti), la natura della città futura (una città che incorpora i principi di giustizia, equità, democrazia, accessibilità, comunità, spazio pubblico, qualità ambientale, sviluppo del potenziale umano, sostenibilità, diversità) (Marcuse, 2012).

Ecco quindi che provare a riflettere su questo tipo di interrogativi ci riporta allo slogan «Cities for people not for profit». Esso contiene in sé due aspetti concatenati.

Il primo riguarda la rilevanza di restituire (il diritto a)le città ai cittadini. E in questo senso il libro suggerisce il contributo di un certo settore della teoria urbana critica, che ha studiato approfonditamente gli effetti delle strategie di mercato *profit-oriented* sui paesaggi urbani contemporanei, ma che può offrire ancora molto, indagando le «pratiche della crisi» che contrappongono alla logica dei valori di scambio (*exchange-value*), quella dei valori d'uso (*use-value*).

Il secondo si riferisce all'importanza di capire in che modo «tutti» possano intervenire – in quali arene e con quali responsabilità – per rendere possibili nuovi corsi d'azione. Il «diritto alla città» è inteso come lo scenario in cui la città futura si auto-costruisce attraverso i processi (il più possibile interattivi).

In questo senso, potremmo dire, assumendo la recente definizione di Harvey (2008, p. 40), che «diritto alla città» possa essere inteso come diritto a controllare i processi di urbanizzazione (intesa anche come trasformazione della società) e a istituirne di nuovi, rimanendo al riparo dalla retorica del diritto alla città come copertura dei processi partecipativi (Mayer, 2012).

Combinando quindi l'approccio critico degli studi urbani che analizza l'intersezione tra capitalismo e processi di urbanizzazione – esaminando gli squilibri tra forze sociali, le relazioni di potere, le ingiustizie socio-spaziali, le contraddizioni o i conflitti, e soprattutto esplorando le possibilità per una vita urbana più giusta, progressiva e sostenibile – con la dimensione attiva della crisi che si esprime nei movimenti di protesta così come nelle pratiche di *possible urban worlds*, quello che si profila, almeno agli occhi di chi scrive, è uno scenario di sfide a due facce. Da un parte ci sono le sfide per la pianificazione chiamata a trattare problemi e conflitti al di fuori delle logiche neoliberiste, o in contrapposizione ad esse, che sembrano rivelarsi come intrattabili. Dall'altra c'è invece l'importanza di difendere l'idea che le città siano luoghi dell'abitare per i cittadini e non arene per l'investimento economico. In entrambi i casi, la partecipazione, o più in generale il modo di costruire innovazione e cambiamento, attraverso forme di mutua interazione (coordinata), potrebbe giocare un ruolo strategico (se opportunamente ridefinita a partire dalla messa in discussione e dalla riformulazione critica di alcuni assiomi consolidati, e messa al riparo dalle retoriche e dalle strumentalizzazioni). Diventerebbe un problema di politiche pubbliche capire in che modo, con quali aspirazioni e quali utilità.

Un primo contributo in questa direzione potremmo prenderlo in prestito dalla letteratura che ha recentemente riletto il concetto di *trading zone* di Galison (1999; 2010), applicandolo ai processi di pianificazione che prevedono meccanismi interattivi o negoziali (Mäntysalo, Balducci, Kangasoja 2011; Balducci, 2011): «l'idea di fondo è che l'innovazione o il cambiamento di paradigma non avvenga quando tutti i partecipanti condividono l'obiettivo dell'azione, ma quando si costruisce una zona di scambio limitata, una *Trading Zone* appunto, che consente innovazioni parziali ascrivibili a strategie anche in conflitto fra loro» (Balducci 2011, p. 33). Una sorta di zona franca per esercizi di «deliberative negotiation», come li definisce Mansbridge (et al., 2010, pp. 70-72) in situazioni di pluralità di obiettivi (*incompletely theorized agreements*) o di accordo su un obiettivo (piuttosto su un prodotto) per ragioni diverse (*integrative negotiation*)⁶. La partecipazione dunque potrebbe essere intesa non tanto come

⁶ Jane Mansbridge, James Bohman, Simone Chambers, David Estlund, Andreas Føllesdal, Archon Fung, Cristina Lafont, Bernard Manin and José Luis Martí individuano quattro forme di «deliberative negotiation» come alternative all'idea di una definizione di democrazia deliberativa in contrapposizione alle questioni di potere, all'inclusione del self-interest, alla dimensione negoziale: «In what we call *convergence*, deliberation concludes with participants agreeing on a single outcome for the same reasons, but begins without significant conflicts of opinion or interest [...]. *Incompletely theorized agreements* originate with conflicting opinions on the common good and conclude with participants agreeing on a single outcome, but for different reasons [...]. Integrated solutions, or «win-win» solutions based on *integrative negotiation*, are also forms of coordi-

strumento per costruire un'arena unica di interazione intorno a un sistema di obiettivi condivisi (orizzonte assai sfocato del contesto contemporaneo sempre più articolato e differenziato), quanto piuttosto come un'opportunità per individuare e delimitare *trading zones*.

Prima di proseguire su questo tema, sembra utile ora provare a riflettere sull'approccio ai problemi (soprattutto al tipo di problemi derivati dalla crisi) e sulla «disponibilità» della pianificazione a misurarsi con forme di *productive disagreement* (Mouat, Legacy, March, 2011).

1.2 «The problem is the solution»: rendere trattabili problemi (di pianificazione) intrattabili

Una premessa è necessaria. Potremmo forse dire, a valle delle considerazioni fatte fin qui, che la pianificazione è un terminale sensibile di molti dei conflitti e delle estremizzazioni emersi durante la stagione neoliberista (ultimi trent'anni), consolidatisi per effetto della crisi (dal 2008 a oggi). Quasi il pettine a cui vengono i nodi. È importante però chiarire di quale dominio di *planning* stiamo parlando. Non tutti condividono la stessa familiarità (se non altro rispetto alla struttura delle interazioni del processo decisionale) con la partecipazione. Il nostro è quello dell'*agonistic planning* derivato e interconnesso con la *agonistic theory* (e con la più recente teoria della *mutual justifiability* nelle negoziazioni deliberative⁷; Mansbridge et al., 2010), il tema dei conflitti di pianificazione e il concetto di pianificazione interattiva. Esso è inteso come un meccanismo complesso attraverso il quale le diverse parti vengono coinvolte e contribuiscono al processo di *planning decision making* anche quando tra di esse esiste e permane disaccordo (Hillier, 2002; Mouffe, 2000; 2005; Pløger, 2004; Purcell, 2009)⁸.

nation that originate with conflict and conclude with agreement on one outcome but for different reasons [...]. Finally, in *fully cooperative distributive* negotiations (henceforth simply «fully cooperative negotiations») participants enter a deliberation with conflicting interests, but, after deliberating on the content of those interests and on the principles of fairness appropriate to adjudicating them, adopt a distributive agreement that all consider fair. *Distributive* negotiations differ from *integrative* negotiations in having zero-sum outcomes» (Mansbridge et al., 2010, pp. 70-72). In questo ragionamento si fa riferimento alla seconda e alla terza perché sembrano relazionarsi meglio al concetto di *trading zone* e alla dimensione negoziale cui questa allude.

⁷ Nel testo di Mansbridge (et al., 2010) si legge: «participants in deliberation advance «considerations» that others «can accept»—considerations that are «compelling» and «persuasive» to others and that «can be justified to people who reasonably disagree with them». This criterion of «mutual justifiability» has become central to the concept of deliberation». «Ideally, participants in deliberation are engaged, with mutual respect, as free and equal citizens in a search for fair terms of cooperation. These terms can include the recognition and pursuit of self-interest, including material self-interest, and some forms of negotiation, constrained by the deliberative democratic ideals of mutual respect, equality, reciprocity, mutual justifiability, the search for fairness, and the absence of coercive power» (Mansbridge et al., 2010, pp. 67, 94).

⁸ Di seguito si riporta una citazione che aiuta a capire il significato di *agonistic planning* e le ragioni per cui si ritiene rilevante assumere una prospettiva agonistica nel caso di problemi di pianificazione intrattabili e dispute da gestire in contesti interattivi: «The main rationale is that disputes may produce opportunities for meaningful disagreement, if this energy is harnessed productively, avoiding unproductive or even intractable disputes. A fundamental element of productive disagreement is an ability to modify and recast the initial «problems» that urban projects are intended to address, so that new, innovative and mutually

Ovvero non è necessario eliminare il conflitto dalle arene decisionali per costruire decisioni. Gli stakeholders possono trovare un accordo su certe questioni e approvare o dissentire rispettosamente sulle altre (Mansbridge, Parkinson, 2012; Mansbridge J. et al., 2010)⁹, utilizzando le arene deliberative non come strumenti costruzione del consenso, ma come occasioni di chiarificazione del conflitto e strutturazione del dissenso. In questo quadro, *self-interest* (opportunamente contenuto), negoziazione, gestione del potere (contenimento entro limiti minimi di forme di coercizione), conflitto tra interessi, sono *issues* centrali del discorso sulla partecipazione. Sono capisaldi di un nuovo ideale regolativo di deliberazione per una politica basata sul riconoscimento della diversità di opinioni e di interessi, oltre la retorica del linguaggio della ragione e del mito del miglior argomento (Habermas, 1990). In una prospettiva di *agonistic planning* il disaccordo può essere utilizzato in modo produttivo per riformulare i problemi, comprendere la complessità e la diversità degli obiettivi delle parti, individuare quelle *trading zones* alla Galison di cui si accennava prima, necessarie alla costruzione di incrementi di corsi d'azione altrimenti difficilmente raggiungibili.

È questo ciò che Mouat, Legacy and March (2011) definiscono appunto *productive disagreement*: un disaccordo, un conflitto nella peggiore delle ipotesi, o una disputa basata sui valori, che diventano opportunità per trovare soluzioni migliori, soprattutto innovative, anche attraverso il coinvolgimento di un più ampio range di attori. In questo senso, come sostengono i tre autori (2011), il cui contributo ha dato il titolo a questo paragrafo, il problema stesso, per quanto intrattabile possa apparire, può contenere la soluzione. Il punto è come fare a riconoscerla.

Pianificazione e interazione sono componenti costitutive di questo difficile percorso ed è necessario che l'intreccio tra temi, obiettivi, conflitti e gestione interattiva dei processi, venga trattato a sua volta come un problema, potremmo forse dire di teoria dei giochi. Entrambe le parti devono accettare l'irriducibilità degli obiettivi ad un'unica arena decisionale. Entrambe le parti devono scegliere la soluzione che porti, seppur in una zona circoscritta, al giovamento (non importa tanto nell'ambito di quale sistema di obiettivi e di valori) di entrambi.

Del resto il modello di *agonistic democracy* proposto da Chantal Mouffe a cui l'*agonism planning* si riconduce, enfatizza proprio l'inevitabilità del con-

«better» solutions might be found, while including a wider range of people. This inclusion of many actors also offers the ability to meaningfully move beyond forms of engagement that are prescribed by regulation or statute, to locally particular processes that pay heed to local contexts» (Mouat, Legacy, March, 2011).

⁹ Questo questione è all'origine di una critica aperta alla democrazia deliberativa da parte di Chantal Mouffe che la considera uno strumento «per lasciare il conflitto al di fuori delle aree decisionali», con la pretesa di contro, di poterlo trattare. Molti autori (esperti di democrazia, scienze dell'amministrazione e partecipazione), si sono confrontati su temi analoghi, esprimendo posizioni spesso in disaccordo con la visione della Mouffe. Del pensiero dell'autrice si richiamano qui, gli elementi di riflessione che consentono di spiegare meglio il significato di *trading zone*: temi a cui lo stesso Galison (autore del concetto di *trading zone*) si riferisce. Un altro ambito di studi a cui potremmo ad esempio ricondurre utilmente il concetto di *trading zone*, su cui si ritornerà più avanti, è quello del «deliberative bargaining» recentemente introdotto da Parkinson e Mansbridge (2012). Su questo tema vedi anche Mansbridge et al. (2010) che affrontano il tema delle relazioni tra conflitto, potere e «deliberative negotiation».

flitto nella vita politica e l'impossibilità di identificare conclusive e razionali procedure decisionali a causa della diffusione dei centri di potere e della pluralità dei valori. Soprattutto teorizza l'importanza di riconoscere i nemici come avversari legittimandone quindi il ruolo nei processi decisionali interattivi. Aspetto che sembra essere cruciale in un contesto in cui le visioni divergenti e conflittuali complicano enormemente i percorsi interattivi (il cui compito difficilmente potrebbe essere quello di ricondurre il discorso pubblico ad un unico sistema di obiettivi condivisi) e richiedono navigazioni strategiche in molti campi di pratiche per legittimare il discorso pubblico.

Introducing the category of the «adversary» requires complexifying the notion of *antagonism* and distinguishing it from *agonism*. *Antagonism* is struggle between enemies, while *agonism* is struggle between adversaries. We can therefore reformulate our problem by saying that envisaged from the perspective of «agonistic pluralism» the aim of democratic politics is to transform *antagonism* into *agonism*. This requires providing channels through which collective passions will be given ways to express themselves over issues, which, while allowing enough possibility for identification, will not construct the opponent as an enemy but as an adversary. An important difference with the model of «deliberative democracy», is that for «agonistic pluralism», the prime task of democratic politics is not to eliminate passions from the sphere of the public, in order to render a rational consensus possible, but to mobilize those passions towards democratic designs (Mouffe, 2000, p. 16).

Se proviamo a tenere insieme alcuni concetti espressi sin qui, possiamo quindi desumere che la sfida della pianificazione interattiva non sia tanto quella di individuare principi su cui trovare consenso, accordo e una comune razionalità dell'agire, quanto quella di trovare soluzioni che possano incontrare sistemi di obiettivi e valori diversi: progetti unici che consentono di soddisfare strategie diverse. Soluzioni molto concrete che Galison definisce «boundary objects» prendendo in prestito la definizione di Star e Griesemer (1989). Mäntysalo, Balducci e Kangasoja, ne riportano la definizione che segue:

According to Galison (2010), the concept of trading zone is closely related to the concept of 'boundary object'. The term has been coined by Susan Leigh Star and James Griesemer to depict entities which allow the use and exchange of information between different communities despite the fact that these communities do not share the same systems of meaning, values or strategies: "Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several parties employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites. [...] They have different meanings in different social worlds but their structure is common enough to more than one world to make them recognizable, a means of translation (Star and Griesemer, 1989, p. 393)" (Mäntysalo, Balducci e Kangasoja, 2011, p. 263).

Simili oggetti possono diventare lo strumento per costruire una zona di scambio, una *trading zone* appunto dove, attraverso la costruzione di inter-linguaggi semplificati (in un range compreso fra *pidgins* o gerghi e linguaggi più sofisticati che si producono nel corso di interazioni reiterate) si arrivi all'elaborazione di un discorso che riesca a intercettare obiettivi e interessi di attori diversi, in

assenza di un'unica arena di interazione. Del resto è ormai abbastanza noto che molti fallimenti della partecipazione dipendono proprio dal tentativo di concentrare il discorso pubblico, all'interno di un'unica arena di trattamento dei problemi (aspettandosi adesioni incondizionate al modello o viceversa espellendo come non interessati tutti coloro che non condividono il nostro messaggio). «Non è la capacità di fare le "scelte giuste" dal punto di vista dei contenuti e del metodo di lavoro [sostiene Balducci] che porta a coinvolgere con successo altri attori; in questa prospettiva è la capacità di porre scelte, coerenti con i propri obiettivi, ma che siano "oggetti di confine" tra le diverse strategie degli attori coinvolti: municipalità, assessori diversi, associazioni, gruppi di cittadini, altri attori istituzionali, media ecc.» (2011, p. 40).

In questo quadro l'obiettivo non è la risoluzione permanente dei conflitti, ma il trattamento dei problemi attraverso l'individuazione di *boundary objects*, il ridisegno dei confini della *trading zone* e la relazione tra una pluralità di *trading zones* in processi di *planning decision making*. La *trading zone* sembrerebbe essere anche un buon compromesso sia per gestire le dispute basate sui valori, evitandone l'espulsione dalle arene decisionali, che per rispettare qualunque forma di innovazione e creatività che possa emergere dalla conoscenza ordinaria comunque inclusa e intercettata.

1.3 Terreni di innovazione e questioni aperte

Ma c'è un prezzo da pagare (per la partecipazione)? È davvero possibile trattare problemi di pianificazione apparentemente intrattabili «riducendoli» a *boundary objects* o individuando *trading zones*? Esiste un confine del «partecipabile»? L'individuazione delle *trading zones* può considerarsi inclusiva o esclusiva? E in entrambi i casi, di cosa?

Molto difficile rispondere, tenendo conto dei numerosi insuccessi della partecipazione e della difficoltà di sperimentare e innovare in un campo tanto intrecciato con le politiche pubbliche e la governance, da rimanere spesso imbrigliato in dinamiche introverse. È possibile tentare di rileggere alcuni esperimenti deliberativi secondo questo approccio (e alcuni se ne troverebbero), ma la strada (quella dell'innovazione in questo caso) è tutta davanti.

Potremmo forse intanto dire che ciò che emerge fin qui, sembra ribaltare alcune convinzioni normative sulla partecipazione e sui suoi obiettivi, ponendo domande anche sulla sfera operativa e sull'utilità dei diversi metodi.

Indubbiamente le condizioni al contorno determinate dalla crisi e dagli impliciti cambiamenti istituzionali, così come l'idea che proprio in questo momento sia possibile agire una trasformazione innovativa della sfera pubblica (Fuller, 2010), incidono sulla riconfigurazione delle strategie interattive nella costruzione di politiche pubbliche e nei processi di pianificazione. La diversificazione degli attori e l'irrigidirsi di molte posizioni su questioni e interessi appartenenti a

sistemi di valori divergenti, fanno apparire alquanto debole qualunque tentativo di costruzione condivisa e interattiva di progetti, politiche e piani, sia esso coordinato all'interno di un unico sistema di interessi e obiettivi (formula molto comune nei processi partecipativi per le questioni di pianificazione promosse dalle istituzioni locali), oppure immaginato come forma di auto-governo responsabile delle comunità locali (Magnaghi, 2010) (visione spesso condivisa dai movimenti sociali, sebbene reciprocamente appartenenti a sistemi di obiettivi conflittuali). Persino «il mito del miglior argomento» (Habermas, 1990; Pellizzoni, 2001; Paba, 2010) traballa. Certamente convince l'idea che sia possibile condizionare la decisione costruendo argomentazioni (nel modo migliore possibile) o attraverso la comunicazione e l'interazione. Tuttavia, quando si mettono in discussione natura, numero e obiettivi delle arene decisionali, anche il consolante orizzonte della forza del miglior argomento si sfuma. In discussione potrebbero essere almeno tre questioni. La prima riguarda i valori.

Nella letteratura è rintracciabile una linea di pensiero (Sandercock, 1998; Forester, 2009) che confida nel potere trasformativo dell'interazione spinta fino alle dispute basate sui valori, e che crede che anche quando la posta in gioco diventa così alta (i valori appunto), sia comunque possibile trovare un punto di incontro che nasca dalla costruzione interattiva della consapevolezza del reciproco arricchimento derivante dal confronto tra valori diversi. Se ne trova però anche un'altra (Healey, 1993; Galison, 1999, Gorman, 2010) che riflettendo proprio sul ruolo delle *trading zones*, si chiede se lavorare all'interno dei suoi confini, non possa in realtà far correre il rischio di circoscrivere l'area del confronto interattivo ai soli obiettivi condivisibili, gestiti peraltro attraverso linguaggi di frontiera (*border languages*): strumenti di servizio, sicuramente necessari per il confronto tra visioni in una zona di scambio limitata, forse inadatti alla comunicazione di valori personali, culturali o religiosi, o al trattamento di conflitti «trasformativi» che potrebbero emergere invece in un contesto di *multicultural communicative planning*. In altre parole il punto in questione è se alla base di questa teoria ci sia l'implicita allusione al fatto che (in una *local trading zone*) i partecipanti possano condividere una questione, ma non il percorso per arrivarci. Un'idea quindi in contrapposizione con quello che è invece l'obiettivo specifico dell'apprendimento trasformativo (Forester, 1999)¹⁰, ovvero uno dei requisiti costituenti il senso della partecipazione (almeno nella maggioranza delle argomentazioni scientifiche su questo tema).

La seconda questione riguarda il campo d'azione della partecipazione. John Forester ne sottolinea implicitamente il ruolo strategico nell'aiutare le politiche

¹⁰ L'approccio di Forester è basato sulla *teoria trasformativa dell'apprendimento sociale* ed esplora quindi non soltanto il modo, cambiano le argomentazioni in cui in un processo dialogico e negoziale, ma anche e soprattutto il modo in cui gli attori possono costituirsi come tali in un «gioco» interattivo, sia esso un processo di *policy making* o una pratica di *community planning*, modo in cui in un processo dialogico e negoziale, cambiano le argomentazioni, ma anche e soprattutto il modo in cui gli attori possono cambiare o costituirsi come tali, in un «gioco» interattivo, sia esso un processo di *policy making* o una pratica di *community planning*.

ad agire oltre il «lowest common denominator position» (Forester, 2009, p. 69) raggiunto come punto di equilibrio di una negoziazione. Dimostra attraverso il racconto di esperienze dirette, come essa consenta di lavorare, se opportunamente inteso, in quello spazio di efficacia che si nasconde nel *breakdown* di una routine (dove la riformulazione del contesto può aprire a nuove visioni) e si manifesta «away from the table» (Ivi, p. 70), dove nuove forme di conversazione e di interazione esplorative consentono di innescare apprendimenti trasformativi e discutere di valori. In discussione qui è se le *trading zones* coincidano con il minimo comune denominatore tra le parti o se invece costituiscano proprio quello spazio che rende possibile interagire «fuori dai tavoli».

La terza questione riporta in discussione il rapporto tra *problem setting* e *problem solving* (Dente, 2011; Fareri, 2009). Paolo Fareri ha scritto che «entro un approccio di *problem solving* tra diverse definizioni di un problema che si confrontano in un'arena decisionale una è quella giusta, le altre sono sbagliate. Entro un approccio di *problem setting* la diversità delle definizioni è una componente necessaria al processo progettuale» (Fareri, 2009, p. 213). Una buona parte del processo progettuale coincide con la costruzione del problema piuttosto che con la ricerca delle soluzioni (*policy making vs decision making*): un problema di *policy* è, dunque, un costrutto sociale – e in quanto tale – esso è definito nel corso dell'azione. Non esiste a priori e non possiede unicità: «il momento chiave del processo progettuale più che il disegno della soluzione, è la costruzione del problema» (Ivi, p. 212). In quest'ottica, la distanza tra problemi e soluzioni si accorcia inevitabilmente, spostando il campo di lavoro e di azione delle politiche, dagli estremi al centro. Un mutamento di prospettiva che evidenzia la necessità di ri-centrare il ruolo della partecipazione (per la pianificazione) come «strategia di indagine», occasione di innesco di circuiti cognitivi e, quindi, di immissione di nuovi elementi rispetto alla ri-definizione dei problemi e degli obiettivi che si intende raggiungere. La domanda allora diventa: dove e come avviene il processo di *problem setting*: all'interno o all'esterno delle *trading zones*? Se lo si immagina esterno, sembra quasi svanire il senso della partecipazione come *policy instrument*. D'altro lato appare difficile descrivere il processo di delimitazione di una *trading zone* senza il contributo di una pratica interattiva. Se lo si immagina dentro, allora diventa interessante discutere della natura delle *trading zone*. Riformulare un problema potrebbe voler dire modificare una *trading zone*. È chiedersi allora quanto elastica essa sia e quanto dinamica possa diventare.

Aspetti piuttosto complicati che possono forse aiutarci a mettere a fuoco e esplicitare alcuni dubbi. Se da un lato il concetto di *trading zone* come strumento di innovazione degli approcci interattivi, a qualunque dominio del *planning* si riferiscano, sembra convincente, dall'altro potrebbe anche apparire ingannevole, soprattutto se rapportato al contesto della crisi.

Il disorientamento collettivo, l'irrigidimento di alcune dinamiche, l'estremizzarsi di tendenze minacciose per il diritto alla città, e più in generale lo

sconquasso creato nei contesti istituzionali e nella governance urbana, potrebbero spingerci a rifugiarci in tattiche incrementalmente per la gestione di processi complessi, perdendo di vista (consentendoci di farlo) il vero problema da risolvere: invertire una tendenza distruttiva. In questo senso la *trading zone* giocherebbe il ruolo di uno specchietto per le allodole. Un inganno convincente che ci assolverebbe da più importanti responsabilità. Potrebbe d'altro canto essere effettivamente una delle strade più efficaci per muoversi nel dominio della complessità che caratterizza la sfera delle politiche pubbliche e la pianificazione. In questo senso potrebbe venirci in aiuto la teoria della complessità applicata alla pianificazione (De Roo, Hillier, Van Wezemael, 2012). Ma qui si aprirebbe un altro capitolo che si preferisce per ora rinviare.

Resta poi un dubbio, a mio avviso rilevante, relativo al modo in cui il concetto di *trading zone* viene trasferito al *planning* e alla partecipazione.

Balducci ci ricorda che «Peter Galison ha introdotto il concetto di *Trading Zone* come strumento utile a comprendere i processi di innovazione in campo scientifico. Studiando il modo in cui sono avvenuti, nelle pratiche della scienza, i processi di innovazione e cambiamento di paradigma, Galison ha notato che spesso questi sono stati l'esito di interazioni fra gruppi appartenenti a campi disciplinari diversi, che, pur avendo obiettivi e punti di vista assai differenti, hanno elaborato forme di scambio in un terreno intermedio che gli ha consentito di comunicare e di creare nuovi artefatti» (Balducci, 2011, p. 33). Potremmo forse sintetizzare dicendo che nella visione di Galison, l'innovazione risiede nell'*agency* degli inter-linguaggi.

Nel meccanismo originario, le zone di scambio sembrano rappresentare il cesto in cui (ri)mescolare i concetti (opportunamente restituiti); le sfere di provenienza degli interlocutori (le diverse discipline), i centri dell'innovazione, ovvero i luoghi dove tornare e sviluppare gli spunti concepiti e catturati nel cesto. Nella sua applicazione al mondo del *planning* interattivo, le zone di scambio sembrano dover assolvere alla doppia funzione di cesto e luoghi dell'innovazione. Di fatto i *boundary objects* della pianificazione diventano il prodotto dello scambio, ovvero ciò che nel modello originario è realizzato nelle sfere di provenienza a cui si ritorna dopo il viaggio per pescare nel cesto. È naturalmente possibile che entrambi i meccanismi di scambio abbiano in realtà la doppia freccia, e che, sia il cesto che le sfere (nel mondo della scienza, così come in quello del *planning*), possano diventare luoghi di innovazione. Sembra molto difficile districarsi.

In questo *frame* di questioni aperte, alcune anche dilemmatiche, almeno tre argomenti sembrerebbero «fatti salvi»: 1. l'insostenibilità di un modello in cui la partecipazione sia intesa come unico principio ordinatore trasversale ai diversi sistemi di obiettivi e alle molteplici arene decisionali; 2. l'importanza di formulare e utilizzare *pidgis* (come inter-linguaggio) per la comunicazione e *boundary objects* per le pratiche di pianificazione; 3. la necessità di modelli partecipativi aperti, flessibili, in grado di intercettare diversi principi ordinatori, più domini dell'agire e una significativa pluralità di corsi d'azione. Sarebbe

naturalmente importante verificare se il concetto di *trading zone* possa assolvere a questo compito. Il resto è ancora tutto da sperimentare e forse il contesto di riorganizzazione istituzionale, sociale ed economica connesso alla crisi, potrebbe essere un'opportunità per innovare pratiche e requisiti della partecipazione ripartendo anche da nuovi temi.

1.4 | I temi della partecipazione in tempi di crisi

Tra i vari «meriti» della crisi c'è anche quello di aver messo a fuoco le questioni per cui è rilevante intraprendere nuovi corsi d'azione. Potremmo forse considerarne almeno tre come banchi di prova per la partecipazione: la *resilience*, la diversità e la giustizia spaziale (strettamente interconnessi). Temi diffusamente affrontati nella letteratura scientifica, dalle politiche pubbliche, nelle pratiche di pianificazione. Oggi ancora aperti per effetto appunto della crisi che in ciascuno di essi ha mostrato enormi debolezze.

Se consideriamo infatti la *resilience* sociale e urbana come la capacità di resistenza (e reazione) dei territori e delle comunità locali a eventi traumatici di tipo antropico e ambientale (Mohaupt, 2008; Campanella, 2006; Dawley et al., 2010), non possiamo che chiederci quale ruolo potrebbe esercitare la partecipazione nel discorso pubblico intorno ai modi di disegnare i percorsi di resistenza, legittimando questo tema come strumento per la costruzione di politiche pubbliche. Lo stesso vale per quello della diversità. Se ne consideriamo le contaminazioni disciplinari (Bridge, 2005; Talen, 2006) e proviamo a tragguradare i numerosi contributi dell'ultimo decennio sui temi della crisi, appare strategico tornare a interrogarsi su questioni del tipo: quale interazione (interculturale) è auspicabile nella costruzione delle politiche e dei progetti locali (Sandercock, 2000; Rishbeth, 2004)? Come gestire attraverso le politiche pubbliche e la progettazione interattiva le situazioni di diversità sociale e i problemi di convivenza di una popolazione sempre più differenziata e eterogenea? Come rispondere alle complesse esigenze dei quartieri urbani abitati da comunità multiculturali e socio-diverse (Anthony, 2001)? Quali possono essere gli strumenti operativi di una pianificazione sensibile alle differenze (Perrone 2010)? Se poi proviamo a tragguradare entrambi i temi sulla questione della giustizia spaziale (Harvey, 2009; Soja, 2010; Fainstein, 2010) in un momento di grande esasperazione e di estremizzazione proprio del tema del «diritto alla città» e di quello dei beni comuni (Magnaghi, 2012), appare evidente l'urgenza di affrontare consapevolmente ed efficacemente proprio queste questioni. Esse potrebbero diventare terreni di sfida importanti per la partecipazione. Potrebbero evidenziarne l'efficacia come strumento delle politiche pubbliche.

Se oggi può essere rilevante provare quindi a dire quale sia il fronte di utilità della partecipazione, potremmo affermare senza paura di sbagliare: quello dei nuovi temi della crisi.

Molti contributi sull'utilità della partecipazione – in particolare della democrazia partecipativa per la pianificazione – cercano di capire quali siano i suoi ambiti di efficacia con riferimento alle politiche urbane, e se sia opportuno o meno considerarla una forma ordinaria di governo. Le riflessioni contenute in questo contributo intendono dare un piccolo contributo proprio a questo tipo di dibattito, con particolare riferimento al ruolo e all'utilità che la partecipazione potrebbe assumere nei percorsi di trattamento dei problemi di pianificazione e di politiche pubbliche indotti dalla crisi.

Le «buone ragioni» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)

di Antonio Floridia

2.1 | Premessa

In questo lavoro proporremo una ricostruzione del *processo deliberativo* che ha portato all'elaborazione e poi all'approvazione di una *legge*, – la legge della Regione Toscana n. 69 del 2007, «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

Racconteremo, innanzitutto, *la storia* di questa legge, e cercheremo di interpretarla come una *policy*, seguendone le fasi canoniche, dalla sua ideazione fino alla cosiddetta «implementazione». Ma questa legge ha una sua peculiarità: il fatto di essere stata elaborata e discussa attraverso un ampio, originale processo partecipativo, che ha visto direttamente e indirettamente coinvolti molti attori. Proprio per queste sue caratteristiche, riteniamo che lo si possa appunto, e più propriamente, definirlo come *un processo deliberativo*: e quindi guarderemo, innanzi tutto, allo *scambio di argomentazioni* che ha accompagnato la costruzione della legge, alle idee che si sono confrontate intorno ai suoi presupposti e alla sue implicazioni: argomenti, idee e discorsi che, al fondo, ruotavano intorno al «senso» e alle «ragioni» della partecipazione.

Nel primo paragrafo, racconteremo come è nata «l'idea» di questa legge, gli antefatti e lo scenario in cui si colloca, il percorso di elaborazione collettiva con cui sono nate le prime ipotesi, le basi teoriche che ne accompagnavano lo sviluppo. E guarderemo ai «limiti» e ai «confini» di questo processo, rispetto al più ampio contesto politico e istituzionale.

Nel secondo paragrafo, entreremo nel «cantiere della legge», analizzando le numerose, diverse stesure del suo «articolato», guardando anche qui, innanzi tutto, al *lavoro deliberativo* che si svolgeva attorno a queste bozze e ai suoi snodi principali: le domande, le risposte, le alternative, i punti critici, i punti irrisolti (e talvolta irrisolvibili).

Nel terzo e conclusivo paragrafo, proporremo infine alcune valutazioni complessive su questi anni di applicazione della legge, che hanno visto lo svolgersi

di oltre cento processi partecipativi (alcuni dei quali analizzati da vicino in altri saggi contenuti in questo volume)¹.

2.2 Le «buone ragioni» di una legge

2.2.1 Lo scenario e gli antefatti

Come nasce l'idea di fare una «legge» sulla partecipazione? In quale «clima» politico e culturale matura questo progetto? Quali sono le motivazioni più profonde che possono spiegare l'emergere del tema «partecipazione» nell'agenda politica e istituzionale della Toscana?

Per rispondere a queste domande, occorre ricostruire innanzi tutto, come in ogni romanzo che si rispetti, gli antefatti: e occorre ritornare al clima politico e culturale dei primissimi anni Duemila. Sono gli anni dei primi «Social Forum» mondiali, tenutisi a Porto Alegre, in Brasile, tra il 2001 e il 2003, e sono gli anni in cui il movimento «No Global» (o «New Global») si poneva come un nuovo soggetto politico, in grado di influenzare l'agenda e il dibattito politico internazionale; sono gli anni, in particolare, della grande ondata di mobilitazione pacifista che precedette la guerra in Iraq; e, in Italia, sono gli anni del G8 di Genova (luglio 2001) e quelli del primo Social Forum Europeo, tenutosi a Firenze, tra il 6 e il 9 novembre del 2002.

La scelta di Firenze, per quest'ultimo appuntamento, non fu casuale: nacque dalla disponibilità e dall'attivo concorso delle istituzioni toscane. La disponibilità a offrire Firenze come sede del primo Social Forum Europeo nasce proprio a Porto Alegre, durante il *WSF* del gennaio 2002, a cui era presente il Presidente toscano Martini. Nacque allora la proposta di svolgere dei *Social Forum* «continentali» e fu sondata la possibilità che fosse l'Italia a ospitare quello europeo. La Toscana si dichiarò subito disponibile. La scelta di Firenze, un anno dopo Genova, non fu una scelta facile e fu accompagnata da furibonde polemiche: ma le giornate fiorentine si svolsero con pieno successo. La Toscana, e le sue istituzioni, ne uscivano con un'immagine consolidata: quella di istituzioni (go-

¹ È doverosa una precisazione di carattere personale. Chi scrive può essere considerato un testimone privilegiato della vicenda legata alla legge sulla partecipazione, in quanto dirigente, dal 2006, di un settore di lavoro della Regione Toscana dedicato appunto alle «politiche per la partecipazione». Da questa «postazione» quindi è stato un «osservatore partecipante» del percorso di costruzione della legge di cui qui ci occuperemo. In verità, in questo caso, oltre che testimone, è stato anche uno di coloro che – insieme a molti altri, come vedremo – hanno contribuito alla sua definizione. Questa posizione – lo riconosciamo – può rivelarsi molto scomoda: si è sempre esposti al legittimo sospetto che i giudizi espressi siano viziati da un punto di vista inesorabilmente condizionato da un'ottica «interna» e quindi «falsante». Abbiamo cercato, perciò, di svolgere un'analisi critica, e non apologetica, della vicenda politica raccontata. Spetterà al lettore giudicare se questo intento sia andato a buon fine: nella peggiore delle ipotesi, se anche questo lavoro dovesse essere giudicato solo come una «testimonianza dall'interno», speriamo che esso possa ugualmente dare un contributo alla conoscenza delle cose che abbiamo cercato di raccontare e interpretare. In ogni caso, valga l'avvertimento usuale, in queste circostanze: quanto scritto è frutto di una ricerca personale che non impegna in alcun modo l'istituzione per il quale l'autore lavora.

vernate dalla cosiddetta «sinistra tradizionale») tra le più aperte al dialogo e all'incontro con i nuovi movimenti che scuotevano la scena mondiale.

È da questo sfondo che emerge, nell'agenda politica della Toscana, il tema della partecipazione. Il nesso è evidente: tra le suggestioni più forti che emergevano, in particolare, dall'esperienza di Porto Alegre, vera e propria «capitale» del nuovo movimento, vi era quello della «democrazia partecipativa», declinata in forme molto diverse dall'approccio che aveva caratterizzato i movimenti degli anni Sessanta e Settanta e le sistemazioni teoriche che li avevano accompagnati². Se, in quegli anni, l'idea prevalente era stata quella di una «democratizzazione» che dovesse investire progressivamente tutti i luoghi sociali, muovendo da una critica ai limiti della democrazia rappresentativa, e ponendosi spesso in radicale alternativa ad essa, il nuovo approccio si poneva in stretta correlazione con la critica alla globalizzazione e assumeva il rapporto con gli istituti della democrazia rappresentativa in modo problematico, ma non necessariamente antagonistico, affermando anzi una possibile e proficua complementarietà, specie nella dimensione locale: la partecipazione costituiva lo strumento fondamentale attraverso cui affermare un processo di *empowerment*, un protagonismo critico della società, chiamata a riappropriarsi localmente delle scelte che influivano sulle proprie condizioni di vita. Contro le logiche di una globalizzazione «dall'alto», omologante e distruttiva, si affermava l'idea di una partecipazione che partiva dal «locale» per introdurre logiche alternative, fondate sulla specificità e l'unicità dei luoghi, della loro storia e della loro memoria, dei loro saperi e delle loro forme di vita.

La Toscana era pronta ad accogliere queste suggestioni: e non solo per i motivi sopra ricordati, ossia per l'attenzione politica dei vertici istituzionali, mostrata già nel corso delle vicende e degli appuntamenti degli anni 2001-2002. Era il forte tessuto associativo della regione, la forza delle tradizioni di cultura politica (non solo quelle della sinistra, ma anche quelle di una gran parte del mondo cattolico), a porre la Toscana come una realtà politicamente ricettiva, possibile avamposto in cui queste nuove coniugazioni della «democrazia partecipativa» potevano attecchire e alimentare anche nuove esperienze.

In particolare, a porre una connessione diretta tra i *World Social Forum* di Porto Alegre e le esperienze italiane e toscane, possiamo individuare la costituzione (8 novembre 2003) e poi l'attività della *Rete del Nuovo Municipio*, un *network* tra amministratori, comitati e associazioni locali, studiosi e ricercatori, che ebbe proprio in Toscana il suo nucleo costituente³.

² La concezione della «democrazia partecipativa» che era stata propria degli anni Sessanta e Settanta trova una delle sue più note sintesi teoriche nel libro di Carole Pateman (1970) o nei lavori di Macpherson (1980), ma ha visto poi altri importanti contributi (Barber, 1984; Mansbridge, 1980). Un bilancio di quella stagione in Held (2006, pp. 357-371); una critica molto netta in Sartori (2007, [1993]).

³ La *Carta del Nuovo Municipio. Per una globalizzazione dal basso, solidale e non gerarchica*, fu elaborata da un gruppo di docenti e ricercatori italiani e fu presentata all'interno del *WSF* di Porto Alegre, il 28-29 gennaio 2002, nell'ambito del Convegno delle Autorità locali. La *Carta* fu poi la base per la costituzione dell'Associazione *Rete del Nuovo Municipio*, a Empoli, nel 2003. Sulla vicenda e sulla elaborazione teorica che si pone a fondamento di questa proposta, cfr. Magnaghi (2010, in particolare pp. 254 e segg.).

La Rete toscana ebbe un ruolo politico significativo, poco dopo, nella primavera del 2005: fu infatti in occasione di un affollato seminario promosso dalla Rete nel corso della campagna elettorale per le elezioni regionali, il 9 marzo, che il Presidente Martini avanzò pubblicamente, per la prima volta, l'idea di una «legge» regionale sulla partecipazione e che il tema fu affrontato apertamente, a cominciare dalla relazione del Presidente della Rete, Alberto Magnaghi. Il tema fu poi inserito nel «programma di governo» presentato dalla Giunta Regionale all'atto del suo insediamento (maggio 2005), e affidato poi alla competenza di uno specifico assessorato⁴.

Ma, naturalmente, non erano solo le suggestioni che nascevano da Porto Alegre, e non era solo il clima politico di quegli anni, che hanno potuto sorreggere questo progetto politico: ben difficilmente esso avrebbe potuto prender corpo, se non vi fossero state altre premesse, che affondavano le proprie radici nella specifica situazione toscana.

La Toscana, com'è noto, è stata storicamente una «regione rossa»: più precisamente, una regione in cui si è affermata una «subcultura politica territoriale» ispirata dalle tradizioni politiche del movimento socialista e comunista. Questa definizione rimane valida ancora fino alla profonda frattura storica dell'Ottantanove: da quel momento è iniziato un vivace dibattito critico, per cercare di rispondere ad una domanda: la «subcultura rossa» è tramontata? E se sì, da che cosa è stata sostituita? Si può parlare di una sorta di omologazione, della perdita di ogni specificità politica e culturale di questa regione? E se no, quali sono invece i tratti di continuità?

Non possiamo, evidentemente, addentrarci qui in questa discussione, per la quale rinviamo alla ricca bibliografia disponibile e ad una specifica ricerca recentemente pubblicata⁵: a noi qui interessa delineare lo scenario in cui si colloca il progetto di una legge sulla partecipazione. L'elemento centrale sono i mutamenti nel rapporto tra politica, istituzioni e società civile. La *politica*: i partiti, anzi, «il» partito, perde la sua centralità; le *istituzioni*: l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti modifica profondamente le forme e i canali della rappresentanza politica; la *società civile*: il ricco e ramificato tessuto associativo che aveva caratterizzato i decenni precedenti rimane ben vivo e robusto, ma si produce quello che possiamo definire il suo «disancoraggio» dal precedente modello di partecipazione, tipico di una realtà «subculturale». Il tutto dentro una cornice che vedeva, forse per la prima volta in Toscana, se-

⁴ L'incarico di assessore fu affidato ad Agostino Fragai, già segretario regionale del Pds dal 1995 al 2001. Le sue deleghe erano quelle «alle riforme istituzionali, federalismo, attuazione dello Statuto; rapporto con gli Enti Locali, aree metropolitane e città metropolitana; rapporti con i cittadini e promozione della partecipazione».

⁵ Si tratta di una ricerca sulla «cultura politica dei cittadini toscani», commissionata dalla Regione Toscana e condotta dal Centro Italiano di Studi Elettorali (De Sio, a cura di, 2011). Ai nostri fini ci permettiamo di segnalare, in particolare, un nostro saggio contenuto nel volume (Florida, 2011). In generale, su questi temi, il punto di partenza rimangono gli studi di Trigilia (1986) e Caciagli (1988); sulla fase post-Ottantanove, Baccetti-Caciagli (1992), Ramella (2005), Diamanti (1996 e 2009), Baccetti-Messina (2009), Caciagli (2009), Almagisti (2011).

gnali di erosione nel rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni locali, segnali riassumibili in una formula e in un interrogativo: *quella della Toscana era una civiness a rischio?*⁶

Insomma, ci si trovava di fronte un bel nodo intricato di questioni e di problemi, riassumibili in un dato: un vecchio, efficace e solidissimo modello di relazioni tra politica, istituzioni e società, era entrato in crisi; ma non era affatto chiaro cosa lo potesse sostituire o cosa, di fatto, lo stava sostituendo.

Tuttavia, pur nel profondo mutamento del contesto storico e politico, non viene meno qualcosa di più profondo: un insieme di orientamenti e atteggiamenti, una cultura politica, che possiamo definire come *civiness*, «spirito civico», ossia un'attitudine dei cittadini a vivere il proprio rapporto con la politica e le istituzioni (soprattutto quelle locali e «comunitarie») in termini positivi e nello stesso tempo *esigenti*, come proiezione del cittadino in una sfera che privilegia la costruzione di un *bene comune*, secondo gli ideali di quella tradizione «repubblicana» che, peraltro, affonda le proprie lontane radici proprio in queste terre (Skinner, 2006; Pocock, 1980).

Possono sembrare, questi richiami, evocazioni poco probabili, o comunque difficilmente dimostrabili; ma in realtà, possiamo facilmente tradurli in termini forse più vicini alle categorie della teoria e della scienza politica: una società come quella toscana, in cui sia presente un'elevata dotazione di *civiness* è una società che continua ad esprimere, nei confronti delle istituzioni, una *domanda politica* segnata (*prevalentemente*) da profondi tratti «universalistici» (e non «particolaristici»), segnata cioè da un orientamento verso quello che appare l'«interesse generale».

Per tornare all'«idea» di una legge sulla partecipazione, si comprenderà bene come tutto questo «scenario» fosse ben vivo e operante, anche se ovviamente non tutti i suoi elementi erano consapevolmente elaborati dai diversi attori: vi erano intuizioni, semmai, «sensazioni», spezzoni di analisi, che percorrevano una parte del mondo politico e istituzionale, e che comunque facevano maturare la convinzione che qualcosa «si dovesse fare», o provare a fare. L'«idea» di una legge sulla partecipazione arriva a questo punto: nessuno pensava che potesse essere risolutiva, ma qualcosa di nuovo, appunto, si doveva tentare.

2.2.2 Le vie della partecipazione e l'«idea» di una legge: la partecipazione come policy istituzionale

Il percorso di elaborazione della legge ebbe ufficialmente inizio il 13 gennaio 2006, con un affollato convegno («Le vie della partecipazione. Verso una legge

⁶ L'espressione *civiness*, traducibile come «spirito civico», è stata introdotta nel dibattito teorico degli ultimi vent'anni, in particolare, dalla nota ricerca di Putnam sulle «tradizioni civiche nelle regioni italiane» (1993), lungo una linea di ispirazione teorica che deve molto a Tocqueville, e poi sviluppata nel suo successivo lavoro sul «capitale sociale» (Putnam, 2000). Sul lavoro di Putnam e sul concetto di capitale sociale, Bagnasco-Piselli-Pizzorno-Trigilia (2001), Cartocci (2000, 2007), Pizzorno (1999).

regionale sulla partecipazione»). Come si può notare scorrendo il resoconto degli interventi⁷, questo primo convegno, ebbe soprattutto il compito di porre le prime basi del *policy network* che avrebbe poi partecipato attivamente alla costruzione della legge: oltre all'intervento introduttivo dell'assessore regionale alla partecipazione e a quelli del Presidente della Giunta Regionale e di due consiglieri regionali, vi furono ben tredici interventi di varie realtà associative (tra cui non poche di quelle più apertamente critiche verso la Regione e i governi locali⁸), sei interventi di amministratori locali, due funzionari comunali, e – oltre alla relazione introduttiva di Alberto Magnaghi – altri sette interventi di studiosi e ricercatori.

Sulle motivazioni dei vertici politico-istituzionali, torneremo in seguito: quello che va notato è come, tra gli interventi del mondo associativo e dei vari comitati prevalessse una certa diffidenza o un'aperta contrarietà verso l'idea stessa di una legge; ma anche come tra gli stessi studiosi intervenuti (tra cui Luigi Bobbio, Massimo Morisi, Paul Ginsborg) non poche fossero le perplessità, pur cominciando a individuare un possibile sentiero su cui sviluppare l'idea di una «legge»⁹.

Avviato il percorso, si insediò un comitato tecnico-politico che doveva presiedere al processo partecipativo che avrebbe accompagnato l'elaborazione della legge¹⁰. La *Rete del Nuovo Municipio* si assunse il compito di organizzare una serie di incontri, in varie città toscane, mentre poi, il 19 maggio del 2006 si svolse un importante seminario internazionale, affidato al coordinamento scientifico a Luigi Bobbio, da cui provennero idee e suggestioni che allargarono lo sguardo di molti dei presenti sul «mondo» e sulle molte «vie» della partecipazione e che arricchirono le ipotesi di lavoro sulla legge *in fieri*¹¹.

⁷ Disponibili sul sito www.regione.toscana.it/partecipazione.

⁸ Alcuni comitati, ad esempio quelli impegnati contro l'Alta Velocità in Toscana, parteciparono solo a questo primo incontro, ma poi si sarebbero auto-esclusi dal successivo processo.

⁹ Magnaghi, nella sua relazione, riassume così il dilemma che si profilava: «Qual è l'utilità di una legge sulla partecipazione? Ci sono molte perplessità in merito e occorre riflettere sul fatto che una legge può essere, al limite, pericolosa, perché rischia di imbrigliare la ricchezza delle esperienze in un quadro rigido di codici e norme che potrebbero neutralizzare i contenuti più sperimentali e innovativi, riducendo la complessità delle pratiche che si declinano in maniera molteplice e differenziata sul territorio. D'altro canto si ritiene che pensare alla stesura di una legge e giungervi attraverso un percorso partecipato con i cittadini toscani può essere utile fin da oggi, perché può far emergere e scatenare energie conflittuali e costruttive».

¹⁰ Di questo comitato, presieduto dall'Assessore Fragai e coordinato dal responsabile della sua segreteria, Manuele Braghero, facevano parte Luigi Bobbio, e, a nome della *Rete*, Alberto Magnaghi, Giancarlo Paba, Camilla Perrone, Anna Lisa Pecoriello, Francesca Rispoli. Per la Regione, oltre a chi scrive, Fabio Sciola, funzionario del Settore «attività legislative».

¹¹ Tra i relatori Yves Sintomer e Giovanni Allegretti (sui «bilanci partecipativi», affrontando il problematico passaggio *Dal Brasile all'Europa*); Lyn Carson, dell'università di Sidney (sulle forme di partecipazione fondate sulla *random sample* di cittadini); Nick Wates (sulla tradizione britannica del *community planning*). Sull'esperienza francese del *Débat Public* intervenne il prefetto Yves Mansillon, allora Presidente della *CNDP*, mentre l'intervento di G. Paba e un ampio documento presentato dalla *Rete del Nuovo Municipio* e dal *Lapei* presentarono una prima ricognizione sistematica delle esperienze partecipative svoltesi in Toscana negli anni precedenti. A completare il quadro, ricordiamo le relazioni di A.C. Freschi sulla *E-democracy*, quella di E. Nègrier, sulla «committenza sociale dell'arte contemporanea nelle città» e quella di Iolanda Romano (di *Avventuraurbana*) sul *Town Meeting*. Alla tavola rotonda conclusiva parteciparono Alberto Magnaghi, Luigi Bobbio, Donatella Della Porta e l'assessore Fragai.

Sul piano politico, la Regione contribuì alla discussione con due documenti: un *Piccolo vademecum per una legge regionale sulla partecipazione*, elaborato da Fabio Sciola, funzionario del Settore legislativo, in cui si proponeva una puntuale e ampia ricostruzione del quadro giuridico e delle «fonti» normative entro cui si poteva immaginare una legge regionale sulla partecipazione¹²; e un testo di carattere più politico-programmatico, di cui chi scrive fu autore¹³.

In questo testo (in cui, per la prima volta, si fa riferimento, come possibile fonte di ispirazione della futura legge, al modello teorico della democrazia deliberativa), si delineavano alcune prime, possibili caratteristiche della legge:

[...] una legge che offra le risorse necessarie alla pratica e alla sperimentazione di queste nuove forme di partecipazione ma che, naturalmente, definisca anche, per così dire, i requisiti minimi necessari, gli standard di qualità, a cui attenersi. Una legge regionale sulla partecipazione potrebbe quindi innanzi tutto definirsi come una legge di incentivazione e diffusione dei percorsi partecipativi, rivolta innanzi tutto agli enti locali della regione; in secondo luogo, come una legge che ridefinisca, per un verso, e allarghi, per altro verso, i numerosi e variegati momenti di «partecipazione» che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana. Una legge, dunque, che senza «ingabbiare» la necessaria varietà dei contesti e delle situazioni locali, possa definire un quadro di riferimento procedurale, lasciando agli enti locali un ampio margine di autonomia nella selezione tematica e nell'organizzazione dei processi partecipativi, ma offrendo anche le necessarie risorse umane, organizzative e finanziarie, perché tali processi possano essere adeguatamente sorretti e sviluppati.

Era questo il punto di equilibrio che era stato individuato, dopo i primi mesi di discussione; ma, naturalmente, molto era ancora da precisare. Le possibili «basi teoriche», per così dire, della nuova legge, grazie al seminario internazionale, si ampliavano e si diversificavano, ma senza che ciò comportasse un'interruzione del dialogo e della collaborazione con tutte quelle forze intellettuali che avevano dato un contributo all'avvio del processo e che certamente erano più legati ad una certa visione della «democrazia partecipativa» più che al modello teorico della «democrazia deliberativa».

L'idea di una legge che agisse come fattore di «incentivazione istituzionale» si configurava come un terreno ampiamente condiviso, su cui si potevano incontrare prospettive diverse, ma non alternative. Da una parte, potevano riconoscersi in questa natura e finalità della nuova legge, coloro che avevano soprattutto a cuore una visione della partecipazione come espressione di nuove forme di soggettività critica: questo approccio rivendica e valorizza l'*insorgenza molecolare*, nelle comunità locali, di nuove «pratiche quotidiane progettuali» alternative «ai modelli dominanti di globalizzazione», e sottolinea l'insufficienza di un'azione che, nei confronti di questi modelli, si limiti «a proporre una rete orizzontale di movimenti

¹² Fabio Sciola, *Piccolo vademecum per una legge regionale sulla partecipazione*, pubblicato sul sito www.federalismi.it il 25 gennaio 2006.

¹³ Il documento in questione, (A. Floridia, *Le «buone ragioni» di una legge sulla partecipazione. Alcune riflessioni su teoria, modelli e pratiche della democrazia deliberativa*), si può leggere sul sito www.regione.toscana.it/partecipazione, nella sezione «la legge ieri e oggi».

di resistenza e di contestazione» (Magnaghi, 2010, pp. 121-123). Queste *pratiche* non si pongono in una posizione di antitesi pregiudiziale nei confronti delle forme del potere democratico locale, e anzi potevano ben essere incoraggiate e sostenute da una legge regionale, che non ne imbrigliasse la creatività. Un approccio non facile né scontato, che poneva i sostenitori di questa posizione sotto il tiro incrociato di quanti, tra i comitati e anche in alcuni settori intellettuali, vedevano con sospetto ogni approccio dialogico con le istituzioni.

D'altra parte, un'idea della legge come strumento di incentivazione e di sperimentazione risultava convincente anche per tutti coloro che, dall'interno delle istituzioni, guardavano alle nuove forme di partecipazione come un possibile fattore di innovazione istituzionale e come una possibile risposta ai fenomeni critici che venivano percepiti nel rapporto tra politica, istituzioni e società. Anche questo approccio, che sottolineava l'elemento della «sperimentazione», non era facile, né scontato: come avremo modo di analizzare successivamente, l'idea di «partecipazione», e di una politica per «incoraggiarla», non godevano affatto di larghi consensi nel mondo politico e istituzionale toscano; anzi, attorno ad essa, si addensavano equivoci, chiusure difensive, atteggiamenti liquidatori.

Il testo presentato al seminario come un «contributo della Regione al dibattito» adottava quindi il classico schema della «lotta su due fronti», che la futura legge intendeva aprire (e che, di fatto, negli anni successivi, si sarebbe trovata a combattere aspramente): l'«illusione decisionista» (con la sua variante «tecnocratica»), da una parte; l'«illusione movimentistica», dall'altra. Ossia, per un verso, quei comportamenti e quella cultura politica, ben presenti nelle istituzioni e nel sistema politico, che si appellano alla *responsabilità politica* di chi è investito di una funzione di governo e al *diritto-dovere* che ne consegue di «decidere», senza troppe indulgenze o propensioni alla mediazione, e anzi assumendo spesso, più o meno implicitamente, una visione della società civile come «regno» esclusivo dei particolarismi e dei tanti «poteri di veto» che rallentano o impediscono le decisioni (magari sorvolando sui concreti fenomeni che testimoniano della permeabilità delle stesse istituzioni alla pressione dei più diversi, e spesso potenti, gruppi di interesse); atteggiamenti, peraltro, che si «illudono» soltanto, molto spesso, di decidere e che altrettanto spesso si scontrano con resistenze e opposizioni, o pagano il prezzo di un'eccessiva fiducia nelle soluzioni tecnocratiche; per altro verso, una perdurante e diffusa cultura «movimentista», che privilegia la dimensione esclusiva del conflitto, affidandone la soluzione alla logica dei rapporti di forza.

In questo quadro difficile, il processo di coinvolgimento nel processo di elaborazione della legge si rivelava tuttavia ampio e proficuo: pur senza esagerarne la portata, è indubbio tuttavia che vi fosse, in Toscana, un mondo associativo e intellettuale, e una parte del ceto politico locale, sensibili al tema della partecipazione, e che nel corso di quei mesi questo interesse si consolidò e allargò.

Se il quadro delle esperienze e dei modelli teorici cui attingere era divenuto certamente molto ampio, e l'interesse si rivelava crescente, e se gli obiettivi generali

cominciavano a delinearci, non per questo si può dire che le idee su come concretamente dovesse essere la nuova legge si fossero fatte davvero molto più precise. Fu in questo clima, e per la maggiore familiarità che cominciavano ad avere le metodologie di ispirazione «deliberativa», che maturò l'idea di sperimentare – per la prima volta in Italia – il modello dell'*Electronic Town Meeting* e di utilizzarlo proprio per acquisire opinioni e idee su cosa la nuova legge potesse prevedere e su quali fossero le aspettative su di essa: non possiamo qui soffermarci su questo passaggio della vicenda, per la quale rimandiamo ad un nostro lavoro (Florida, 2008)¹⁴. Basti dire qui che il TM di Marina di Carrara (16 novembre 2006), seppure non privo di aspetti problematici, si rivelò un successo: le idee e le valutazioni che emersero dai lavori (cui parteciparono oltre 400 persone) avrebbero effettivamente concorso a definire meglio il quadro degli strumenti e delle finalità della nuova legge.

Occorre soffermarsi a questo punto su una domanda cruciale: perché *alcune* istituzioni (e i politici che le governano) promuovono determinate forme di partecipazione? O, addirittura, come nel nostro caso, una vera e propria *policy* istituzionale? E quali sono le visioni alternative che esse intendono contrastare?

Se guardiamo ai documenti ufficiali e ai discorsi pubblici possiamo cogliere e motivazioni degli attori politici che, in quel momento, credevano nell'idea di una legge sulla partecipazione e investivano impegno e risorse politiche in questa scelta e in questa strategia.

Da una parte, una diagnosi preoccupata sulla crisi della rappresentanza politica e dei partiti; sugli effetti delle riforme elettorali e istituzionali nelle forme di governo degli enti locali; sul logoramento dei rapporti tra cittadini e istituzioni¹⁵; dall'altro, la ricerca di possibili risposte che alimentassero nuove forme di partecipazione civica e di coinvolgimento responsabile dei cittadini¹⁶. Ma

¹⁴ Sul *Town Meeting* si veda anche Freschi-Raffini (2008), un testo interessante, ma non privo di tesi discutibili, attribuendo in particolare ai promotori politici finalità (il coinvolgimento di «cittadini comuni») che l'evento non aveva e non poteva avere, essendo anzi espressamente destinato ad accogliere le idee e le opinioni di tutto quel vasto mondo associativo e istituzionale che alla nuova legge potevano essere interessati, – gli «*stakeholders* della partecipazione», come li abbiamo definiti (Florida, 2008, p. 85). Tutta la documentazione sul TM è disponibile sul sito www.regione.toscana.it/partecipazione, all'interno della sezione «da legge, ieri e oggi».

¹⁵ «Abbiamo davanti agli occhi tutti i limiti di una democrazia di mandato che affida nelle mani di pochi i compiti di governo, limitandosi a premiare o a sanzionare l'azione ogni cinque anni in occasione delle elezioni», quando invece «le istituzioni funzionano se in esse interagiscono in modo trasparente soggetti democratici, rappresentativi e aperti al confronto con la complessità sociale. E, ancor di più, funziona se fra chi è eletto direttamente e i cittadini si stabilisce una comunicazione permanente, che copre l'intero arco della legislatura o del mandato amministrativo». (intervento introduttivo dell'assessore Fragai, nell'assemblea del gennaio 2006).

¹⁶ Si legge nel documento programmatico della nuova giunta: «Una società più partecipe dei processi di coesione e inclusione [...] significa anche una società più coinvolta attraverso nuove forme di partecipazione fra diversi livelli istituzionali, associazioni, movimenti ecc. [...] Tutto questo richiede un'elevata partecipazione di una società attiva, critica, dinamica. Da oltre un decennio, la legislazione nazionale e regionale ha introdotto con sempre maggior frequenza istituti rivolti a favorire l'intervento del cittadino nelle scelte di natura collettiva, fino a definire la partecipazione come un altro dei diritti fondamentali di cittadinanza [...]. Da qui l'idea di una legge regionale sulla partecipazione, che nasce dall'esigenza di raccogliere queste esperienze e valorizzarle... Stimolare il confronto tra chi amministra e chi è amministrato è non solo indice di trasparenza... , ma anche e soprattutto segno di responsabilizzazione del singolo e della collettività; un diritto-dovere di un più avanzato concetto di cittadinanza attiva e partecipe, che trova nella partecipazione basata sulla conoscenza la sua origine» (corsi nostri) (pp. 32-33) Il documento è consultabile sul sito www.regione.toscana.it, sezioni «legislazione e programmazione», «programma di governo».

non si può dire che le strategie fossero ben chiare: non era dunque un caso che si parlasse solo dell'«idea» di una legge sulla partecipazione: in quel momento si trattava ancora di una mera suggestione, alimentata dallo sviluppo di nuove esperienze, che potevano e dovevano essere «raccolte» e «valorizzate».

L'assemblea del 13 gennaio 2006 ci offre ulteriori chiavi di lettura: in particolare, l'intervento del Presidente Martini, nel corso del dibattito (dopo aver espresso una certa preoccupazione, una facile profezia, diremmo: «non sarà una legge facile»), non mancava di fare un esplicito richiamo alle divisioni che l'idea della nuova legge cominciava a produrre tra gli attori politici e istituzionali.

Il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa è un tema forte e non tutti siamo d'accordo a livello istituzionale. [...] Esistono poi due polarizzazioni in questo dibattito: da un lato una parte delle istituzioni considerano la democrazia partecipativa come un elemento accessorio e non indispensabile per la vera democrazia, quella rappresentativa; dall'altro, una parte della società civile e dei movimenti pensa che l'unica forma di democrazia possibile sia quella partecipativa. [...] Anche sulla velocità della decisione, dobbiamo evitare il rischio di ricadere nei due estremi opposti, da una parte decisioni in stanze chiuse e dall'altra percorsi partecipativi che non portano da nessuna parte. Bisogna anche ammettere che di solito mettiamo insieme i due aspetti negativi, discutiamo in pochi e non riusciamo comunque ad arrivare ad una decisione. Il rapporto tra partecipazione e decisione è molto importante, perché la democrazia ha bisogno di risultati concreti, altrimenti si corrode.

Insomma, l'avversario contro cui la legge si sarebbe trovata a scontrarsi, nel corso della sua stessa elaborazione, ma poi, e forse soprattutto, dopo, quando la si comincerà ad applicare, si cominciava a delineare apertamente. Questo avversario ha un nome: il *decisionismo*. Ne analizzeremo meglio il profilo e le caratteristiche, il *background* teorico e politico (tutt'altro che banale e ininfluente) su cui affonda le proprie radici, i comportamenti e le strategie in cui si è tradotto.

2.2.3 Una sequenza deliberativa

Archiviato il *Town Meeting*, iniziava il cammino nelle sedi istituzionali: il 4 dicembre 2006 l'assessore Fragai riferiva alla Giunta Regionale sul percorso seguito, sugli esiti dell'incontro di Carrara e sui primi orientamenti nel merito della legge. Nel mese di marzo la Giunta approverà il Documento Preliminare sulla nuova legge, allegando il *Report* del TM, e lo trasmette al Consiglio Regionale che lo approverà nella seduta del 27 marzo. Successivamente, il 30 luglio, la Giunta approverà la proposta di legge; la commissione consiliare competente la discuterà nel mese di novembre e, infine, il 19 dicembre, il Consiglio la approverà, con la promulgazione il 27 dicembre. La legge è approvata con il voto favorevole della maggioranza di centrosinistra e di Rifondazione Comunista, l'astensione di Forza Italia e UDC, il voto contrario di AN.

Già a partire dall'estate del 2006 inizia negli uffici della Regione, e poi si svolgerà lungo tutto il corso del 2007, il lavoro di stesura del testo della legge, ma insieme continueranno le occasioni di confronto: nel mese di novembre del

2006 la Rete Nuovo Municipio elaborò un proprio documento¹⁷; l'8 febbraio del 2007 e poi a giugno furono riconvocati i «delegati di tavolo» che erano stati nominati a conclusione del TM; dopo l'approvazione in Consiglio, come previsto dalla normativa regionale, si svolsero i due «tavoli di concertazione» sociale e istituzionale; e, a giugno, si svolse un seminario interno alla Regione, in cui i contenuti della legge furono illustrati ad un folto gruppo di dirigenti e funzionari, di tutti i settori; infine, il 24 maggio, si svolse un seminario «a porte chiuse», a cui furono invitati circa 30 giuristi, politologi e sociologi, tra i più impegnati in Italia nella riflessione sulla partecipazione, a cui fu inviata una bozza piuttosto avanzata della proposta di legge. Da questo seminario sono venuti importanti suggerimenti che hanno contribuito a sciogliere alcuni dei dilemmi ancora aperti nel merito dei dispositivi previsti dalla legge.

Dopo l'approvazione della proposta di legge in Giunta, e prima dell'esame del Consiglio, il 14 novembre 2007, sempre a Marina di Carrara, vi sarà ancora un incontro pubblico, destinato in particolare agli amministratori locali. Con l'approdo in Consiglio Regionale, il testo di legge viene ulteriormente ritoccato, durante il lavoro in Commissione, con il contributo degli uffici legislativi del Consiglio. Nel frattempo, anche i settori di lavoro della Giunta Regionale che si occupano di politiche territoriali avanzavano alcune proposte relative al raccordo tra la nuova legge e la normativa regionale in materia.

Insomma, una vera e propria *sequenza deliberativa*, in cui non è possibile tracciare una netta linea di confine tra la discussione pubblica «preliminare» e poi la sua traduzione «applicativa» in una norma. Per cercare di mettere ordine e offrire una griglia interpretativa, seguiremo i due binari lungo cui procedeva la vicenda che stiamo raccontando e analizzando: la dimensione della *policy* e quella della *politics*, il processo di costruzione di una «legge» e il contesto politico in cui tutto ciò avveniva.

2.2.4 I «confini» e i «limiti» del processo deliberativo

Il percorso che ha portato all'approvazione della legge sulla partecipazione è stato senza dubbio un processo inusuale, che ha visto il coinvolgimento di larga parte del mondo associativo toscano e di una parte del tessuto istituzionale locale. Nella letteratura sulla democrazia partecipativa e deliberativa, è molto frequente il richiamo critico alla scarsa incidenza della partecipazione sulle effettive decisioni politiche: nel nostro caso, questa incidenza c'è stata, ed in modo piuttosto evidente. Tutti coloro che avevano avuto modo di partecipare e di contribuire alla discussione pubblica sulla legge hanno potuto constatare, alla fine, che il loro impegno non era stato inefficace. Certo, non tutti si saranno pienamente riconosciuti nell'esito finale; ma tutti quelli che, in vario modo,

¹⁷ Contributo alla stesura di una legge regionale sulla partecipazione, novembre 2006. Gran parte dei materiali che citeremo qui sono disponibili sul citato sito della Regione Toscana.

avevano «preso parte» al processo, potevano constatare che un risultato si era prodotto, e nei tempi previsti; che la loro opinione era stata comunque ascoltata e presa in considerazione.

Tutto bene, dunque? Non proprio. A questa forza del processo deliberativo corrispondeva la *debolezza* del sostegno politico che quella specifica *policy* riceveva all'interno di una più ampia dimensione politica e istituzionale. Alla *forte legittimazione* che derivava dal carattere deliberativo del processo *in sé*, corrispondeva la *debole legittimazione* che derivava, per l'appunto, da quella che possiamo definire come la *debolezza* di una dimensione deliberativa che investisse una più ampia sfera politica e istituzionale. Insomma, la nuova legge si stava facendo, ma di essa si era discusso e si discuteva *poco* al di fuori del pur ampio circuito partecipativo coinvolto. Questo tema evoca un problema di grande rilevanza teorica per le prospettive della democrazia deliberativa: il rapporto tra dimensioni «macro» e «micro» della deliberazione. In questo senso, l'intero percorso di costruzione della legge sulla partecipazione può essere visto, nel suo complesso, come un *processo deliberativo*. Nel suo complesso: ossia, non isolando un singolo evento, o un singolo passaggio; ma al di fuori di esso agiva e operava un più ampio contesto discorsivo che lo avrebbe pesantemente condizionato¹⁸.

Perché è avvenuto tutto questo? Un errore politico dei *policy-makers*? Non crediamo. I politici che sostenevano questo progetto erano evidentemente prima di tutto interessati ad acquisire un risultato politico: giungere all'approvazione della legge. Ma era del tutto palese che bisognava optare tra due possibili strategie: affrontare apertamente, e al limite provocare, uno scontro politico e culturale molto impegnativo, su tutti i *presupposti* culturali, politici e istituzionali della nuova legge e sulle ragioni che la fondavano; o cercare piuttosto di neutralizzare le opposizioni, smussarle, e puntare, più che a *convincere*, a *rassicurare* i dubbiosi e gli scettici, isolando gli avversari irriducibili.

Venne scelta questa seconda via. Non senza qualche ambiguità, tuttavia, che possiamo rilevare con *il senno di poi*: nei discorsi che «giustificavano» la legge, era frequente un forte richiamo al suo «carattere sperimentale». Un richiamo, peraltro, che poi avrebbe portato anche all'introduzione nella legge di quella, innovativa e apprezzabile ma rischiosa, «clausola di auto-dissolvenza» della legge stessa, alla fine del 2012¹⁹.

¹⁸ Per una discussione sugli sviluppi della ricerca sulla democrazia deliberativa, ci permettiamo di riavviare ad un nostro lavoro (Florida, 2012), in cui si riprendono, e si applicano ad una serie di casi di studio, alcuni recenti contributi teorici che riteniamo fecondi e innovativi: in particolare, il lavoro di Jane Mansbridge e di altri co-autori, che propongono «un approccio sistemico» alla democrazia deliberativa (in Parkinson-Mansbridge, 2012); i lavori di Simone Chambers (2009 e 2012); un altro saggio, scritto ancora da Mansbridge e da altri, tra cui Bernard Manin (2010), che propone una concezione «riformulata» di deliberazione; e un saggio di Jürg Steiner e altri, (2010), che propone un'importante discussione sui diversi concetti di «deliberazione» che sono stati fin qui elaborati. Sui diversi *tipi di deliberazione*, si veda Bobbio (2007); sui diversi approcci alla democrazia deliberativa, Pellizzoni (2005).

¹⁹ Ecco il testo finale dell'art. 26, «Durata della legge», che fa della legge 69 una delle poche *sunset law* della legislazione italiana: «1. La presente legge è abrogata il 31 dicembre 2012, fatta salva la conclusione dei processi partecipativi già iniziati a quella data. 2. Nei primi tre mesi del 2012, la Giunta regionale promuove e svolge insieme al Consiglio regionale percorsi partecipativi per valutare: a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge; b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge».

Questo richiamo nascondeva probabilmente anche le incertezze del *policy-maker*, i dubbi sugli effettivi risultati che la legge poteva conseguire, o una sincera disposizione ad apprendere dalla verifica dei fatti; ma si rivelava anche un buon argomento, da spendere all'interno del mondo politico, nei confronti di tutti coloro, e non erano pochi, che mostravano di non capire la *ratio* stessa della legge, ne fraintendevano apertamente il senso e le finalità, o apertamente la osteggiavano. A queste resistenze, si obiettava: «è un esperimento, poi valuteremo». Ma era un argomento a doppio taglio, che evitava un conflitto aperto con tutti i potenziali nemici della legge, ne indeboliva sì l'opposizione, ma non apriva una vera e convinta battaglia politica e culturale, lasciando attorno alla legge *in fieri* un alone di incertezza e un'area diffusa di dubbi e di incomprensioni.

L'accento ricorrente sul carattere «sperimentale» della legge era il portato di un atteggiamento «sincero», nasceva da una classica virtù dell'agire politico: la *prudenza*. In altri termini, nasceva dalla consapevolezza che la via intrapresa era veramente innovativa, ma perciò stesso conteneva un alto tasso di *incertezza*: l'apertura di un processo deliberativo sulla legge, ampio e strutturato, trova le sue ragioni, guardando alla «razionalità» dell'attore politico, anche nella scelta di «distribuire» i possibili costi politici del progetto perseguito, e dalla volontà di acquisire non solo consenso, ma anche idee, opinioni, competenze intellettuali e scientifiche, diffuse tra tutti i possibili interlocutori interessati a questo progetto politico. Il processo deliberativo costruiva una sorta di «cintura protettiva» intorno al disegno di una *policy* ricca di incognite. Il richiamo alla «sperimentalità» della legge era poi visto favorevolmente anche da molti che avevano partecipato al processo deliberativo: certamente vi erano, tra di essi, anche coloro che giudicavano criticamente l'esito del processo, rispetto alle proprie attese, ma a questi si diceva: «va bene, ci sono cose che non vi convincono, ma intanto facciamo partire la legge, poi vedremo come funziona e in ogni caso abbiamo introdotto una norma che ci costringerà ad una verifica».

Questo stesso argomento era vissuto con ben altro spirito all'interno del mondo politico e istituzionale: l'accento sul carattere «sperimentale» della nuova legge poteva essere letto anche in modo ambivalente, come un argomento che «tradiva» questa (in sé, del tutto ragionevole) «incertezza» dei *policy-makers* e la interpretava strumentalmente. Il progetto di questa legge, nel *milieu* politico toscano, era largamente incompreso, frainteso apertamente; ma pochi uscivano allo scoperto, contrastandone le ragioni o anche solo aprendo una discussione, per sollecitare un chiarimento; si preferiva «derubricare» la vicenda come una «nicchia» a cui il Presidente e l'Assessore, chissà perché, sembravano tenere particolarmente, o comunque, come un progetto di portata limitata: e il fatto che la legge fosse presentata come «sperimentale», da questo versante, veniva appunto letto in tutt'altro modo, come una confessione di scarsa convinzione, da parte degli stessi proponenti.

D'altra parte, dal punto di vista di chi alla legge puntava, era prioritario raggiungere il principale obiettivo: approvare la legge; e quindi – in quella fase

– essendoci comunque le condizioni politiche che consentivano di ottenere questo risultato, si è giudicato inopportuno aprire «troppi fronti». E sicuramente agiva in questo senso anche una certa consapevolezza dei rischi che potevano esserci se si fosse aperta una battaglia politica aperta: il cammino di una legge, dentro le stanze di un Consiglio Regionale, è costellato da innumerevoli insidie, e basta poco a sollevare i più svariati «poteri di veto». Il risultato poteva benissimo essere quello di far impantanare la legge nelle aule di una commissione.

2.2.5 Dilemmi e argomenti intorno al senso della partecipazione

Della legge, dunque, si discuteva, ma non abbastanza. Eppure, non sarebbero mancate le occasioni per aprire un confronto politico e culturale più ampio, dentro e fuori i partiti, e dentro le sedi istituzionali. Le «buone ragioni» della legge potevano essere difese con ottimi argomenti, portando alla luce le divisioni che intorno ad essa si manifestavano e discutendo più apertamente le obiezioni che si esprimevano.

Si sbaglierebbe, tuttavia, a individuare le linee di divisione che si manifestavano sulla nuova legge, semplicemente, come uno scontro tra politici «aperti» e «partecipazionisti», da una parte, e politici «chiusi» e «autoreferenziali», dall'altra. Non è così. Nella profonda e diffusa «diffidenza» verso l'idea di una legge che «incoraggiasse» la partecipazione, vi era molto di più: vi era anche una sorta di orgogliosa rivendicazione del proprio ruolo di «rappresentanti eletti», il rigetto di quella che era vissuta come un sorta di abdicazione dalla/della politica. Sarebbe stata, questa, un'obiezione incontrata più volte, formalmente e informalmente, nel corso del processo di discussione sulla legge e che sarebbe anche emersa, in alcuni casi, anche sulla stampa²⁰: pur essendo consapevoli della «crisi di fiducia» e del *deficit* di legittimazione che investiva il ceto politico e i partiti, si riteneva che la risposta non potesse essere una sorta di *ritirata*, ma un recupero di autorevolezza e, soprattutto, di efficacia e di «decisione»: mostrare «con i fatti» la propria capacità di governo.

Un'istituzione che si «apre» al contributo diretto dei cittadini nel determinare le proprie decisioni – secondo questa visione – sarebbe un'istituzione che, perciò stesso, «riconosce» un proprio deficit di legittimità, che confessa una propria debolezza e tradisce il proprio ruolo. Un'istituzione che si lascia condizionare da minoranze più o meno organizzate di cittadini attivi è un'istituzione che viene meno al proprio compito, che è quello di rispondere all'insieme dei cittadini che hanno scelto una propria rappresentanza; e questo non solo è inammissibile, ma anche contraddittorio, perché entra in conflitto con l'unica, vera fonte di legittimazione, il voto dei cittadini.

²⁰ Ad esempio, un articolo del consigliere regionale Alberto Monaci, già capogruppo della Margherita, apparso su «Europa» (30 marzo 2007): «C'è latente, anche nel percorso di costruzione della legge avviato dalla giunta regionale (passato attraverso *happening* come il *Town Meeting* di Carrara) una critica ideologica al ruolo delle istituzioni e dei partiti, alla loro stessa legittimità, alla legittimità stessa degli atti assunti. [...] Un'insanabile contraddizione, quella di un'istituzione che apre i propri processi decisionali al contributo della società e in tale contesto riconosce un proprio insanabile deficit di legittimità e consenso».

Si sbaglierebbe a vedere, in questa posizione, solo l'espressione di una particolare «chiusura» o miopia. Certo, si può leggere in queste posizioni la rimozione di un problema *vero*: quello di un *effettivo* deficit di legittimazione, non tanto delle istituzioni e del loro ruolo, *in sé*, quanto delle specifiche *politiche* da esse condotte. E così pure, indubbiamente, si tendeva a rimuovere un altro problema *vero*: che, *proprio in quegli anni* (di particolare e accentuata destrutturazione del sistema dei partiti), il ruolo «centrale» dei partiti nell'organizzare la partecipazione politica dei cittadini, toccava forse il suo «minimo storico».

Ma le diffidenze nei confronti della «partecipazione» e di una legge che la «promuovesse» nascevano anche da preoccupazioni e situazioni diverse. Tra i consiglieri comunali e i consiglieri di quartiere capitava anche di ascoltare una «disperata» invocazione: «ma allora, noi, che ci stiamo a fare?» E alcuni – i più consapevoli – aggiungevano: «siamo già in difficoltà, tutto questo ci delegittima ancora di più...». Molto diversa era la posizione dei sindaci, in questo scenario: mentre nel caso dei rappresentanti delle assemblee elettive pesava il radicale ridimensionamento subito con il nuovo quadro istituzionale del governo locale, e pesava molto l'indebolimento del ruolo dei partiti, che un tempo dava un senso e un radicamento all'azione degli eletti – , nel caso dei sindaci, la riaffermazione del proprio ruolo poggiava su basi ben più forti di legittimità, quelle dell'*elezione popolare diretta*, con la forte dimensione di *personalizzazione della leadership* che questo ha comportato.

Naturalmente, il quadro si presentava e si presenta in modo molto variegato, e non è univoco il modo con cui i sindaci sono venuti interpretando il loro ruolo: proprio il venir meno della mediazione che era assicurata dai partiti, ha portato alla luce diverse strategie. Per una parte, si è così pensato che non fosse più tempo di *partecipazione dei cittadini* (in vario modo coinvolti, a cui offrire sedi di discussione: quello che un tempo facevano i partiti; in Toscana, poi, con particolare forza e intensità), ma di «comunicazione» ai cittadini, mediante forme variamente declinate (a volte con tratti spiccatamente populistici) di rapporto *diretto e immediato* tra il leader e «la gente»; per un'altra parte, e all'opposto, la risposta è stata comunque quella di cercare di costruire un quadro di relazioni strutturato con la società, che fosse comunque affidato alla mediazione di *corpi intermedi*, dal tessuto associativo alle rappresentanze economiche e anche agli stessi partiti (senza più la centralità del passato, ma, specie nel diffuso tessuto urbano di medie dimensioni che caratterizza la Toscana, ancora con un certo rilievo). Per questa tipologia di pubblici amministratori la nuova legge *poteva* essere un'opportunità; ma, nella fase di discussione sulla legge, solo una parte di questi possibili interlocutori ha veramente compreso il significato che essa poteva avere e ha partecipato pienamente al processo della sua elaborazione.

Resta il fatto che questo difficile contesto politico e istituzionale portava ad una ricca gamma di atteggiamenti sull'idea della nuova legge: da una diffidenza comunque aperta al dialogo, fino ad una «chiusura», che però sarebbe sbagliato definire sempre «auto-referenziale», perché comunque poggiava – in molti

casi – su solide basi di consenso elettorale e su una «popolarità» che, specie nei piccoli e medi centri urbani, ha rappresentato da sempre un tratto costitutivo del governo locale della Toscana.

Questa «diffidenza» e questa «chiusura» venivano talvolta motivate anche su basi tutt'altro che ostili ad una qualche idea di partecipazione, rivendicando al contrario una prassi diffusa che comunque prevedeva l'esistenza di canali di comunicazione e partecipazione, *che non abbisognava di ulteriori strumenti*: «ma noi, prima di decidere, informiamo e discutiamo già con i cittadini!», era una frase ricorrente; ed era anche vero, molto spesso. Senza mettere poi nel conto una prassi diffusa di concertazione, anche a scala locale, che garantiva comunque consenso e condivisione.

In questo quadro, poi, si creava e si diffondeva una certa idea, senza che i difensori della legge riuscissero veramente a fugarla: che la nuova legge servisse a «legittimare» i vari «comitati» che, sui più diversi argomenti, nascevano in Toscana. In effetti, la politica locale si era trovata e si trovava intrappolata in un pericoloso dilemma: venuti meno i tradizionali canali di comunicazione con la società, la scena politica, e anche quella mediatica, erano spesso dominate da forme di partecipazione, molto variegata localmente, ma comunque di segno critico e contestativo. La reazione degli amministratori, in molti casi, era in effetti di «chiusura», o di sostanziale rifiuto del dialogo, ma non solo e non tanto per un particolare «arroccamento»: molti di loro percepivano, con i loro strumenti e canali di rapporto con la società locale, che in effetti le proprie scelte, contestate dai «comitati», riscuotevano comunque un consenso maggioritario, tra gli amministrati. *Ma ciò avveniva nel silenzio*: le uniche voci sulla scena pubblica e mediatica erano quelle critiche. Ecco un'altra ragione per cui una legge sulla «partecipazione» veniva guardata con sospetto: chi garantiva che la legge non potesse diventare un'arma in più per queste minoranze critiche e organizzate e che, appunto, non finisse per legittimarle?

Singolare situazione, in verità: una legge che veniva contestata dai settori più radicali del mondo dei «comitati» proprio perché si pensava potesse «ingabbiare» la partecipazione, veniva nello stesso tempo guardata con sospetto e talora anche aperta ostilità anche da coloro che, magari, se fosse stato vero questo intento – da forme di partecipazione più «regolata» avrebbero avuto tutto da guadagnare.

Un processo deliberativo pur ampio e strutturato, come quello che abbiamo descritto, non riusciva dunque a «parlare» veramente ad una più ampia sfera del mondo politico e istituzionale toscano. Anzi, per certi aspetti, proprio questo *processo esterno alle istituzioni* finiva per alimentare il sospetto che le forme partecipative attraverso cui la legge era stata costruita si traducevano in una de-legittimazione dello stesso Consiglio Regionale, chiamato pure ad approvarla; e, soprattutto, che questo circuito deliberativo, *esterno* alle istituzioni, potesse diventare la regola, una sorta di modello da replicare, a scala diversa.

2.2.6 Partecipazione e rappresentanza: la trama discorsiva della nuova legge

Abbiamo dunque visto gli argomenti e le idee che restringevano l'area di consenso verso la nuova legge o comunque non contribuivano ad allargarla. Naturalmente, i sostenitori della legge non stavano a guardare: e la risposta principale alle obiezioni più serie e motivate che provenivano dai critici era racchiusa nel concreto lavoro di definizione della legge. Tuttavia, questo lavoro, per quanto controllato, discusso e verificato pubblicamente, non diveniva «senso comune», non riusciva a conquistare la scena pubblica, a spostare veramente gli orientamenti che si erano formati in una parte consistente del mondo politico e istituzionale.

In quegli stessi mesi, peraltro, non erano solo *argomenti*, quelli che si potevano portare a sostegno della legge *in fieri*, ma anche *fatti*: nell'autunno del 2007, autonomamente, rispetto al percorso della legge, sulla base di orientamenti maturati nell'ambito delle politiche territoriali della Regione Toscana, si era svolto – e con successo – a Montaione, un piccolo centro della Valdelsa fiorentina, il primo esempio di *Dibattito Pubblico*, sul modello francese, attorno ad un grande progetto di investimento a fini turistico-ricettivi, su una vasta area collinare e su un intero, antico borgo medievale, Castelfalfi. Questo processo partecipativo, che prefigurava uno dei dispositivi che la nuova legge stava per introdurre, non fu veramente e sino in fondo valorizzato, nel dibattito che si svolgeva intorno alle «buone ragioni» della legge che si stava per varare²¹.

Così, mentre le riunioni con i «delegati di tavolo» nominati a termine del TM proponevano in genere posizioni che, per comodità, possiamo definire «partecipazioniste»²², la stesura della legge doveva fare i conti con i molti, delicati problemi di tecnica giuridica che impone un lavoro di questo tipo, e doveva anche tener conto del «clima» politico che si stava creando attorno alla legge, man mano che ci si avvicinava alla «stretta» dei passaggi istituzionali. Ma nel far questo, venivano anche alla luce i nodi politici che la legge doveva affrontare ed emergevano anche i presupposti teorici delle soluzioni che si profilavano.

In quei mesi, di fatto, in modo anche molto informale, prosegue un confronto interno tra tutti coloro che alla legge credevano e stavano lavorando. *Senza* alcun disegno teorico preconstituito e preordinato, senza ispirarsi *a priori* ad un qualche modello teorico, possiamo dire che l'esercizio di «intelligenza collet-

²¹ Sul Dibattito Pubblico di Castelfalfi, si veda una nostra analisi in Floridia (2012, cap. III).

²² Questi incontri sono stati interessanti anche per il metodo seguito: divisione in piccoli gruppi, relazioni in seduta plenaria, e poi intervento dell'assessore, che valutava i contributi emersi dalla discussione. Più in generale, lungo tutto il percorso, si è spesso fatto ricorso al cosiddetto «back-talk», ovvero, ad ogni tappa, si sono prodotti materiali di documentazione, «mappe o storie del processo deliberativo o dei suoi episodi salienti che, re-inseriti nel processo e rese disponibili ai partecipanti come nuovi oggetti di discussione e valutazione», sono divenuti a loro volta «occasioni per riflettere sugli eventi o sugli aspetti critici del processo deliberativo» (Lanzara, 2005, p. 67). Insomma, la discussione non ripartiva mai da zero: ogni passaggio veniva documentato e i diversi contributi venivano comunque considerati, anche quando poi non accolti nei testi e nelle fasi successive.

tiva» che intorno alla legge si era prodotto, mostrava qui i suoi frutti migliori. I modi con cui, nel testo finale, si pongono i termini del rapporto tra le istituzioni della democrazia rappresentativa e la partecipazione si venivano delineando nel corso del lavoro ed emergevano per via di successive approssimazioni, anche come una risposta alle critiche e alle preoccupazioni – di vario segno e matrice di cultura politica – di quanti si interrogavano sul «senso» della partecipazione o sui «destini» della democrazia rappresentativa.

In un certo senso si creava una sorta di osmosi tra il livello della riflessione teorica (e la sua traduzione nel linguaggio giuridico) e il «senso comune», i discorsi che si erano sentiti, le discussioni che era capitato di affrontare, anche e forse soprattutto in modo informale (specie con gli «avversari» della legge).

Possiamo provare qui ad esemplificare, quasi come degli idealtipi, alcuni di questi scambi argomentativi, che evocano un nodo intricato di questioni, che ruotano attorno ad alcune parole-chiave ed al loro intreccio: *legittimità, rappresentanza, partecipazione*.

Nelle discussioni tra i difensori della legge e i suoi critici, accadeva, ad esempio, che un consigliere comunale, piuttosto disorientato e angosciato sul proprio ruolo, si chiedesse:

ma se si organizzano questi processi partecipativi, e poi la gente pretende che influiscano sulle decisioni, o addirittura che siano essi stessi luoghi della decisione, quale è il ruolo degli eletti? Siamo già «espropriati» da sindaci che decidono tutto da soli, se ci togliete anche questo ruolo di mediazione con i cittadini, cosa ci resta?

La risposta era:

ma scusa, cosa e chi ti impedisce di intervenire, discutere all'interno di questi processi? Non pensi che sia, anzi, un'opportunità in più, che la legge ti offre, quella di poter parlare ad una platea forse più ampia, ma certamente diversa da quella che ti può ascoltare durante una riunione del Consiglio comunale, o che partecipa ad un'assemblea di partito? E poi, se sei convinto di avere idee migliori su una questione controversa, sulla quale magari si è costituito un «comitato», non è meglio cercare di costruire uno spazio di discussione pubblica a cui partecipino anche altri cittadini, gente con idee diverse? O preferisci avere discussioni infinite e polemiche inconcludenti solo con «quelli del comitato»?

E ad un sindaco che chiedeva:

a che titolo dovrei stare a discutere con queste minoranze organizzate, che spesso rappresentano solo se stesse, e perder tempo, e rinviare quelle decisioni – già complicate di suo – che non solo ho il diritto, ma anche il dovere, di prendere, tenendo conto di quello che era scritto nel mio programma e visto che la maggioranza dei cittadini mi ha votato?

Si rispondeva:

bene, la partecipazione prevista da questa legge non è un obbligo, una procedura vincolante: se sei sicuro di quello che è giusto fare, nessuno, ovviamente, ti impedisce di decidere. Ma, se «senti nell'aria» che non è così scontato il consenso dei cittadini; o se non

sei proprio sicuro della tua soluzione al problema, cosa ti costa promuovere o accettare un processo partecipativo che coinvolga quanta più gente possibile? Pensi che siano questi tre o quattro mesi, a rallentare davvero la tua decisione? Diciamoci la verità, tra noi: davvero pensi che la «dentezza» delle decisioni sia colpa di un eccesso di partecipazione? E non è meglio prevenire, se possibile, il conflitto, piuttosto che farlo esplodere, poi, e rallentare davvero le decisioni?

E al sindaco che obiettava:

non è giusto attribuire un eccessivo «potere» a un gruppo di cittadini attivi, ad una minoranza di partecipanti, solo qualche decina, spesso; al massimo, se va bene, un centinaio di persone: c'è un problema di legittimità. A che titolo questi cittadini dovrebbero influenzare la decisione? Non possono parlare e decidere a nome di tutti!

Si rispondeva:

certo, chi partecipa a questi processi, in genere, è una minoranza di cittadini, quelli più attivi e impegnati; ma, intanto, la legge suggerisce di organizzare processi che cerchino di allargare, quanto più possibile, questa cerchia; ma, in ogni caso, quello che conta è capire quali idee vengono dai cittadini, verificare quale soluzione sembra più condivisa, sentire e raccogliere opinioni che sicuramente sono espressione di valutazioni diffuse nella tua comunità. Decidere, dopo aver discusso pubblicamente, rafforza il tuo ruolo.

Sarebbero state discussioni molto interessanti e istruttive, che avrebbero potuto arricchire il lavoro sulla legge e rafforzarla politicamente, una volta approvata; e ottimi argomenti, riteniamo, quelli dei «difensori» della legge: peccato che non sia stato possibile farne molte, e pubblicamente, di queste discussioni, e illustrare questi argomenti, più largamente e in una sfera più ampia; e che essi non siano divenuti il centro di un più ampio processo deliberativo, che coinvolgesse (e convincesse) anche tutti coloro che manifestavano dubbi o contrarietà...

Ma forse queste considerazioni, – lasciamo aperto il giudizio – nascono solo dal classico «senno di poi»: in quel momento, come abbiamo detto, aveva anche una sua logica *circoscrivere il conflitto* e non era consigliabile innestare uno scontro politico pericoloso nei suoi esiti. La legge stava per andare in porto: il peso politico dei suoi sostenitori era comunque sufficiente a conseguire questo obiettivo. Gli avversari erano per lo più silenti, e comunque non esercitavano poteri di veto. La legge sarebbe passata, ma attorno ad essa sarebbe rimasto come un alone di incertezza e di incomprendimento.

2.3 | Nel «cantiere» della legge: dilemmi e risultati di un lavoro deliberativo

In questo paragrafo affronteremo l'analisi delle numerose, diverse stesure del testo della legge, fino alla sua progressiva definizione, mettendone in luce gli snodi principali: le domande, le risposte, le alternative, i punti critici, i punti ir-

risolti (e talvolta irresolubili). Cercheremo, in questo modo, di presentare i contenuti della legge, ma soprattutto di spiegare il percorso che ha portato a definire nel testo determinate soluzioni, e mostrare il riflesso che aveva, nella scrittura della legge, il dibattito che si svolgeva sulla legge e sulle sue «ragioni»²³.

Prima di procedere, tuttavia, appare opportuno riassumere la struttura finale e i principali contenuti della legge, per consentire al lettore una più agevole individuazione dei nodi su cui più aperta sarebbe stata la discussione²⁴.

La legge, pur essendo molto articolata (30 articoli, raggruppati in sei «capi»), si fonda su tre assi principali:

- a) Il primo è quello del sostegno ai processi partecipativi locali: la legge definisce un insieme di procedure attraverso cui la Regione offre un sostegno, soprattutto finanziario, ad una serie di soggetti (enti locali, cittadini, scuole, imprese) che richiedono l'apertura di un processo partecipativo su un oggetto ben determinato. La valutazione e l'ammissione al sostegno regionale dei progetti partecipativi presentati (con tre scadenze, nel corso dell'anno), viene affidata ad un organo monocratico indipendente, l'*Autorità regionale per la partecipazione*, eletto dal Consiglio Regionale, e che ha sede presso il Consiglio. La legge precisa poi i requisiti e i criteri di priorità che l'*Autorità* deve seguire nella valutazione dei progetti presentati, affidando ad essa anche compiti di consulenza e di orientamento metodologico nella definizione di tali progetti. La legge fissa infine alcune caratteristiche dei processi: prima fra tutti la durata, massimo sei mesi, con possibilità di proroga motivata fino a nove.
- b) Il secondo asse è quello del «Dibattito pubblico sui grandi interventi». Si riprende qui il modello francese del *Débat Public*, con tutti gli opportuni e necessari adattamenti: primo fra tutti quello derivante dal fatto che una legge regionale non poteva imporre (come accade in Francia) l'apertura di un Dibattito Pubblico su ogni opera che superi una certa soglia fisica o di impegno finanziario. Il Dibattito Pubblico Regionale, quindi, può essere *richiesto* (e

²³ Un'avvertenza preliminare è d'obbligo: chi scrive si è trovato a svolgere un ruolo di coordinamento del lavoro di elaborazione dell'articolato legislativo, insieme a Fabio Sciola, funzionario del Settore legislativo della Regione Toscana, a cui si deve la stesura e la strutturazione del testo. In un lavoro di questo tipo, i «tecnici» propongono le proprie soluzioni e le proprie valutazioni, ma ovviamente, e tanto più in un caso come questo, sono tenuti a prendere in debita considerazione – oltre che le indicazioni dei responsabili politici – tutto ciò che emergeva dalla discussione. Nell'archivio informatico dell'Ufficio Partecipazione vi sono (controllando le date di creazione dei files), solo dal 7 marzo al 30 luglio 2007 (data di approvazione finale, in Giunta, della proposta di legge) ben 14 diverse versioni del testo, oltre che vari altri appunti preliminari e singole proposte di emendamento che giungevano da varie parti. E a ciò vanno aggiunte alcune prime stesure antecedenti queste date. Si tratta dunque di documenti di lavoro, inediti; ma non crediamo di violare nessun «segreto d'ufficio» se li citeremo come prova delle diverse soluzioni, in alcuni casi anche radicalmente alternative tra loro, che si stavano confrontando. Se sono documenti che hanno certo degli autori materiali, ma che debbono esseri letti come una testimonianza del diverso livello di elaborazione *collettiva* che si veniva progressivamente sedimentando.

²⁴ Sulla legge toscana, ampio è stato l'interesse della cultura giuridica: cfr. Ciancaglini (2008), Stradella (2008), Frediani (2010, pp. 380-393), Corsi (2012). Nel gennaio 2010, la Regione Emilia Romagna ha approvato anch'essa una legge regionale sulla partecipazione (la n. 3/2010), su cui si veda Ciancaglini (2011). In generale, sulla democrazia partecipativa, da un punto di vista costituzionalistico, cfr. Allegretti U. (2011).

l'*Autorità* lo promuove, nominando un responsabile per la sua gestione) o dal soggetto, pubblico o privato, che propone l'opera; o dagli enti locali interessati, o da una quota di cittadini (lo 0,50% della popolazione regionale). Le modalità di svolgimento sono del tutto simili al modello francese, in particolare per quanto riguarda il rapporto finale, e l'obbligo, per il soggetto titolare dell'opera, di motivare, entro tre mesi, la rinuncia al progetto, o una sua modifica, o una sua conferma. La legge, inoltre, mette particolare cura nel definire la fase procedurale in cui è possibile l'apertura di un Dibattito Pubblico: la «fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare» o, in subordine, anche in fasi successive, ma solo «su richiesta del soggetto pubblico cui compete la realizzazione del grande intervento»²⁵.

- c) Infine, il terzo asse: il raccordo con la legislazione regionale e la previsione di processi partecipativi sulla elaborazione di piani e programmi regionali. L'iniziativa e la gestione di questi processi è affidata alla Giunta Regionale.

La legge contiene poi una sezione dedicata agli «strumenti», tra cui in particolare un articolo dedicato alla *formazione*, con la previsione anche di una convenzione con le Università toscane²⁶; ma poi anche uno specifico articolo dedicato al «Protocollo d'intesa» tra Regione ed enti locali, su cui diremo in seguito²⁷.

Avremo modo nelle pagine seguenti di soffermarci su molti dei punti appena indicati, ma anche su altri passaggi della legge, e sui suoi punti problematici. Ma quello che vedremo sono soprattutto le ragioni che hanno portato ad adottare determinate soluzioni e le alternative che si confrontavano.

2.3.1 «Chi» ha diritto a promuovere un processo partecipativo? Cittadini, associazioni, istituzioni

Un primo testo, redatto dall'Ufficio Partecipazione, ad uso esclusivamente interno, è datato luglio 2006: è un testo titolato «lineamenti e note preliminari», che tuttavia comincia a presentarsi già nella forma dell'«articolato», con una serie di note a margine.

Nel merito, la proposta di «articolo 1», «oggetto e finalità», rifletteva bene lo stato di avanzamento della riflessione collettiva dei mesi precedenti²⁸; e si co-

²⁵ Sul *Débat Public* francese lo studio più completo è quello di Revel et al., 2007.

²⁶ Una convenzione con sette Atenei toscani sarebbe stata poi firmata nel 2008 e ha permesso lo svolgimento di numerosi corsi di formazione e Master sui temi della partecipazione. Nel 2012-2013 si svolgerà un unico Master interuniversitario di I livello, riservato a giovani laureati e a dipendenti e funzionari degli enti locali, dedicato alla «formazione di esperti nella gestione e progettazione di processi partecipativi».

²⁷ E, naturalmente, vi sono anche le norme finanziarie: per il 2008-2010, la legge ha stanziato un milione di euro per ciascun anno, di cui 700 mila destinati all'attività dell'*Autorità* e 300 mila alla Giunta (per la formazione e i processi gestiti dal governo regionale). Questa cifra sarebbe rimasta intatta, per l'*Autorità*, anche negli anni 2011-2012, mentre per le sopraggiunte difficoltà finanziarie, sarebbero state fortemente ridotte le poste del bilancio per le attività della Giunta.

²⁸ «La presente legge, sulla base dei principi fissati dallo Statuto della Regione Toscana (artt. 3 e 72), si propone l'obiettivo di promuovere e favorire la realizzazione di esperienze, percorsi e pratiche di partecipazione democratica all'interno dei processi decisionali e delle politiche pubbliche locali e regionali della Toscana».

minciava a definire la *struttura* dei progetti partecipativi che la Regione avrebbe potuto sostenere: oggetto e stato di avanzamento del processo decisionale; l'indicazione delle metodologie e degli strumenti da adottare; i tempi del processo; le risorse finanziarie. Tuttavia, in questo testo, emergeva, senza che si proponessero ancora soluzioni, un primo dilemma rilevante: *chi* aveva diritto a presentare un progetto? Chiaramente, e innanzitutto, gli enti locali; ma, in una nota a margine si aggiungeva:

si può anche prevedere che il progetto venga presentato da soggetti associativi, o comunque *non istituzionali*, ma pare opportuno che, *in ogni caso*, il progetto stesso venga fatto proprio e sostenuto dall'istituzione locale che possiede la titolarità della decisione sulla materia oggetto della proposta.

Man mano che la legge prendeva forma, un esercizio intellettuale era molto diffuso tra tutti coloro che avevano modo di discutere il testo: immaginare *cosa poteva accadere se...* Si confrontava cioè il testo con le esperienze vissute o con tutti i «casi» possibili e immaginabili. E ben presto sarebbe apparso chiaro che, per quanti sforzi si potessero fare, la legge non poteva addentrarsi sul terreno impervio di una casistica dettagliata: era necessario definire un quadro procedurale entro cui lasciare margini (ma quanto ampi?) ad una flessibilità applicativa.

Sul tema appena introdotto, la discussione si faceva subito molto accesa. Cosa accade, si chiedevano alcuni, qualora un gruppo di cittadini, o un'associazione supportata da un gruppo di cittadini, chieda l'apertura di un processo partecipativo e l'amministrazione comunale competente *non si mostra d'accordo*, ovvero ritiene che un tale dibattito sia inutile, per un qualche motivo: sostenendo, ad esempio, che sull'oggetto in questione, le proprie idee sono già sufficientemente definite, o che una decisione oramai sta per essere assunta? Era mai possibile immaginabile che la Regione potesse «finanziare» un percorso partecipativo *contro* il parere e la volontà delle amministrazioni locali? Ma, d'altra parte, se si fosse concesso a queste ultime un potere di veto, che senso avrebbe prevedere che anche i cittadini possano richiedere l'apertura di una discussione pubblica? Un terreno su cui si affrontavano i classici «pro» e «contro», tipici di una deliberazione.

Il dilemma è apparso subito di non facile soluzione: ipotizzare che un progetto presentato da cittadini e associazioni, senza il consenso o la disponibilità a collaborare dell'amministrazione locale, potesse essere sostenuto dalla Regione, si presentava comunque piuttosto problematico, sia per i vincoli di natura costituzionale e giuridica che caratterizzano i rapporti tra una Regione e gli Enti locali (una legge regionale non può, in ogni caso, imporre ai comuni una determinata procedura che intacchi le loro autonome prerogative e competenze), sia per evidenti ragioni di ordine politico, per il conflitto politico e istituzionale che si sarebbe comunque aperto. La Regione – si obiettava, d'altra parte – può benissimo aiutare i cittadini ad auto-organizzarsi e quindi avrebbe potuto pur

sempre, in linea di principio, offrire risorse per sostenere un processo partecipativo. La contro-obiezione era netta: ma se l'ente che ha poteri di decisione sull'oggetto della discussione si sottrae al confronto, dichiarando *comunque* ininfluenza la procedura deliberativa, che senso avrebbe discutere? Le risorse della Regione, in questo caso, diverrebbero semplicemente un finanziamento all'attività di opposizione di un'associazione locale, non il sostegno ad un vero processo partecipativo che si proponga di influenzare una decisione collettiva. E, d'altra parte, la *ratio* che guidava tutta la legge era quella di promuovere processi partecipativi *condivisi e inclusivi*, che incidessero sulla costruzione di una scelta pubblica; e, per discutere, bisogna essere comunque almeno in due: se una delle parti non collabora, non si può costruire, propriamente, un'arena *deliberativa*.

Su questo nodo, non si riusciva a trovare il bandolo della matassa. Tutte le varie successive stesure comunque avrebbero previsto che anche soggetti *non istituzionali* potessero presentare un progetto partecipativo (e, del resto, quello di una legge anche *per i cittadini*, era argomento che trovava una larga condivisione tra i partecipanti alle varie discussioni: limitare la legge solo ai soggetti istituzionali era un'ipotesi che era stata «bocciata» al *Town Meeting*). Ma non si affrontava ancora il tema del possibile «caso» sopra descritto.

Una possibile, parziale via di risoluzione fu trovata grazie alla discussione nel seminario tra esperti che si tenne nel maggio del 2007, quando, soprattutto con il contributo di alcuni giuristi, nacque l'idea di introdurre nella legge lo strumento del *protocollo d'intesa* tra Regione e enti locali (presente nel testo approvato dalla Giunta il 30 luglio 2007, ma con una formulazione più ridotta e diversa da quella finale).

Il *Protocollo*, in prima istanza, voleva affrontare un nodo di ordine giuridico: l'ordinamento italiano non prevede che una Regione possa «imporre» procedure amministrative ai Comuni su materie di loro esclusiva competenza. Queste barriere giuridiche, peraltro, tagliavano alla radice molti degli argomenti e delle richieste (talora molto ingenui) che alcuni partecipanti avevano avanzato, specie nelle prime fasi del processo: ad esempio, che si dovesse/potesse «imporre» ai comuni di «accettare» le conclusioni di un processo partecipativo o «obbligare» in qualche modo i Comuni a promuovere processi partecipativi, o anche «cedere» quote di sovranità ai cittadini che partecipano. Ma questi profili giuridici e costituzionali ponevano anche dei vincoli più sottili: *a che titolo*, ad esempio, una procedura amministrativa, che spesso ha dei tempi imposti da altre leggi, poteva essere «sospesa» in funzione di un processo partecipativo?

La soluzione fu trovata in uno strumento *pattizio* di *cooperazione inter-istituzionale*, che richiama i caratteri di quelli che nella letteratura teorica sulla democrazia deliberativa sono definiti come forme di «*pre-deliberative commitments*».

Il passaggio-chiave è il seguente: «*la sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accet-*

tazione volontaria delle procedure in essa previste». Questo passaggio sarebbe rimasto intatto anche nella versione finale della legge, ma con alcune importanti aggiunte: dopo la frase citata, si allungava l'elenco di ciò che la sottoscrizione del Protocollo avrebbe comportato:

la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico o degli altri processi di partecipazione (art. 18, comma 2).

Con questa formulazione, si poneva su basi volontarie l'impegno a rispettare le procedure della legge; ma, nel contempo, si teneva conto dell'obiezione sollevata da alcuni amministratori: la riserva introdotta («atti amministrativi la cui adozione...») nasce dalla constatazione che non tutte le procedure amministrative legate ad una decisione «anticipano» o «pregiudicano» la decisione stessa. Vi sono anche *routine amministrative* che potevano proseguire o che sono necessarie, quale che sia la soluzione finale: ad essere «sospesi» sono gli atti direttamente legati alla decisione. Era una obiezione, come ben si comprende, legata alla questione dei tempi delle decisioni e alla preoccupazione che i processi partecipativi proposti dalla legge potessero «rallentarle»²⁹.

Ma la soluzione del «Protocollo» poteva servire a risolvere solo alcuni dei casi che si potevano presentare: cosa accade se un Comune non aderisce al Protocollo, né ha intenzione di farlo? Il nodo dei possibili conflitti si ripresentava intatto e possiamo dire che è rimasto sostanzialmente irrisolto nel testo finale della legge: o meglio, nell'impossibilità di risolverlo, alla fine si è scelta una formulazione volutamente ambigua, che permettesse una certa flessibilità nell'applicazione della legge³⁰.

Con questa soluzione si introduceva nella legge, anche se non lo si formulava apertamente, un altro principio: quello della *mediazione* di un possibile conflitto, affidandone la gestione a un organo «terzo». Si sceglieva di lasciare all'Autorità indipendente il compito di accertare la sussistenza delle *condizioni minime* che potevano consentire l'apertura di un processo partecipativo richiesto dai cittadini: ovvero, quanto meno una «disponibilità», da parte dell'amministrazione competente, a «considerare i risultati» e a «motivare», eventualmente, il loro «mancato o parziale accoglimento»³¹. Se non l'aperta collaborazione del Comune, si tentava di ottenere almeno un impegno in termini di *accountability*. Tuttavia, la scelta di lasciare indeterminata e non codificata questa possibile tipologia di conflitto, si rivelava *saggia*: in pratica si affidava all'Autorità «ter-

²⁹ In più, nella versione finale della legge, si sarebbe introdotto un particolare requisito di ammissibilità, per i progetti presentati da un Comune: che esso avesse preventivamente firmato il Protocollo.

³⁰ Ecco il testo finale: «Quando esamina progetti proposti da cittadini, residenti, istituti scolastici, imprese ovvero da enti locali nel caso in cui i risultati del processo partecipativo concernono competenze di altri enti, l'Autorità tiene conto del parere dell'amministrazione competente e ne accerta la disponibilità a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento. [corsivo aggiunto] (art. 17, comma 2).

³¹ Su questa formula di *accountability*, presente in due punti del testo della legge, torneremo successivamente.

za» un compito di mediazione. La richiesta di un «parere» si poteva tradurre in una *duplice* opera di convincimento: nei confronti di un'amministrazione riot-tosa, circa l'opportunità di accettare la richiesta di discussione avanzata dei cittadini; ma anche nei confronti dei cittadini proponenti, in genere un comitato, i quali avrebbero dovuto accettare alcuni vincoli sulle regole della discussione³².

Dunque, i cittadini avrebbero potuto presentare una richiesta di sostegno ad un proprio processo partecipativo. Ma *come*, questo, poteva essere concretamente realizzato? In una versione dell'articolato del 7 marzo 2007, faceva così il suo ingresso nell'agenda un tema di grande rilievo: si introduceva cioè il tema dei *soggetti associativi*. Oltre che gli enti locali, si ipotizzava anche che potessero presentare una domanda di sostegno anche:

- a) almeno un ventesimo dei residenti nei territori interessati;
- b) enti associativi che operano nel territorio interessato con:
 - 1) almeno mille [o altro numero] associati;
 - 2) struttura interna improntata a criteri di democraticità;
 - 3) esperienza specifica nelle metodologie partecipative ovvero qualificazione tecnica.

Questa formulazione sottende una grande mole di ragionamenti e discussioni: va bene, i cittadini possono raccogliere un certo numero di firme (e qui si apriva una *sub-discussione*: quante? E cosa si intende per «territorio interessato»?); ma con le associazioni e i comitati, che succede?

La formulazione citata implica una precisa risposta: non poteva bastare, semplicemente, che un'associazione o un comitato, potessero presentare un progetto; bisognava accertarne la *rappresentatività* (e quindi richiedere che avesse un certo numero di *associati*) e addirittura verificare se queste associazioni fossero al proprio interne «democratiche» e avessero le necessarie competenze partecipative... *Troppo*, evidentemente: ma queste restrizioni nascevano da una convinzione precisa: non si poteva trasformare la legge in uno strumento utilizzabile da piccoli gruppi organizzati. Non si poteva consentire al «primo venuto», magari inventandosi un'associazione *ad hoc*, di presentare un progetto.

Ma l'ipotesi di un controllo sulla rappresentatività delle associazioni e sulla loro «democraticità» interna si sarebbe ben presto rivelata insostenibile e impraticabile: già nella versione del testo datata 9 maggio e poi nella versione approvata dalla giunta il 30 luglio 2007, cadono queste restrizioni e si riconosce alle associazioni una titolarità formale a presentare una richiesta, ma si introduce il criterio che le associazioni dovessero comunque raccogliere le firme dei cittadini. Nella versione finale della legge, infine, *non c'è traccia nemmeno delle associazioni, in quanto tali*: delle associazioni e dei comitati si parla bensì, ma non come *titolari, in sé*, di un diritto a presentare progetti, ma solo come

³² Questa situazione, discussa e immaginata mentre si scriveva la legge, si sarebbe realmente verificata, in particolare nel caso del *waterfront* di Marina di Carrara, su cui si veda, in questo volume, il capitolo di Silvia Givone e Barbara Imbergamo.

eventuali promotori di un'«iniziativa» di raccolta di firme tra i cittadini³³. Ai molti soggetti associativi che chiedevano lumi, o anche protestavano, su questo punto, la risposta era netta: non possiamo presumere *a priori* che un'associazione sia rappresentativa e non possiamo introdurre nella legge criteri molto problematici da accertare; la legge offre uno strumento ai *cittadini in quanto tali*; un'associazione può benissimo organizzarsi e raccogliere le firme necessarie, in modo da testimoniare che la sua proposta sia frutto di un sostegno effettivo tra i cittadini. E questa risposta, ci pare, si dimostrava un «buon argomento».

2.3.2 «Chi decide», e con quali criteri, sull'apertura di un processo partecipativo?

Abbiamo già visto come il tema della «terzietà» nei processi partecipativi facesse un suo ingresso nell'agenda dei temi che la legge *in fieri* doveva affrontare: *chi decide* sull'attivazione di un processo partecipativo? A chi affidare il compito di valutare l'ammissibilità di un progetto (interrogativo che apriva poi un'ampia diramazione di ulteriori argomenti: i criteri, i requisiti, le procedure ecc)?

Già nel primo testo, datato luglio 2006, si assumeva una scelta che poi sarebbe stata confermata: la creazione di un *organo indipendente*. In quel momento si pensava ad una *commissione regionale di garanzia sui processi partecipativi*, eletta dal Consiglio Regionale, e composta da cinque membri («scelti tra esperti di riconosciuta competenza nell'ambito delle scienze politiche, sociologiche e giuridiche, o da esperti nel campo dell'amministrazione locale e delle politiche pubbliche locali»). Si optava dunque per una soluzione che privilegiasse la *terzietà* dell'organo chiamato a valutare i progetti di partecipazione; in una nota a margine si indicava come «*possibile alternativa*» che «*l'ammissibilità dei progetti locali finanziabili sia delegata alla Giunta regionale e/o alle strutture burocratiche della Regione*», ma si aggiungeva che «*questa soluzione non appare consigliabile per evidenti motivi: il sospetto di strumentalità, o di eccessiva discrezionalità ecc., sarebbe incombente*».

Nelle successive stesure del testo, rimane la previsione di una *commissione* di cinque membri, e questa è presente ancora in tutte le versioni datate ancora

³³ Ecco la versione finale della legge, art. 14 («soggetti e tipologie di sostegno»):

«1. Possono presentare domanda di sostegno a propri progetti partecipativi [...]

a) le seguenti percentuali minime di residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo, raggiunte anche su iniziativa di associazioni e comitati [corsivo aggiunto]:

- 1) il 5 per cento fino a mille abitanti;
- 2) il 3 per cento fino a cinquemila abitanti;
- 3) il 2 per cento fino a quindicimila abitanti;
- 4) l'1 per cento fino a trentamila abitanti;
- 5) lo 0,50 oltre trentamila abitanti.

b) enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di cittadini, residenti e associazioni;

c) istituti scolastici, singoli o associati, a seguito di deliberazione degli organi collegiali, anche con il supporto di cui alla lettera a)».

Al comma 4, si aggiungevano anche le imprese, che potevano presentare proposte «solo su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica nel territorio interessato» ma anch'esse con il supporto di firme; quest'ultimo punto fu un tema molto controverso (e, a nostro parere, si è rivelato un errore: non a caso, non ci sono state, fino ad oggi, richieste presentate da imprese).

tra il marzo e il maggio del 2007. Un cambiamento si produce a seguito del seminario tra esperti tenutosi il 24 maggio: in quella sede fu osservato, e l'argomento fu trovato convincente da larga parte dei presenti, che una commissione di questo tipo, eletta dal Consiglio Regionale, avrebbe molto facilmente riprodotto una dialettica politica tra maggioranza e opposizione e quindi minato alla radice le caratteristiche di «terzietà» che si volevano attribuire all'organo. Nel testo approvato dalla Giunta il 30 luglio, e trasmesso al Consiglio, e poi in quello finale, si introduceva quindi un importante cambiamento: si istituiva un *organo monocratico*, l'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*, e se ne definivano tutte le rilevanti funzioni.

L'altro problema rilevante, con cui la legge *in fieri* si trovava a doversi misurare, era quello dei *requisiti* e dei *criteri* con cui valutare i progetti presentati. Come abbiamo già ricordato, già nelle fasi iniziali del lavoro erano stati individuati alcuni principi, in particolare l'oggetto, che doveva essere ben definito; i *tempi certi* di svolgimento del processo; e soprattutto, la *fase* del processo decisionale che l'oggetto si trovava ad attraversare nelle sedi istituzionali. Quest'ultimo elemento era emerso molto presto dalla discussione e rispondeva ad una preoccupazione diffusa, quando si parla di partecipazione promossa dalle istituzioni: *che non vi siano decisioni pre-costituite*.

Se in alcune prime versioni del testo, si provava a indicare possibili metodologie partecipative, questa via era ben presto abbandonata: l'organo di valutazione doveva limitarsi a verificare la «congruità» degli istituti e degli strumenti partecipativi «con le finalità del processo e del contesto in cui si svolge», come poi si dirà nella versione finale; spettava all'autonoma determinazione dei proponenti la scelta delle metodologie più opportune. Tuttavia, nel definire poi il ruolo e i compiti dell'*Autorità* si introduceva un potere «di indirizzo» («elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi», art. 5, c. 1, lett. c) che, in alcuni casi, avrebbe comportato tensioni e discussioni, e un lavoro di mediazione tra i «consigli» forniti dall'*Autorità* e gli intendimenti dei promotori³⁴.

Nel complesso, l'insieme dei requisiti di ammissione evoca i tipici criteri di costituzione di un'arena propriamente definibile come «deliberativa», quali sono stati fissati dalla letteratura teorica sull'argomento e dalle riflessioni sulle esperienze applicative che ne sono derivate; ma, naturalmente, non era un risultato a cui si giungeva, per così dire, «programmaticamente»: nasceva «dalle cose» e dalla discussione che attorno alle finalità della legge si era venuta dipanando:

- a) *l'oggetto della discussione*: perché si possa produrre un'efficace processo deliberativo occorre circoscrivere il problema oggetto di una discussione collettiva e occorre che la possibile soluzione ad un tale problema non sia ancora stata definita e determinata dal decisore pubblico competente;

³⁴ Queste tensioni si sono verificate, ad esempio, a Castelfranco di Sotto, come raccontano in questo volume Romano e Pillon.

- b) *le regole e i metodi della discussione*: costituire un'arena deliberativa implica la condivisione preliminare delle regole che guideranno lo svolgimento del dibattito (compresi i suoi «tempi certi»). È il passaggio della legge da cui meglio traspare la consapevolezza di non poter dettare in alcun modo i *metodi* che i singoli processi partecipativi potranno adottare: i proponenti, tuttavia, devono saper indicare *come* intendono svolgere la discussione, quali specifici strumenti intendono utilizzare, quali metodi ritengono più «congrui» all'oggetto della deliberazione. Un principio generale viene tuttavia enunciato: occorre «garantire modalità di gestione del processo partecipativo» tali da assicurare «neutralità e imparzialità»;
- c) *i soggetti della discussione*: alcune delle condizioni di ammissione dei progetti previsti dalla legge si ispirano apertamente ad uno dei paradigmi normativi cruciali della democrazia deliberativa: *il principio di inclusione*. Tale principio viene declinato in due direzioni: un progetto deve assicurare tanto l'«inclusività delle procedure» quanto «l'effettiva inclusione di gruppi sociali e culturali diversi». Per quanto riguarda le procedure, si precisa che «particolare attenzione» debba essere prestata «alle condizioni che assicurino la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito»;
- d) *i presupposti della discussione*: presupposto di un'arena propriamente definibile come «deliberativa» è la creazione di una base informativa condivisa e, tra le condizioni che un progetto deve presentare, vi sono anche le specifiche strategie che esso deve prevedere: «azioni specifiche per diffondere il massimo delle informazioni anche tecniche tra tutti i cittadini sia prima dell'inizio del processo partecipativo, sia durante e sia dopo». Tra le condizioni vi sono anche i *costi*: la legge prevede che la proposta di un progetto partecipativo sia corredata da una previsione di massima sulle spese da sostenere. Nel caso sia un ente locale il proponente, occorre che esso indichi anche la quota di *proprie* risorse, finanziarie e organizzative, che vengono destinate al processo; nel caso siano associazioni o cittadini, evidentemente, sono richieste soprattutto risorse *organizzative*, che i proponenti possono mettere a disposizione (lavoro volontario, competenze ecc.). Quello dei costi non è una questione marginale: è anche questo un modo per attribuire il giusto «peso» alle proposte partecipative, scoraggiare proposte puramente dilatorie, diversive o strumentali, indurre ad un'assunzione di responsabilità i proponenti. Soprattutto, quando in gioco, per la parte comunque prevalente, sono le risorse pubbliche messe a disposizione dalla Regione;
- e) E, infine, *gli effetti della discussione*: tema cruciale, su cui ci soffermeremo successivamente.

Nel complesso, non si può non osservare come l'insieme di questi «requisiti» disegnano un quadro normativo piuttosto *esigente*: era a tutti ben chiaro quanto sarebbe stato difficile, in pratica, ottenere anche solo una buona approssima-

zione a tale quadro; e tuttavia, nessuno, nel corso della discussione, propose veramente di «allentare» questi vincoli. Vi era, al fondo, una precisa consapevolezza: la legge doveva servire a sostenere processi partecipativi con tratti significativi di innovazione, rispetto ai consueti modelli partecipativi, e quindi doveva avere questa sorta di proiezione normativa e regolativa.

2.3.3 Gli «obiettivi» della legge, tra «democrazia partecipativa» e «democrazia rappresentativa»

Il comma 3 dell'articolo 1 definisce gli «obiettivi» della legge: è un testo che, proprio per la sua natura «programmatica», ha concentrato moltissime attenzioni e ha subito moltissimi rimaneggiamenti. È un testo *ridondante*, che mostra il progressivo stratificarsi di temi che, in realtà, si sovrappongono per molti aspetti, e che venivano accolti nel testo perché venivano sollecitati da vari interlocutori e comunque non si contraddicevano reciprocamente. È molto difficile individuare, per ciascuno di questi punti, una specifica paternità, ma, per alcuni essi, questa genealogia è possibile: ad esempio, l'idea della partecipazione come «forma ordinaria di amministrazione e di governo» era una formulazione particolarmente cara alla *Rete del Nuovo Municipio*, che sin dall'inizio del processo l'aveva indicata, nei suoi documenti, come un cardine programmatico della nuova legge.

Possiamo in realtà raggruppare gli undici punti di questo articolo della legge in due sole classi di obiettivi, che peraltro da sempre hanno accompagnato il dibattito sulle nuove forme ed esperienze di democrazia partecipativa e/o deliberativa: da una parte, un'idea della partecipazione come processo che interviene nei e sui processi decisionali delle istituzioni e nella costruzione delle politiche pubbliche; e, dall'altra parte, un'idea della partecipazione come luogo di espressione e formazione delle virtù civiche dei cittadini; come forma di *empowerment*, come strumento che crea coesione sociale e *civiness*. Finalità «strumentali» (*problem-solving* e legittimità democratica del processo di *decision-making*), da una parte, e finalità «educative», dall'altra³⁵.

Ma era sul punto espresso alla lettera a) – vedi nota 35 – che nascevano i maggiori problemi: ben presto si sarebbe rivelato una sorta di centro catalizzatore delle discussioni *di principio* che si sviluppavano attorno alla legge. Questo

³⁵ Ecco il testo completo dell'articolo:

3. La presente legge persegue altresì gli obiettivi di:

a) contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche; d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società; e) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico; f) contribuire alla parità di genere; g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati; h) sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionali; i) valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società; j) promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli; k) valorizzare le esperienze partecipative in atto.»

punto avrebbe subito una lunga serie di adattamenti, alla ricerca di un possibile equilibrio tra esigenze diverse: un gioco lessicale a cui erano sottese diverse visioni della democrazia, *tout court*, oltre che della «democrazia partecipativa».

Via via, nelle diverse stesure, si giustapponevano e si confrontavano varie formulazioni sulle finalità generali della legge:

- rafforzare e arricchire i circuiti decisionali della democrazia rappresentativa agevolando i livelli istituzionali nella elaborazione delle politiche pubbliche e nelle scelte di propria competenza (21 aprile 2007);
- arricchire la qualità democratica delle istituzioni della democrazia rappresentativa e dei processi decisionali (3 maggio);
- promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi (9 maggio);
- a) costruire nuove forme di democrazia partecipativa che contribuiscano ad arricchire la qualità democratica delle istituzioni e dei processi decisionali della democrazia rappresentativa;
o, in alternativa:
a) costruire nuove forme di integrazione tra le istituzioni della democrazia rappresentativa e nuove forme di democrazia partecipativa (12 giugno);
- [garantire] un nuovo equilibrio tra gli istituti della democrazia rappresentativa e gli strumenti della democrazia partecipativa (14 giugno);
- rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa (20 luglio);
- rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa [Testo approvato dalla Giunta];
- contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa [Testo finale].

L'effettiva materia del contendere, che costringeva a questa serie di continui aggiustamenti, era costituito dal tipo di *messaggio politico e programmatico* che si pensava di lanciare con le impegnative dichiarazioni di principio poste in apertura della legge.

La linea di divisione tra gli interlocutori era costituita, in particolare, dal ricorso o meno all'espressione «democrazia partecipativa», dall'enfasi che le si attribuiva e dall'equilibrio che si creava tra «democrazia partecipativa», da un lato, e i termini «democrazia» e «democrazia rappresentativa», dall'altro.

Si prenda, in particolare, l'alternativa prospettata nella versione del testo del 12 giugno. Come si vede, nell'ipotesi «A» si introduce una sorta di *parificazione* tra due forme di democrazia, quella partecipativa e quella rappresentativa, e si indicava come obiettivo quello dell'*integrazione* tra di esse. Nell'ipotesi «B» si voleva invece evitare questa enfasi sulla «democrazia partecipativa», innalzata sullo stesso piano di quella «rappresentativa»: l'accento, qui, cadeva piuttosto sull'obiettivo dell'*arricchimento* della «qualità democratica» delle istituzioni rappresentative *per mezzo e in virtù* di «nuove forme e istituti di democrazia partecipativa». L'orizzonte, in questa seconda versione, restava quello della democrazia rappresentativa e la partecipazione costituiva un fattore di miglioramento del suo spessore «democratico».

In effetti, rilette oggi, tra tutte le varianti di questo comma della legge, quella più semplice, lineare, ed anche la più rigorosa teoricamente, ci pare quella introdotta nella versione del 3 maggio («*arricchire la qualità democratica delle istituzioni della democrazia rappresentativa e dei processi decisionali*»): per una legge che, come si diceva nel comma 1 dell'art. 1³⁶, si proponeva di promuovere «forme e strumenti di partecipazione democratica che rendano effettivo» il «diritto a partecipare» dei cittadini, sembrava più opportuno circoscrivere, più realisticamente, la portata delle ambizioni.

Nel corso di quel che abbiamo definito «lavoro deliberativo», i fautori di un approccio più «realistico» dovevano tener conto del punto di vista espresso da altri interlocutori, che tendevano ad attribuire alla legge, e alle sue formulazioni di principio, anche una forte tensione *politico-progettuale*, che implicava determinati assunti di natura teorica sulle «forme» della democrazia e una precisa concezione della «democrazia partecipativa». D'altra parte, anche i «realisti» avevano una propria visione politica e una propria concezione della democrazia e dei suoi orizzonti, che erano e non potevano che rimanere quelli definiti, comunque, dalle istituzioni della democrazia rappresentativa (sulle quali *si poteva e si doveva* intervenire, per accrescerne la *qualità democratica*, favorendo e promuovendo la partecipazione civica). Per i primi, era dunque essenziale che rimanesse, nelle enunciazioni programmatiche della legge, l'espressione «democrazia partecipativa»; per i secondi, era essenziale non accreditare o legittimare l'idea che queste diverse *forme* di democrazia fossero da considerare sullo stesso piano, dotate di un analogo statuto teorico e politico.

Il punto di arrivo di questo scambio argomentativo era nella versione finale del testo: «a) *contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa*».

Difficile dire quale, tra le due diverse prospettive, abbia prevalso e forse non serve nemmeno cercare di stabilirlo: era un punto di equilibrio che, come accade spesso in questi casi, poteva essere letto da prospettive diverse, individuando un'area di consenso su cui si poteva convergere a partire da premesse e ragioni diverse. Intanto, con un soprassalto di saggia modestia, nell'ultima versione poi approvata, si diceva che la legge aveva l'obiettivo di «*contribuire a rinnovare la democrazia*» (e, non come in precedenti versioni del testo, di *rinnovarla*); ma poi, soprattutto, da una parte, spariva ogni aggettivo: ciò che si doveva contribuire a rinnovare è la democrazia, *tout court*, senza ulteriori specificazioni; e spariva anche un'espressione che, a nostro parere, sarebbe stata molto importante per una migliore definizione degli obiettivi della legge, il concetto di *qualità democratica*; ma, dall'altra parte, la «democrazia partecipativa» veniva di fatto definita, non come un *modello di democrazia*, ma come un insieme di «*pratiche, processi e strumenti*» che potevano essere *integrati*, contribuendo

³⁶ «La partecipazione alla elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali è un diritto; la presente legge promuove forme e strumenti di partecipazione democratica che rendano effettivo questo diritto» (art. 1, «Principi», comma 1).

a rinnovarle, nelle istituzioni democratiche. Il delicato problema di definire la natura delle possibili relazioni tra «democrazia rappresentativa» e «democrazia partecipativa», presente in altre formulazioni, veniva così rimosso alla radice: l'orizzonte è quello della «democrazia» e delle sue «istituzioni». Punto.

Come che sia, un articolo di legge non poteva certo risolvere intricati problemi anche di natura teorica, come questi; né, tanto meno, poteva porsi il problema di definire cosa sia «la democrazia», senza aggettivi... o cosa si intenda, esattamente, con il suo *rinnovarla*. L'articolo, riteniamo, enuncia in modo abbastanza chiaro (e condivisibile da molti, se forse non da tutti i partecipanti al processo deliberativo) le finalità e l'orizzonte della legge che si stava per approvare. Ed era questa, in fondo, la cosa più importante. Il *lavoro deliberativo*, tutto sommato, aveva funzionato.

2.3.4 Partecipazione e accountability: il nesso tra partecipazione e decisione

Il lavoro di stesura del testo, naturalmente, obbligava a rivolgere l'attenzione ad un gran numero di dettagli; ogni frase e ogni parola doveva essere soppesata. Non possiamo qui ripercorrere tutti i vari articoli della legge, e il loro progressivo definirsi: su un punto decisivo, tuttavia, occorre soffermarsi in modo più analitico, ossia il modo con cui la legge «risolve» il nodo del rapporto tra partecipazione e decisione, il rapporto tra i processi partecipativi e le decisioni assunte dalle istituzioni.

Vi sono due passaggi molto simili, nel testo finale della legge, che appaiono cruciali: all'articolo 15, quando si parla dei «requisiti di ammissione» dei processi partecipativi proposti da un ente locale, si indica al primo punto una «dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento»³⁷.

Si trova qui espressa quella visione del nesso tra partecipazione e decisioni politiche che cercava di rispondere alle *opposte* esigenze che venivano manifestate nel corso del processo deliberativo: da una parte, una domanda di *efficacia* della partecipazione, che giungeva anche nelle forme più estreme a richiedere una *cessione di quote di sovranità*, da parte delle istituzioni verso i cittadini; e dall'altra parte, l'impossibilità, politica prima ancora che giuridica, di intaccare o mettere in discussione la *legittimità* delle decisioni assunte dalle istituzioni e la loro *titolarità* ad assumerle.

La soluzione individuata è quella di richiedere alle istituzioni una forma di *pre-deliberative commitment*: un «obbligarsi preventivo» ad un principio di *accountability* e di *motivazione pubblica* delle proprie scelte. Se un'istituzione decide di promuovere un processo partecipativo, e riceve anche un sostegno economico per questo, deve *impegnarsi* a «tener conto» dei risultati del proces-

³⁷ La stessa formula ritorna poi all'articolo 17, per i casi — che abbiamo sopra analizzato — di processi richiesti dai cittadini: anche qui, per poter procedere, l'Autorità deve accertare «la disponibilità [dell'amministrazione competente] a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento».

so partecipativo o *comunque* a motivare e giustificare pubblicamente le ragioni del loro «mancato o parziale accoglimento».

«*Pre-deliberative commitment*» è termine presente nella letteratura sulla democrazia deliberativa: con esso si intende l'insieme di quelle motivazioni e propensioni soggettive che rendono possibile una deliberazione, o meglio la creazione stessa e poi lo svolgimento di un processo deliberativo. Senza «impegni preventivi» ad accettare le regole condivise di una discussione non vi sono nemmeno le condizioni che permettono di definire come tale uno spazio deliberativo (Parkinson, 2006).

Questi *commitments* possono riguardare i cittadini partecipanti (ad esempio, accettare che la deliberazione avvenga tra persone che non la pensano allo stesso modo, rispettare le regole concordate) ma possono riguardare anche le istituzioni, specie quando, come nel nostro caso, sono esse a promuovere un processo partecipativo³⁸.

Nella logica che il testo della legge toscana implica, l'oggetto del «vincolo» non è quello di impegnarsi a far proprie integralmente le conclusioni di un processo deliberativo, quanto quello (*almeno*) di render conto adeguatamente e pubblicamente delle proprie decisioni. Se si sceglie la via di un confronto pubblico vi è (*almeno*) un obbligo di «risposta». Un'istituzione deve «motivare» comunque, di fronte ai cittadini che hanno partecipato e poi di fronte all'opinione pubblica, le ragioni delle proprie decisioni, e deve farlo *quali che siano* queste decisioni: si possono anche creare condizioni tali da spingere un'istituzione a non «tener conto» di quanto emerso da un percorso partecipativo, ma, in ogni caso, essa può e deve assumersene pienamente la responsabilità politica. La legge non poteva imporre *vincoli esterni* alla legittimità dei poteri esercitati da un'istituzione democratica, ma cerca di *indurre* l'auto-imposizione di vincoli, l'assunzione di un impegno a rispondere delle proprie scelte in modo trasparente e motivato, a «giustificare» pubblicamente le proprie decisioni.

Nel corso di tutta la discussione sulla legge, questo nodo era stato, naturalmente, al centro dell'attenzione. Le posizioni di coloro che esigevano forme *giuridicamente* vincolanti di accoglimento dei risultati di un processo partecipativo si rivelavano ben presto insostenibili: non era proprio possibile che la legge si inventasse chissà quali marchingegni per «obbligare» un Comune, ad esempio, a dar retta a quello che proponevano i cittadini «partecipanti».

Se è così, allora, la parola passa alla politica: alla politica e alla sua peculiare «razionalità». Qualcuno obiettava che quanto previsto dalla legge prefigurava un «vincolo» debole, o facilmente eludibile: ma, in realtà, si rispondeva, anche

³⁸ Una forma di *commitment* era quella che evocava Luigi Bobbio (2005, pp. 67-88), valutando le prime esperienze di «democrazia deliberativa nella pratica», quando usava la metafora del «legarsi le mani»: le istituzioni scelgono «di affidare o lasciare la soluzione di un problema al confronto diretto tra gli interessati e di fare, come si suol dire, «un passo indietro», rimettendosi in qualche misura alle opzioni che scaturiranno da tale confronto. La natura dell'affidamento può essere diversa. In qualche caso le istituzioni attuano una vera e propria delega. Più spesso attribuiscono ai risultati del confronto un valore puramente consultivo, riservandosi l'ultima parola, ma finiscono inevitabilmente per legarsi le mani, almeno un po'...» (ivi, p. 69).

un «impegno preventivo», se non ha «la forza della legge», ha dalla sua un fattore non meno «cogente», quello degli *incentivi razionali* ad un comportamento politico improntato ad un principio di *accountability*. La legge avrebbe potuto creare, *a certe condizioni*, situazioni in cui diviene *politicamente* ragionevole, o anche «conveniente», «tener conto» dei risultati di un processo partecipativo, o viceversa del tutto «irrazionale» ignorarli.

Per cercare di comprendere come agisce la peculiare razionalità delle forme di *pre-deliberative commitment*, nel caso specifico del meccanismo istituzionale che la legge toscana ha cercato di configurare, possiamo ricorrere ad un autore, Jon Elster, che ha dedicato un suo lavoro proprio alle forme del *precommitment* (Elster, 2004).

«*Precommitment*», secondo Elster, è un «*obbligarsi preventivo*» che può riguardare (in forme diverse) tanto il comportamento individuale quanto quello collettivo. Elster costruisce una tipologia delle possibili *ragioni* che possono spingere un attore ad assumere tali strategie e degli *stratagemmi* (o, potremmo anche dire, dei meccanismi istituzionali) con cui realizzarle (2004, p. 133). Una di queste strategie è quella dell'«*imporre costi*»: nel nostro caso, *i costi politici* che deriverebbero dal disattendere o anche solo ignorare gli esiti di una discussione pubblica, specie se promossa dallo stesso attore. Se anche vi fossero, alla radice, intenti manipolativi o comportamenti opportunistici, questi in realtà potrebbero essere (e sono spesso, come insegna l'esperienza) facilmente smascherati e comunque si ritorcerebbero contro chi se ne facesse portatore.

Ma i *pre-deliberative commitments* riguardano anche le *motivazioni*, le *ragioni*, che possono spingere un'istituzione, e gli attori politici che la governano, a promuovere un processo partecipativo e a sottoscrivere l'impegno preventivo a «tener conto» dei suoi risultati.

Qui naturalmente entrano in gioco molte variabili: escludendo quella, sempre possibile, sebbene «irrazionale», che muove da intenti manipolativi, la principale motivazione che può spingere un'istituzione a promuovere un processo deliberativo è senza dubbio *la ricerca di una legittimità* per le proprie decisioni: un buon processo deliberativo è anche un processo di *legittimazione* di queste decisioni, purché, naturalmente, si rispettino alcune *pre-condizioni*, tra cui alcune fondamentali, che la decisione stessa non sia stata già assunta, o in qualche modo anticipata, e che il processo deliberativo abbia un'agenda aperta almeno a *diverse* soluzioni (anche se non necessariamente a *tutte*). Non è un caso se la legge toscana (e prima ancora la discussione che l'ha costruita) abbia fortemente sentito questa esigenza: nell'articolo della legge in cui si introduce il *Protocollo d'intesa* tra la Regione e gli Enti locali, si legge infatti che:

La sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge, l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste, *la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico o degli altri processi di partecipazione [corsivo aggiunto]*.

L'individuazione delle possibili motivazioni di un attore istituzionale può anche andare oltre, però, il tema pur centrale della *legittimità*. E qui ci può aiutare ancora l'analisi di Elster sulla razionalità delle forme di *precommitment*. Tra le *ragioni* che spiegano l'assunzione di «impegni preventivi» vi è anche quella che Elster (2004, p. 133) definisce l'«incoerenza temporale strategica» dell'attore (*strategic time-inconsistency*). «Incoerenza temporale strategica» vuol dire, nel nostro caso, che l'attore istituzionale non ha preferenze «stabili» e che si trova in una condizione di incertezza sugli effetti delle proprie decisioni, temendo ad esempio che la politica progettata oggi si possa rivelare sbagliata o inefficace in un momento successivo; o che essa non troverà sufficienti basi di consenso tra i cittadini. Da qui la scelta di promuovere un processo deliberativo e di «vincolarsi» in qualche modo ai suoi esiti, in quanto ciò può permettere comunque di adottare scelte più ampiamente condivise e di ridurre così (o distribuire tra più attori) i costi politici di possibili scelte sbagliate e della stessa incertezza³⁹.

In questo quadro sono immaginabili anche altre variabili motivazionali: si può, ad esempio, ipotizzare che il decisore abbia sì delle preferenze stabili, ma non sia certo di quanto queste corrispondano a quelle della comunità a cui la decisione è rivolta, e quindi valuti come opportuno un processo deliberativo di verifica e di confronto, giudicando in ogni caso maggiori i benefici politici che possono derivare dal discutere pubblicamente anche altre possibili opzioni. Anche in questo caso funziona un *pre-deliberative commitment*: l'«impegno preventivo» viene accettato comunque, predisponendosi anche a cambiare le proprie opzioni se queste non venissero accolte, in quanto i costi politici immediati del mancato rispetto degli esiti della discussione potrebbero risultare molto più elevati degli ipotetici futuri vantaggi derivanti da una ferma persistenza nei propri propositi iniziali. Possiamo tradurre questi assunti teorici nel linguaggio del «senso comune» della pratica politica quotidiana, come è capitato nel corso dell'applicazione della legge: un sindaco che chiedeva lumi sulla possibilità di utilizzare la legge su un delicato problema locale, diceva, pressappoco: «io, un'idea ce l'avrei, anche se non sono del tutto convinto; ma qui sono tutti pronti a spararmi addosso: voglio che tutti scoprano le loro carte, alla luce del sole, e dicano cosa vogliono fare: troppo comodo chiedere che sia io solo a decidere, e poi aspettarmi al varco...».

Se questi sono gli incentivi razionali che la legge proponeva alle istituzioni, salvaguardando – com'era peraltro inevitabile – la piena legittimità del loro *decision-making*, quali sono quelli che la legge offre invece agli interlocutori che si ponevano «dalla parte dei cittadini»? La risposta era simmetrica: non potete pretendere che i risultati del *vostro partecipare* siano vincolanti per il decisore politico. *Datevi da fare, piuttosto*: se il processo partecipativo risulta *efficace*,

³⁹ Come scrive Pellizzoni (2005b, pp. 91-93), «a modi diversi di concepire la democrazia deliberativa corrispondono modi diversi di concepire e gestire l'incertezza», ossia una condizione di informazione inadeguata. L'incertezza, a sua volta, può significare varie cose: «incertezza in senso stretto» (possibili risultati noti, ma probabilità ignote); ignoranza, indeterminazione, complessità, disaccordo, ambiguità.

ossia crea effettivamente un consenso diffuso su una certa soluzione, sarà ben difficile per l'interlocutore politico non trarne le dovute conseguenze.

In definitiva, possiamo dire che la legge si affida ad una visione estremamente *realistica* dei processi partecipativi e dei conflitti che in essi possono, e anzi *devono*, emergere: il nesso tra partecipazione e decisione, il dipanarsi e l'intrecciarsi dei due momenti, viene affidato alla concreta dinamica politica che si riesce a produrre. E tra i due termini, se ne introduce un altro: *influenza*, ovvero l'effettiva capacità e possibilità, per chi partecipa, di incidere su un processo decisionale. Potremmo dire che, *di fatto*, gli esiti di un processo partecipativo risulteranno *tanto più* «vincolanti» per il decisore istituzionale, *quanto più* essi abbiano visto un reale ed elevato grado di coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla decisione; *quanto più* seria e condivisa sia stata la documentazione tecnico-scientifica e la base informativa che ha accompagnato il processo partecipativo; *quanto più* rilevante e ampio sia stato il consenso politico effettivo costruito attorno ad una proposta, e *quanto più* essenziale potrà risultare tale consenso nella successiva gestione e attuazione delle scelte.

Insomma, l'«ultima parola» non può che spettare alle istituzioni, ma tale parola risulterà tanto più «legata» agli esiti di un processo partecipativo, quanto più seria, ricca e credibile è stata la *discussione pubblica* che ha caratterizzato il processo stesso, quanto più «peso politico» essa è riuscita ad assumere. Al contrario, un'istituzione potrà molto più facilmente «*avere le mani libere*», nell'assumere un orientamento, quanto più povera sarà apparsa l'arena pubblica che avrebbe dovuto affrontare un problema e offrire una qualche soluzione.

Nel modello che la legge disegna, dunque, il percorso deliberativo entra organicamente nel processo di *policy-making*. Non ne è solo una premessa: esso produce effetti *iniziali* – inducendo la sospensione di una decisione – e poi *potrà* produrre anche effetti *finali*. Ma proprio per questo la dimensione temporale è cruciale e non a caso ha ricevuto tanta attenzione nel corso di tutta la discussione sulla legge⁴⁰: imporre limiti temporali certi allo svolgimento di un processo deliberativo è direttamente conseguente alla scelta di considerarlo come *una fase* del processo decisionale, e non come *il luogo* della decisione. *Non* imporre tali limiti, paradossalmente, finirebbe per legittimare una dimensione puramente «consultiva» o auto-espressiva della partecipazione, scardinerebbe il nesso tra partecipazione e decisione e, alla fine, lascerebbe di fatto che le decisioni siano assunte altrove e altrimenti. Le discussioni *inconcludenti* non sono mai la premessa di una decisione effettiva: sono semmai la premessa perché altri, alla fine, decidano.

La soluzione adottata, infine, permette di affrontare anche la *vexata quaestio* della *legittimità* e della *rappresentatività* di un processo deliberativo: queste non possono essere definite *a priori*, nascono dal concreto disegno dell'arena ma anche, ed in misura non minore, dalle specifiche relazioni che essa instaura

⁴⁰ L'articolo 15 della legge prescrive, per i progetti partecipativi, «tempi certi di svolgimento, con una durata complessiva non superiore a sei mesi, con possibilità di proroga per casi motivati ammessi dall'Autorità e per non oltre tre mesi».

con il contesto in cui è inserita. Entra cioè in gioco una dimensione sistemica: la legittimità e la rappresentatività di un *singolo* evento o processo deliberativo non si misurano solo dalle loro caratteristiche *interne*, ma dai rapporti che si creano con una più ampia sfera pubblica, con i processi complessivi di costruzione di una *policy*, e dal ruolo che in tutto ciò gioca la politica.

Nel corso della discussione sulla legge, veniva spesso sollevato questo argomento, da politici e amministratori (lo abbiamo già incontrato): «ma, in genere, sono comunque pochi i cittadini che partecipano: come si fa a “dare legittimità” alle loro posizioni? Chi “rappresentano” veramente questi cittadini?». La risposta era: «il numero e le caratteristiche dei partecipanti *non sono*, in sé e per sé, e non potranno mai essere un fattore di *legittimazione* degli esiti di un processo; ciò che conta, alla fine, è la *valutazione* del *significato politico* di tali esiti». Vale a dire: entrano in gioco la sensibilità e le qualità politiche del decisore, che deve essere in grado di compiere una realistica valutazione degli *inputs* che sono giunti dal processo partecipativo, cogliendo fino a che punto i suoi risultati rappresentino «argomenti» validi o posizioni diffuse in una più ampia comunità politica, o esprimano proposte e soluzioni che effettivamente riscuotono un certo livello di consenso, e verificando poi se queste abbiano anche caratteri di efficacia, praticabilità tecnica, sostenibilità economica ecc. E a quanti invece insistevano su una auspicabile «cessione di sovranità», si obiettava: «guardate, è una via pericolosa, *anche dal vostro punto di vista*». Per quanta gente possa partecipare, sarete sempre esposti ad un attacco, e ad un argomento, molto forte: le «decisioni» di un processo partecipativo non possono essere fatte proprie, automaticamente, da una qualche istituzione, proprio perché verrebbero sempre *fondatamente* contestate sia l'effettiva «rappresentatività» di coloro che hanno concorso alla decisione, sia le basi di legittimità democratica della decisione stessa.

Insomma, l'*efficacia* di un processo partecipativo non può essere fondata su una sorta di «devoluzione» di potere, dalle istituzioni rappresentative alle arene deliberative – talché l'efficacia degli esiti di queste ultime sia sempre e immediatamente misurabile dalla loro corrispondenza alle decisioni delle prime – ma deve essere costruita sulla forza politica del processo deliberativo e sulla sua capacità di «influenzare» un processo decisionale: sulla sua capacità, insomma, di costruire una *sfera pubblica* di discussione e di elaborazione in grado di permeare profondamente il lavoro delle istituzioni, ma senza sovrapporsi ad esse e senza commistioni indebite con la sfera del potere democratico legittimo⁴¹.

⁴¹ Luigi Bobbio (2010, p. 140), analizzando il Dibattito Pubblico sulla Gronda autostradale di Genova (su cui si veda anche Pomato, 2011), osserva come la ricorrente critica sul carattere meramente «consultivo» di molti processi partecipativi sia in realtà infondata: «a parte il fatto che è impossibile immaginare come una sede informale e aperta possa prendere decisioni vincolanti per la collettività [...], la mancanza di potere decisionale costituisce al contrario un'importantissima risorsa. Consente un confronto più aperto e vitale; libera la discussione dall'impaccio della formalità. È vero, naturalmente, che alla fine il proponente potrà scegliere in piena autonomia quali proposte accogliere e come, ma – dopo un confronto ricco, teso e articolato – non avrà particolare interesse a trascurare le ragioni portate avanti da un territorio su cui dovrà lavorare negli anni successivi. Caso per caso si dovrà esaminare il grado di influenza che il dibattito è riuscito ad avere sulle decisioni finali».

2.3.5 La «trama teorica» della legge

Erano queste le soluzioni che, progressivamente, nei discorsi con cui si veniva costruendo la legge, si rivelavano come le più convincenti e le più praticabili. Come abbiamo avuto già modo di osservare, non vi era alcun disegno teorico preconstituito che guidava la trama che si veniva articolando nel testo della legge: erano i problemi che erano sorti e nascevano dalla discussione a suggerire le possibili soluzioni.

Tuttavia, *post factum*, ricostruendo il senso di questo processo deliberativo, crediamo non sia arbitrario chiedersi se non vi sia un qualche presupposto teorico unitario che sorregge nel suo insieme la legge che si veniva profilando. È certamente una sistemazione teorica *a posteriori*, quella che qui vorremmo proporre, ma che crediamo possa risultare utile al fine di comprendere le «idee» che hanno ispirato la legge.

La *ratio* che è sottesa alla legge può essere individuata in una particolare concezione del rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipazione: un'idea della rappresentanza come *processo politico* che non si esaurisce nell'*atto* della legittimazione elettorale, ma si esplica attraverso un insieme di *interazioni comunicative e partecipative* con un'ampia *sfera pubblica*, costruita e alimentata da una pluralità di voci, movimenti, associazioni, singoli cittadini. È un'idea che *tiene ferma la reciproca autonomia delle due dimensioni* – quella delle istituzioni rappresentative, da una parte, e quella della sfera pubblica, dall'altra – ma fa leva, e confida, sulla loro reciproca «permeabilità». Questa dinamica può essere molto varia e imprevedibile e affidarsi solo allo spontaneo incrociarsi di queste due prospettive (e quindi anche alla dimensione del *conflitto*, quando insorge); *ma può anche* – e qui sta la specificità di un'innovazione istituzionale quale quella che propone la legge toscana – sostanzarsi nella costruzione di specifiche arene partecipative e deliberative (in questo senso, «istituzionalizzate»), che strutturino un determinato processo decisionale, innervandolo e arricchendolo con il sapere diffuso, le esperienze, i giudizi politici dei cittadini.

L'efficacia e la produttività di questa interazione comunicativa, di questa circolarità, non è affidata a dispositivi giuridici o a norme «vincolanti», ma ad una duplice *capacità politica*: quella delle istituzioni, nel sollecitare, ascoltare e valorizzare la *competenza politica dei cittadini* ai fini di una migliore qualità e di una più elevata legittimità delle proprie decisioni (una legittimità che non derivi solo dalla forza delle norme legali, ma anche dal riconoscimento sociale della *validità* delle decisioni), e quella della sfera pubblica, nell'esprimere quella competenza e nell'esercitare attivamente un *potere comunicativo* nei confronti delle istituzioni, ovvero un potere di influenza sulle decisioni politiche.

Non crediamo di operare una forzatura, se aggiungiamo a questo punto che questo modello, questa concezione del rapporto tra istituzioni e sfera pubblica, richiama alcuni aspetti centrali del modello habermasiano del «doppio binario»,

e in particolare, la sua insistenza sulla netta delimitazione tra i due ambiti e, insieme, sulla possibilità che tra di essi vi sia un costante flusso comunicativo⁴².

Se questa, così *ricostruita*, può essere individuata come la trama teorica sottesa al prodotto finale del processo deliberativo, possiamo anche individuare la matrice teorica che meglio riassume la posizione di quanti avversavano la legge: un modello genuinamente *elitistico* di democrazia. E da un duplice versante: nella definizione della democrazia come mera procedura elettorale di selezione di un'*elite* di governanti, sottoposti solo ad una periodica verifica che ne premi o ne sanziona i comportamenti; ma anche nella concezione del livello di competenza politica che viene attribuito ai cittadini, giudicato scarso, contraddittorio, volatile, incapace di esprimere un giudizio politico riflessivo, consapevole e maturo.

Queste *due idee* di democrazia avevano accompagnato tutto il percorso della legge: erano le «filosofie» implicite che erano contenute nel dialogo e nel confronto tra coloro che sostenevano la legge e coloro che la avversavano. E in questi scambi argomentativi, e anche nei frammenti di discorsi, che si erano venuti sviluppando attorno alla legge, possiamo cogliere i segni di un'alternativa che, probabilmente, va ben oltre le sorti di una semplice legge regionale.

2.4 La legge alla prova: la difficile «scommessa» della partecipazione

2.4.1 Premessa

La nuova legge regionale toscana sulla partecipazione ha cominciato ad operare nell'autunno del 2008. E, naturalmente, dopo aver visto la genesi della legge, le finalità che si proponeva, il dibattito da cui è scaturito il testo, a questo punto, una curiosità sorgerà nel lettore: ma questo modello, l'impianto e i dispositivi che la legge ha introdotto, come hanno funzionato nella pratica?

Una risposta esauriente è difficile, anche per la grande mole di processi attivati: in quattro anni, dall'autunno 2008 all'autunno 2012, sono stati oltre cento i progetti locali che hanno ottenuto il sostegno della legge. I contributi presenti in questo volume raccontano alcuni dei processi partecipativi promossi dalla legge e ad essi rimandiamo, anche per mettere in luce la grande varietà di situazioni e di contesti in cui la legge si è trovata ad essere utilizzata⁴³.

Quello che qui proveremo a fornire è dunque solo un primo bilancio dei primi anni di applicazione della legge, proponendo uno schema interpretativo,

⁴² Ci riferiamo ad Habermas di *Fatti e norme* (1996), e in particolare al settimo capitolo («La politica deliberativa come concetto procedurale di democrazia») e all'ottavo («Società civile e sfera pubblica politica»). Alcune note di lettura su questi temi in Habermas, in Florida, 2012.

⁴³ Sono disponibili i *Rapporti dell'Autorità* (fino al 2010), comprendenti anche i rendiconti finanziari, e le *Relazioni finali* (redatte dai promotori, che sono, in parte, sul sito dell'*Autorità* stessa); ed è disponibile una valutazione (sui primi 48 processi) condotta dall'IRPET (2011) su incarico del Consiglio Regionale, curata da Jacopo Zetti. Inoltre, un volume di Giancarlo Paba, Camilla Perrone, Anna Lisa Pecoriello e Francesca Rispoli (2009), presenta una ricca panoramica di «interpretazioni e racconti» sulla partecipazione in Toscana (alcuni relativi a processi sostenuti dalla legge, altri sviluppatasi prima e/o al di fuori di essa). Altre valutazioni nei saggi contenuti in Bortolotti-Corsi (2012).

supportato da alcuni esempi che possano dare comunque il senso dell'impatto che la legge ha avuto. Un impatto difficile e problematico, quanto si vuole, ma fondamentalmente positivo: il caso toscano si configura come esempio di una *normativa* che promuove la *sperimentazione istituzionale* di procedure e pratiche partecipative e deliberative. Unico ed originale, per la sua *ampiezza* e la sua *concentrazione* nel tempo e per il fatto di essere sorretto da una *legge*, ossia da una *cornice procedurale e normativa*. Un esempio, crediamo, unico anche in ambito internazionale⁴⁴.

2.4.2 Uno schema interpretativo: rilievo politico e potenziale conflittuale nei processi partecipativi promossi dalla legge regionale toscana

Possiamo provare a costruire una possibile tipologia dei processi partecipativi locali svoltisi finora in Toscana sulla base della legge 69, sulla base di *cinque* parametri: la rilevanza politica dell'oggetto, il potenziale conflittuale dell'oggetto⁴⁵, la qualità e l'intensità del legame con la costruzione di una specifica decisione politica e amministrativa; il grado ed il livello delle interazioni con una più ampia sfera pubblica e con il contesto della politica locale (e, in qualche caso, regionale); gli effetti sui legami sociali e sulla *civiness*.

Sono stati sempre *processi*, e non singoli eventi, con una durata variabile tra i tre e i sei mesi, che hanno adottato le più diverse metodologie: seguendo la distinzione, spesso presente nella letteratura sulla democrazia deliberativa, dovremmo comunque definirli come «*small scale deliberative initiatives*», in quanto hanno avuto come oggetto problemi o temi di rilevanza locale. Tuttavia, in alcuni casi, il rilievo politico – non solo locale – del tema, rende riduttiva questa definizione.

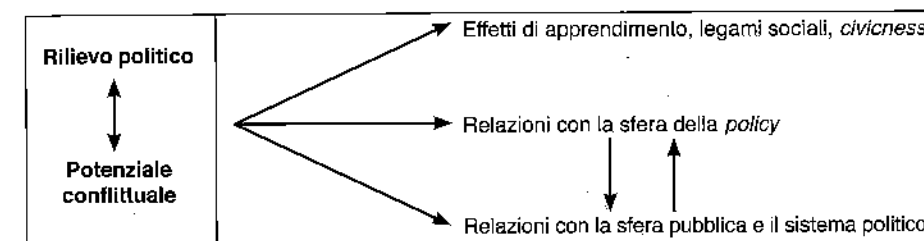
Questo tipo di analisi, è bene precisare, non tocca quel che comunemente si intende quando si dice che un processo «è riuscito», ossia che abbiano partecipato molti cittadini. Può anche accadere che, da questo punto di vista, un processo sia stato un «successo», che abbia anche prodotto effetti collaterali positivi, in particolare sui rapporti di fiducia tra cittadini e amministrazioni, ma che nondimeno abbia avuto uno scarso rilievo politico e poche relazioni «sistemiche»; e a noi interessa qui soprattutto questo aspetto, mettere a fuoco cioè il rapporto tra partecipazione e decisione politica. Viceversa, può accadere che un processo partecipativo possa considerarsi efficace, anche se non ha visto una grande massa di partecipanti: può accadere che i partecipanti (per quanto di numero ridotto) siano tuttavia espressione di *reti sociali* più ampie, di un tessuto associativo rappresentativo, e che proprio per questo le conclusioni a cui giungono si rivelino efficaci e positive. Legittimità e forza politica delle conclusioni di un processo partecipativo vanno commisurate all'effettiva *inclusione* di tutti i soggetti sociali coinvolti

⁴⁴ Segnaliamo, ad esempio, il rilievo che alla legge toscana dedica uno dei più noti studiosi della democrazia deliberativa, Jürg Steiner, nell'introduzione ad un suo recente, importante volume (2012, pp. 26-31).

⁴⁵ Parliamo di *potenziale* conflittuale, non di una conflittualità *manifesta*: può accadere, come è accaduto in qualche caso, che il processo partecipativo sia stato efficace anche in quanto sia riuscito a ridurre la dimensione conflittuale che l'oggetto conteneva all'inizio.

(anche attraverso loro «rappresentanti»), e di tutti i «punti di vista» interessati alla decisione, *non necessariamente* al numero di singoli cittadini coinvolti.

Ogni processo può essere rappresentato seguendo questo schema di connessione causale:



Se cerchiamo di applicare all'insieme dei processi i cinque parametri sopra definiti, la casistica risulterà molto varia, ricca di sfumature; ma possiamo provare a sintetizzare le principali «classi», seguendo innanzitutto i primi due parametri, decisivi nel determinare i caratteri degli altri tre. Ne possiamo ricavare questa matrice:

	ALTO	A	B
Potenziale conflittuale	BASSO	C	D
		BASSO	ALTO
		Rilievo politico	

Questa matrice ci consente di individuare quattro possibili tipologie di processi: a ciascuno dei processi, sarebbe possibile attribuire un punteggio sulle due dimensioni indicate e quindi tutti i processi potrebbero essere rappresentati anche in forma continua, con un grafico a dispersione. È probabile che ne risulterebbe una «nuvola» di punti addensata nella zona media della casella C, che vi siano invece molti più punti distribuiti lungo l'asse del rilievo politico, e che vi siano poi alcuni punti che si collocano, come vedremo, nella casella B⁴⁶.

⁴⁶ Come accade in analogo grafico elaborato da Jacopo Zetti, nel citato rapporto dell'IRPET (2011, p. 112), relativo ai primi 48 processi.

Analizziamo le singole caselle della matrice.

C) *Processi con oggetto di basso rilievo politico e basso potenziale conflittuale*
Cominciando dalla casella in basso a sinistra, vi sono stati un buon numero di processi (specie nella prima fase di applicazione della legge, quando il rapporto tra il numero delle domande presentate e le risorse disponibili per il loro finanziamento consentiva un'elevata percentuale di accoglimento delle richieste)⁴⁷ che uniscono una debole rilevanza politica dell'oggetto e una debole potenzialità conflittuale del tema e, conseguentemente, presentano una debole interazione con la sfera pubblica e il sistema politico.

Si sbaglierebbe profondamente, però, a ritenere «irrilevanti», sempre e comunque, questo tipo di processi. Intanto, in molti casi, hanno visto un buon coinvolgimento di cittadini; e non necessariamente, poi, sono stati privi di connessioni con la sfera delle decisioni amministrative: *micro*-decisioni, evidentemente, ma ci sono state. E possono comunque produrre effetti di apprendimento collettivo (citiamo, in particolare, i processi partecipativi richiesti e realizzati da alcuni istituti scolastici), o di rafforzamento dei legami comunitari.

Un esempio, da questo punto di vista, è il processo svoltosi a Castelfiorentino: una ricognizione collettiva, svolta con il coinvolgimento del ricco tessuto associativo della cittadina, volta a individuare, per ogni zona o via del paese, i punti che presentano ostacoli per i portatori di handicap o per gli anziani in difficoltà. Il processo ha portato all'elaborazione di una mappa, con una versione interattiva inserita poi nel sito del Comune. Nel corso dell'assemblea finale (circa 70-80 persone, in un sabato pomeriggio), il Sindaco è intervenuto, dicendo ovviamente che il Comune avrebbe tenuto conto delle indicazioni emerse (marciapiedi da rifare, strettoie nella viabilità ecc.), ma ha anche fatto presente come, date le difficoltà finanziarie dei comuni, questi interventi non sarebbero potuti essere né immediati, né simultanei. Nel corso del processo, e poi dell'assemblea finale, è assurta al ruolo di protagonista (con tanto di *standing ovation*), un'anziana e vivace signora, abitante in una via del vecchio centro storico, che con la sua esperienza e la conoscenza dei luoghi ha fornito un'essenziale contributo al processo.

Un caso molto specifico, che tuttavia possiamo inserire in questa classe, seppure orientandosi verso la linea «mediana» o talvolta «sconfinando» nella casella D, è quello costituito dai *bilanci partecipativi*⁴⁸: la «posta in gioco»,

⁴⁷ Si è passati, all'incirca, da un rapporto di 2 a 3 (tra domande accolte e domande presentate) ad un rapporto di 1 a 3, nel 2010-2011.

⁴⁸ Se ne sono svolti ad Arezzo, Massa, San Marcello Pistoiese, Capannori, Castiglion della Pescaia, nella Comunità montana del Serchio. L'esperienza più «antica» e consolidata di bilancio partecipativo, antecedente alla legge, finanziato in un'occasione dalla legge, e proseguito poi senza il sostegno della legge, è quello del quartiere Saione di Arezzo (30 mila ab.); anche a Massa, un bilancio partecipativo si è svolto prima della legge, poi è stato sostenuto dalla legge, e l'anno successivo è stato promosso autonomamente dal Comune; particolarmente efficace quello di Colle Valdelsa, «Se io fossi sindaco», rivolto in particolare ai ragazzi delle scuole (20.000 € in «gioco»). Il processo organizzato a Capannori costituisce un'interessante ibridazione metodologica: un campione di cittadini estratti a sorte ha definito le possibili modalità di impiego della posta di bilancio che il Comune ha messo sul piatto: la decisione finale è stata assunta attraverso un voto aperto a tutti i cittadini (www.comune.capannori.lu.it).

generalmente, sono state piccole voci di bilancio, anche se in alcuni casi la cifra è stata consistente (250.000 € nel quartiere Saione di Arezzo; 400.000 nel Comune di Capannori). I bilanci partecipativi, in genere, non implicano particolari conflittualità, trattandosi di *ordinare* le preferenze dei cittadini, piuttosto che scegliere tra opzioni radicalmente alternative; tuttavia, sono state esperienze ben riuscite, in quanto hanno unito un buon livello di coinvolgimento dei cittadini ad un legame immediato con le decisioni amministrative. I *bilanci*, peraltro, sono l'unico dispositivo partecipativo per il quale una qualche «cessione di sovranità», da parte delle istituzioni, può essere praticabile, anche in termini di *precommitment*, perché comunque è predefinito e circoscritto l'ambito delle possibili decisioni.

D) *Processi con oggetto di alto rilievo politico e basso potenziale conflittuale*

È questa forse la tipologia più frequente: processi partecipativi con un oggetto ben delimitato, con un certo rilievo nell'ambito delle politiche locali, che presentano un basso o modesto profilo conflittuale. Rientrano in questo tipo di processi, ad esempio, i numerosi casi in cui oggetto sono stati i progetti di ristrutturazione di spazi urbani o di edifici pubblici, processi in genere svoltisi adottando le metodologie dell'«urbanistica partecipata» o del *community planning*: laboratori, *workshops* ecc.⁴⁹. Questo tipo di processi hanno un rapporto *molto problematico* con la sfera delle decisioni amministrative, per evidenti motivi: le indicazioni progettuali dei cittadini devono poi essere tradotte in progetti specifici delle amministrazioni e fare i conti con le complesse procedure che, in genere, caratterizzano la realizzazione di opere pubbliche; e tener conto, soprattutto, delle risorse finanziarie disponibili. Questo tipo di processi possono avere effetti positivi sulla qualità delle scelte, e possono anche incidere sulle procedure amministrative: ad esempio, a Figline Valdarno, il processo partecipativo per la risistemazione della piazza centrale della cittadina ha evitato – secondo la testimonianza degli amministratori e dei tecnici comunali – che si svolgesse un passaggio inizialmente previsto, quello del tradizionale «concorso di idee», destinato agli studi professionali di architetti e urbanisti: le «idee» arrivate dai cittadini permettevano già agli uffici comunali di passare direttamente alla fase della progettazione. Questi processi, in genere, hanno anche un buon impatto sull'opinione pubblica locale e hanno anche una buona interazione con i media locali, ma rischiano anche (come in alcuni casi è accaduto) di produrre effetti negativi sul medio-lungo periodo, se i tempi della successiva decisione politica si allungano e si smarrisce un qualche rapporto di *accountability* con i cittadini che avevano partecipato.

⁴⁹ Possiamo citare Figline Valdarno, Piombino, Montale (la piazza principale della città), o Livorno (l'edificio storico del «Cisternino», su cui si veda Sclavi-Susskind, 2011, pp. 97-104), Pistoia (le ville Sbertoli, l'ex-manicomio della città).

Rientrano poi in questa tipologia anche i numerosi casi in cui oggetto del processo partecipativo è stata la definizione di un qualche *piano strategico*: piani strutturali (nella loro fase iniziale, quando si definisce quello che, nel linguaggio della pianificazione territoriale, è lo *statuto* di un territorio e quando si stabiliscono le conseguenti linee *strategiche*), regolamenti urbanistici, piani di sviluppo di un parco, mappe di comunità, progetti di riqualificazione di aree o quartieri ecc.⁵⁰. In questi casi, il debole potenziale conflittuale (che peraltro tende a limitare inevitabilmente anche il numero di cittadini coinvolti), va correlato alla difficoltà obiettiva di individuare gli effetti politici *diretti* del processo. La qualità deliberativa delle discussioni e soprattutto gli effetti di *empowerment* sui cittadini che partecipano (la crescita della loro conoscenza e competenza sui problemi del territorio in cui vivono) possono risultare (e sono stati, in effetti, in molti casi) molto elevati: ma *molto mediato*, e non pre-definito, è il rapporto con le successive scelte politico-amministrative. I meccanismi di *accountability*, in questi casi, non sono molto evidenti, possono funzionare solo se vi è una qualche continuità tra il processo e quel che accade dopo. E questo non sempre si verifica o è immediatamente misurabile. Tuttavia, anche se non vi è alcuna immediata consequenzialità tra deliberazione e decisione politica, un processo che si sia rivelato di buona qualità può produrre come una sua onda d'urto, come il tipico sasso che cade nello stagno e che produce onde successive: può cioè orientare, influenzare, il *discorso pubblico* che si svolge attorno ad una *policy* territoriale e incidere comunque, indirettamente e non in modo empiricamente tangibile, sulla qualità e gli orientamenti di questa *policy*. Ci sono stati alcuni processi in Toscana, molto significativi da questo punto di vista, ad esempio quelli sui piani strutturali di due importanti centri della provincia di Firenze, Bagno a Ripoli e Montespertoli, nel cuore del paesaggio collinare toscano, con tutte le delicate implicazioni economiche e politiche delle scelte che concernono il governo di questo territorio (sottoposto ad una fortissima pressione degli interessi legati alla rendita immobiliare). In questi casi, i piani strutturali poi approvati dai due Comuni portano il segno del processo partecipativo e questi ha influenzato le linee strategiche sulle quali questi piani si orientano⁵¹.

Vi è poi un caso diverso e molto rilevante, quello del piano strutturale di Prato, svoltosi nel corso dell'anno precedente le elezioni amministrative del 2009, che avrebbero poi visto la storica sconfitta dell'amministrazione di sinistra uscente, che era stata promotrice del processo partecipativo. È un altro caso che mostra come una forte conflittualità si possa manifestare, in alcune circostanze, *attorno e all'esterno del processo partecipativo*, più che al suo interno:

⁵⁰ Processi partecipati sostenuti dalla legge 69, riconducibili a questa tipologia, vi sono stati a Bagno e Ripoli, a Montespertoli (vedi nota successiva); a Civitella Val di Chiana; a Buonconvento (su cui si veda l'interessante analisi-testimonianza di Valeria Lingua, 2010); Grosseto (cfr. una scheda in Paba et al., 2009, pp. 99-102); Prato (una scheda in Paba et al., 2009, pp. 94-98), nella Comunità montana del Casentino, Lastra a Signa, Agliana e su alcune piazze di Firenze (una scheda in Paba et al., 2009, pp. 147-154).

⁵¹ Su Montespertoli, si veda l'intervento di Alberto Magnaghi, sul sito www.eddyburg.it, 17 luglio 2008, e un'analisi in Paba et al. (2009, pp. 103-110).

sulla scelta stessa di promuovere un processo, più che sullo specifico oggetto. Non possiamo entrare qui nei dettagli, ma quello di Prato è un caso che mostra come la buona qualità in sé dei singoli eventi partecipativi (ad esempio, i laboratori tematici) venga letteralmente travolta, e non conduca a nulla di positivo, se il contesto politico locale è attraversato da fortissime tensioni, se la scelta di «aprire» al dialogo con i cittadini appare tardiva, e se su molte scelte precedenti lo stile di governo è *apparso, a torto o a ragione*, burocratico o dirigista. In questi casi, il tentativo di «recuperare» il rapporto con i cittadini, attraverso una qualche iniziativa partecipativa, risulta fallimentare, e viene minato alla radice dal clima politico e di opinione, profondamente polarizzato.

Tuttavia, il fatto che in questo tipo di processi deliberativi, e proprio *in quelli più efficaci e riusciti*, non si sviluppi, *immediatamente e al loro interno*, un elevato livello di conflittualità deve mettere in guardia: è probabile, cioè, che essi non siano veramente *inclusivi*, e che *non lo possano essere*, per una ragione molto semplice: alcuni attori rilevanti si muovono secondo altre logiche, non hanno alcuna motivazione ad entrare in un gioco deliberativo, privilegiando la logica del *bargaining*, al di fuori di una qualsivoglia dimensione *pubblica*.

La consapevolezza di questo dato *esterno* al processo deliberativo, deve essere tenuta presente in questi casi, in sede di analisi, ma anche quando si progettano processi deliberativi di questa natura (e forse, consapevoli di questo problema, si possono adottare delle opportune strategie, o delle contro-misure). E da queste considerazioni si può anche trarre infine un giudizio sullo schema interpretativo che spesso viene adottato dalla letteratura critica sulla democrazia deliberativa, dove in genere la critica rivolta a determinati dispositivi partecipativi riguarda la mancata inclusione di soggetti «deboli», di interessi diffusi e non rappresentati, o quella di individui che, per il loro *frame* cognitivo e per i loro valori critici e antagonistici, mal si adattano alla logica razionale, compassata e «spassionata», della deliberazione. Uno schema certamente utile, in molte circostanze, o in particolari situazioni e sistemi politici; ma in contesti come quello toscano e italiano, quanto meno dovrebbe essere integrato con un altro punto di vista: a non *farsi includere*, spesso, sono proprio *i poteri forti* (Bobbio, 2006, pp. 15-16).

A) Processi con oggetto di basso rilievo politico e elevato potenziale conflittuale
Questa casella della nostra matrice è... vuota; ma se ne comprendono bene le ragioni: il rilievo politico di un oggetto di discussione è una sorta di pre-condizione perché si sviluppi, attorno ad esso, una qualche forma di conflittualità. Può accadere (caso C) che vi sia un debole rilievo politico e una bassa conflittualità, ma non che al primo si accompagni un qualche grado di intensità della seconda. Tuttavia, in realtà può benissimo accadere che, su una questione di «basso profilo» politico, si scateni una qualche «guerra» politica, di media o alta intensità; ma noi qui stiamo parlando di processi partecipativi «istituzionalizzati»... in genere, queste «discussioni», o dispute, che possono anche essere molto frequen-

ti, si svolgono in altro modo, e non sono propriamente «deliberative»... Eppure, in un'ottica sistemica – guardando cioè alla qualità del *discorso pubblico* che caratterizza una comunità politica – è opportuno avere presente anche questa possibile fenomenologia. Quando ciò accade, ovvero si accendono conflitti e discussioni molto aspre, ovviamente fuori da ogni regola, su questioni di modesto rilievo politico, è molto probabile che ci si trovi di fronte ad un sistema politico locale poco strutturato e molto particolaristico.

2.4.3 La difficile «scommessa» della partecipazione

E, infine, la quarta tipologia (B), quella in cui si unisce l'alto rilievo politico dell'oggetto e un elevato potenziale di conflitto: diciamo subito che i processi partecipativi sostenuti dalla nuova legge in cui si sommano elevato rilievo politico ed elevato potenziale conflittuale non sono stati molti, nei primi tre anni di applicazione della legge⁵²: possiamo individuarne solo due, richiesti dalle amministrazioni comunali (sul depuratore di Ponte Buggianese e sul «pirogassificatore» di Castelfranco di Sotto) e altri due richiesti dai cittadini (sul *waterfront* di Marina di Carrara, e poi quello sull'aeroporto di Ampugnano che, in effetti, è stato un processo *mancato* (in quanto i cittadini richiedenti hanno poi ritirato la domanda e preferito un'azione giudiziaria, che poi alla fine si è rivelata peraltro «vincente»).

Su tre di questi casi rimandiamo ai lavori presenti in questo volume e ad una nostra ricostruzione critica (Floridia, 2012) che contiene anche il racconto della vicenda di Ampugnano. In questa sede vorremmo proporre solo qualche riflessione sulle possibili ragioni alla base del fatto che la legge toscana non abbia visto molti casi di applicazione in situazioni veramente e aspramente conflittuali.

È un dato, a nostro avviso, che deve far riflettere sulla difficoltà della «scommessa» forse più ambiziosa che la legge toscana ha ingaggiato: quella di riuscire a «trattare» situazioni molto conflittuali – non per smorzare o tacitare o eliminare il conflitto, come sostenevano i critici della legge – ma per renderli «produttivi», cioè aprire percorsi di discussione pubblica strutturata e inclusiva, che permettano di trovare soluzioni quanto più possibile condivise (non un impossibile consenso unanime) e, nel contempo, migliorare la qualità del *discorso pubblico*. Una «scommessa» che si è rivelata difficile, ma non tanto e non solo

⁵² Vi sono stati poi casi in cui un oggetto che, sulla carta, si presentava molto conflittuale non si sia rivelato tale, alla prova dei fatti: in particolare, è accaduto questo con il processo richiesto dalla Comunità islamica sulla realizzazione di una moschea a Firenze, su cui si veda il sito www.unamoscheaperfirenze.it e il pregevole lavoro di O'Miel-Talpin (2012). Un processo che si può considerare ben riuscito nel complesso, ma che ha avuto non pochi aspetti problematici, legati in particolare proprio ai livelli di partecipazione dei cittadini: specie nella prima fase, quando gli incontri nei quartieri sono avvenuti su base volontaria, le presenze non sono state molto numerose. La ragione di questa difficoltà, paradossalmente ma non troppo, va colta proprio nella *mancata* conflittualità intorno al tema: i contrari alla moschea, nonostante tutti gli sforzi degli organizzatori, non si sono misurati sul terreno di un confronto pubblico. Piuttosto, come ben sottolineano O'Miel e Talpin, il processo ha avuto effetti positivi e imprevisi proprio sui processi di *empowerment* e di integrazione *interni* alla comunità islamica. Un altro caso piuttosto conflittuale si è svolto nel corso del 2012, relativo ai temi della viabilità nei comuni di Signa e Lastra a Signa.

(eventualmente) perché la legge si è rivelata «sbagliata» o inefficace... è uno scacco che riguarda anche, e in misura non minore, il nostro sistema politico e istituzionale, il modo con cui si decide (o meglio, spesso, si *annuncia* solo, di decidere) e soprattutto il tipo di reazione «partecipativa» che questo che provoca e alimenta, il modo con cui si affrontano e si gestiscono i conflitti, e molto altro ancora. Se è la legge che «non funziona», allora va detto che non funzionano molte altre cose...

Un'altra «scommessa» della legge, che si potrebbe considerare in parte mancata, è stata quella di essere uno *strumento* in mano ad associazioni e cittadini per proporre alle autorità politiche percorsi partecipativi su temi che sono sentiti come importanti per la loro comunità (e abbiamo visto sopra quanto questo tema sia stato presente nella fase di discussione sulla legge): anche qui, sono stati pochi, anche se molto significativi, i casi di processi partecipativi richiesti dai cittadini.

E poi va segnalato un altro, grave scacco della legge: non si sono svolti «Dibattiti pubblici» sulle «grandi opere». Alla base, alcune ragioni oggettive: molte di queste opere (a partire dal sotto-attraversamento di Firenze) si trovavano già ad uno stadio molto avanzato di progettazione esecutiva. I decisori politici non hanno avuto alcuna reale motivazione a «rimettere in discussione» scelte già compiute e faticosamente definite. Ma – ecco il punto – nemmeno gli oppositori hanno scelto di esplorare la possibilità che la legge pure offrisse. L'articolo della legge che definisce l'oggetto di un possibile Dibattito Pubblico individua una precisa fase del processo decisionale in cui tale dibattito può svolgersi: «*L'Autorità può organizzare un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare*» (art. 7, c. 1). Ma una norma transitoria (art. 29) avrebbe permesso, negli anni 2008-2009, una deroga: un DP «*può essere organizzato anche per progetti di grandi interventi non più in fase di progettazione preliminare, ad esclusione degli interventi di cui sia stato già approvato il progetto definitivo*». Questa possibilità non è stata utilizzata né dai decisori politici, ma nemmeno dai comitati più attivi sul fronte della protesta e della denuncia contro le «grandi opere» in corso di progettazione in Toscana.

Perché è accaduto tutto questo? In effetti, ben oltre i possibili limiti dei dispositivi previsti dalla legge, entrano qui in gioco interrogativi di portata molto più ampia: chi e quanti sono i cittadini, o le loro associazioni, che accettano di «partecipare» scegliendo la via che prefigurava la legge toscana, ossia quello di un percorso comunque strutturato, condiviso con le istituzioni, inclusivo anche di altri cittadini che la pensano diversamente? Quali «incentivi» offre, in generale, la *politica*, oggi, ad una partecipazione che assuma i connotati di una pratica deliberativa? Quali elementi di *cultura politica diffusa* agiscono, in una più ampia sfera pubblica, nell'orientare in un senso o nell'altro, le forme della partecipazione e, prima ancora, nel *sollecitare* questa o quella forma di partecipazione?

E, soprattutto: in che modo determinati *stili* di governo, determinate *pratiche istituzionali*, contribuiscono a suscitare, e a rendere persino più efficaci, certe forme di partecipazione dei cittadini, piuttosto che altre? Insomma, l'ipotesi è che sia prodotta, nel nostro sistema politico e istituzionale, una sorta di circolo vizioso, un gioco che si alimenta reciprocamente, tra la «chiusura» decisionistica, da una parte, e dall'altra una partecipazione che spesso agisce solo come «reazione», quando vengono toccati interessi diretti. E non sono forse proprio i modelli più consueti di costruzione delle politiche, spesso opachi, ad incoraggiare le pratiche partecipative che puntano sul potere di veto, piuttosto che sulla ricerca condivisa di *altre* soluzioni? E i fatti, spesso, non dimostrano, appunto, che è più facile «bloccare» o rallentare in qualche modo una possibile decisione, e molto, ma molto più difficile, invece discutere pubblicamente e razionalmente su come prenderne un'altra, e su quale questa possa essere?

Insomma, l'ipotesi è che la legge abbia funzionato solo parzialmente – nell'aprire possibilità di intervento ai cittadini – non solo e non tanto per i suoi possibili difetti, quanto soprattutto perché si è trovata a navigare «controcorrente», dentro un sistema politico che favorisce una polarizzazione tra «minoranze iper-attive» e cittadini «silenti» e passivi, da una parte, e dall'altra una pratica istituzionale spesso solo a parole «decisionistica», ma talvolta anche solo «banalmente» inefficiente o improvvida⁵³.

Tuttavia, i casi citati sono molto significativi perché mostrano come il rapporto tra partecipazione-deliberazione e decisioni politico-amministrative, così come concepito dalla legge toscana, può funzionare e che, con tutte le particolarità dei diversi contesti e con molte varianti, in alcuni casi ha in effetti funzionato. Il che non toglie che questi casi presentino profili molto problematici, diversi però da caso a caso, e che proprio per questo siano ricchi di insegnamenti e sollecitino anche interrogativi di natura teorica.

È difficile trarre regole generali o insegnamenti definitivi, da quanto emerge dai casi toscani; tuttavia, alcuni dati ci pare emergano con nettezza: quando una decisione politica presenta un elevato potenziale conflittuale, possono darsi tre modelli tipici di azione:

- a) il decisore politico percepisce *in tempo* un conflitto latente, e attiva un processo deliberativo che riesca ad essere quanto più possibile inclusivo (in senso veramente largo: i soggetti deboli e/o critici, ma anche i soggetti forti), attivando un

⁵³ Ha scritto Giancarlo Paba (2009, p. 49): «Sulla crescita davvero importante dei comitati nelle città italiane ho un'opinione diversa da quella corrente nell'ambito politico cui appartengo (che è quello della sinistra critica)... Credo che, in modo differente da ciò che avviene in altri Paesi europei, la particolare diffusione dei comitati cittadini nasca in Italia, non da una mancanza di partecipazione o da un vuoto della politica, ma dalla mancanza di un governo credibile della cosa pubblica, dall'assenza di una minima efficienza di base delle istituzioni e delle amministrazioni. All'origine della crescita dei comitati stanno quindi da una parte l'arretratezza delle amministrazioni anche nella gestione delle cose più banali, e dall'altra parte semmai un troppo di politica, di discorso politico, di agonismo partitico tradizionale, di invadenza della politica in tutti gli aspetti della vita della città».

processo di *public inquiry*, che inevitabilmente conterrà anche comportamenti strategici e negoziali, ma potrà produrre esiti comunque legittimi e quanto più possibile condivisi, non eliminando il conflitto, ma tuttavia rendendolo «produttivo» (e sono i casi di Ponte Buggianese; o di Castelfalfi; o ancora, su altra scala, quello del Dibattito Pubblico sulla Gronda autostradale di Genova). In questi casi, l'effetto può essere anche quello di «risvegliare il can che dorme» (Bobbio, 2010), ossia suscitare reazioni ancora latenti: in genere, i conflitti si attivano quando diventano palesi le conseguenze di una scelta, e quando magari è troppo tardi per tornare indietro. Avviare un dibattito pubblico *anticipa* il conflitto e costringe anche i gruppi di cittadini più critici ad uscire allo scoperto, a motivare la loro opposizione ma anche a indicare possibili alternative. Per il decisore pubblico, tutto ciò non significa eliminare il conflitto, ma affrontarlo in una fase in cui i costi della non-decisione, o i costi derivanti dall'esercizio di un potere di veto, sono decisamente inferiori. Quanto «tempo» e «denaro» si possono «risparmiare» (o meglio, non sprecare) se dubbi e contestazioni su un progetto vengono affrontati per tempo, (ad esempio, *prima* che siano già avviati i costosi progetti esecutivi?).

- b) Il decisore politico *non* percepisce in tempo il conflitto latente, e quindi il conflitto esplose: l'attivazione di un processo deliberativo, in tal contesto, (quando «i buoi sono già scappati dalla stalla») può divenire il «punto focale» del conflitto, ma la specifica arena deliberativa strutturata non riesce a «sospenderlo» e a concentrarlo entro i suoi confini, al contrario essa viene «circondata» dal conflitto stesso, e ne può risultare persino «colonizzata» (come accaduto a Castelfranco di Sotto). In queste situazioni, l'estrazione a sorte di «cittadini ordinari» non risolve in alcun modo il problema della legittimità, anzi rischia di acuirne l'acutezza, moltiplicandosi i luoghi che reclamano e possono rivendicare una propria legittimità e attivandosi molteplici canali di *accountability*⁵⁴. Quando un conflitto è già esploso, l'unica via percorribile (e certo non garantita da successo) è quella della *mediazione* tra tutte le posizioni in campo, con tutte le specifiche metodologie tipiche di questo approccio. Non certo quella di adottare metodologie deliberative «pure», che si fondano solo sulla *registrazione* (o l'eventuale *trasformazione*) delle opinioni (ed è questo, crediamo, l'insegnamento da trarre dalla vicenda della «giuria» di Castelfranco).
- c) Il decisore politico può percepire il conflitto latente, o può anche non percepirlo in tempo, ma decide comunque di «tirar dritto»: ritiene cioè di dover sostanzialmente privilegiare i legami di *accountability* con la propria *constituency*. In queste situazioni, a cui si può assimilare quanto accaduto sul *waterfront* di Marina di Carrara, si può anche attivare un processo deliberativo, ma questo, in ogni caso, per riprendere una bella espressione di Parkinson «non è l'unico gioco in città». Il decisore politico, cioè, può anche «ascoltare» e «tener conto»

⁵⁴ Su questo fenomeno, si veda la pregevole ricostruzione di Parkinson (2006), su una *citizens' jury* svoltasi a Leicester, in Gran Bretagna, sul tema della riconversione delle strutture ospedaliere della città.

parzialmente di quanto emerge da un'arena deliberativa, ma si affida tuttavia, in primo luogo, ad altre valutazioni: ad esempio, considerando che il conflitto suscitato da una sua scelta appare comunque circoscritto, o che esistano altri canali, magari prevalenti, di consenso e di sostegno nella sfera pubblica; o attivando altri canali di comunicazione con settori sociali e settori dell'opinione pubblica che non sono «entrate» nell'arena deliberativa, e così via.

Ma, che dire se ci poniamo invece dal punto di vista dei gruppi di cittadini più «attivi» o dei comitati che si formano e si mobilitano su una specifica *issue*? Perché mai, è la domanda, questi gruppi e comitati, dovrebbero accettare l'idea di «entrare» in un processo deliberativo inclusivo, piuttosto che scegliere la tradizionale via della protesta, della denuncia, o del conflitto aperto?

La risposta, in fondo, può essere molto semplice e può richiamarsi alla logica *strategica* che ispira un attore collettivo e ai modelli teorici della negoziazione e della contrattazione. In fondo, come accade in tutti i processi negoziali, un attore «entra» in un'arena (negoziale e/o deliberativa) e si dispone ad accettare un compromesso, se valuta razionalmente che non esistano migliori alternative perseguibili al di fuori del negoziato o dell'arena deliberativa.

Si apre qui semplicemente un campo di variazioni empiriche: ci possono essere situazioni in cui l'azione dei cittadini più critici e attivi trova più «razionale», e alla fine più efficace, una logica di *advocacy* (è accaduto nel caso di Ampugnano); ma ci possono essere anche situazioni in cui l'apertura di un'arena propriamente definibile deliberativa appare invece come una soluzione di tipo cooperativo, ragionevole e «conveniente» per tutti.

Si può osservare peraltro come l'opzione «razionale» per una strategia conflittuale e antagonista si rivela efficace solo in un contesto cioè in cui non vi è, *davvero*, un effettivo largo consenso sulla decisione annunciata, in cui lo stesso mondo politico e istituzionale è diviso, o comunque incerto, e in cui, dunque, gli *effettivi rapporti di forza* volgono decisamente a favore dei contrari alla decisione prospettata. In *questi casi*, il conflitto tende ad essere risolto con altre logiche, senza bisogno di essere affrontato in sedi strutturate, che abbiano caratteristiche «deliberative». Ma non possiamo dire che questa sia sempre la regola, anzi: quando consenso pubblico e rapporti di forza sono più incerti e equilibrati, quando una decisione è molto controversa, e lo stesso decisore politico appare incerto, l'istituzione di arene deliberative e partecipative, con tutte le opportune scelte metodologiche che permettano davvero la massima inclusività, può rivelarsi la via che permette una larga discussione pubblica, una gestione creativa e produttiva dei conflitti, la ricerca di soluzioni quanto più possibile condivise, e, comunque, una maggiore legittimità politica delle decisioni finali: una legittimità *rafforzata*, perché non derivante solo dalle scelte dei *policymakers* titolati ad assumere decisioni vincolanti per tutti, ma dallo scambio di «ragioni», di argomenti, di idee e opinioni, tra tutti coloro che da queste decisioni sono toccati direttamente, o tra i loro rappresentanti.

Detto ciò, infine, e per tornare al punto da cui eravamo partiti: la legge toscana ha funzionato? A noi pare proprio di sì. Voleva essere, innanzi tutto, un canale e uno strumento per attivare e sperimentare processi partecipativi in qualche modo legati ad un'effettiva *policy*: la sintesi e il quadro riassuntivo che abbiamo proposto in precedenza, e poi i casi analizzati in questo volume, e altrove, mostrano come la legge abbia permesso che questo accadesse. Ma la legge non poteva e non voleva «mettere le brache al mondo»: e le «vie della partecipazione», come le vicende raccontate in questo volume ampiamente dimostrano, sono davvero imprevedibili e infinite...

Città delle differenze e partecipazione a Prato di Giancarlo Paba

Molti abbandoneranno le proprie abitazioni, e porteran con seco tutti e sua valsenti,
e andranno abitare in altri paesi.
(Leonardo da Vinci)

Allo straniero non domandare il luogo di nascita, ma il luogo di avvenire.
(Edmond Jabès)

Alì dagli Occhi Azzurri, uno dei tanti figli di figli, scenderà da Algeri, su navi a vela e a remi.
Saranno con lui migliaia di uomini coi corpicini e gli occhi di poveri cani dei padri,
sulle barche varate nei Regni della Fame.

Porteranno con sé i bambini, e il pane e il formaggio, nelle carte gialle del Lunedì di Pasqua.
Porteranno le nonne e gli asini, sulle triremi rubate ai porti coloniali.
Sbarcheranno a Crotone o a Palmi, a milioni, vestiti di stracci asiatici, e di camicie americane.
Subito i Calabresi diranno, come da malandrini a malandrini: «Ecco i vecchi fratelli,
coi figli e il pane e formaggio!».

Da Crotone o Palmi saliranno Napoli, e da lì a Barcellona, a Salonicco e a Marsiglia,
nelle Città della Malavita.
(Pierpaolo Pasolini)¹

3.1 | Premessa

I manuali di progettazione partecipata e di democrazia deliberativa contengono, ordinati secondo qualche logica interna, i metodi che è possibile impiegare nelle diverse circostanze. Generalmente è l'obiettivo da conseguire a determinare la scelta di questo o di quell'altro strumento, anche se naturalmente, in molti casi, vengono date indicazioni opportune per adattare i metodi ai caratteri del contesto. La mia opinione è che la lettura e l'interpretazione del contesto costituiscano il punto di partenza fondamentale di ogni processo partecipativo: i caratteri economici e sociali, il quadro territoriale e ambientale, l'estensione e

¹ Questa *Profezia* di Pasolini, scritta nel 1964, è pubblicata in *Alì dagli occhi azzurri*, Garzanti, Milano, 1996, dove è possibile leggere il testo completo, lungo e drammatico. La poesia è recitata da Toni Servillo in un video che è possibile vedere su YouTube, al seguente indirizzo: [it.youtube.com/watch?v=NdFBzmuzckM](https://www.youtube.com/watch?v=NdFBzmuzckM) (oppure digitando «profezia e Pasolini» nello spazio per la ricerca).

la qualità del tessuto associativo, i rapporti istituzionali, le 'atmosfera' sociali di collaborazione o di conflitto, la forza o la debolezza degli organismi di rappresentanza politica e sociale, il funzionamento della macchina di amministrazione e di governo, e così via. «Gli strumenti devono essere concepiti come tali, e vanno quindi usati strumentalmente» (Giusti 2000, p. 453), e proprio il contesto deve essere all'origine di un appropriato uso strumentale degli strumenti. Partecipazione e pianificazione sono ambedue, in modo essenziale, attività *context-based*, e la loro relazione è quindi aperta e forse strutturalmente indeterminata.

Ogni contesto è ovviamente interessante e unico, ma in alcuni casi esso è caratterizzato da una particolare complessità e problematicità, e questo è appunto il caso di Prato, in modo intenso e quasi drammatico nell'ultimo decennio. Le note che seguono raccontano il processo partecipativo e deliberativo che ha accompagnato la formazione del Piano strutturale del comune di Prato, le difficoltà e le contraddizioni, i risultati raggiunti e quelli mancati, e anche il clima in cui si è svolto, l'intreccio di tensioni e contrapposizioni che ne hanno condizionato l'esito. Si tratta quindi di un caso interessante per valutare le possibilità e i limiti dei processi partecipativi, per imparare dagli errori commessi, sviluppando gli aspetti positivi, cercando soluzioni più efficaci per le cose che non hanno funzionato².

Il testo è organizzato nel modo seguente: i primi punti contengono una descrizione del contesto, con particolare riferimento al tema dell'immigrazione, e una breve considerazione sulla particolare specificità e complessità degli strumenti urbanistici contemporanei (così come sono codificati nella legislazione della Regione Toscana); nella parte centrale viene raccontato il processo nelle sue diverse fasi (modello iniziale, svolgimento effettivo, adattamento del processo alle condizioni contestuali, risultati); nella parte finale verranno analizzati gli aspetti problematici emersi dall'interpretazione dell'esperienza compiuta, e discussi i dilemmi più rilevanti.

3.2 | Metamorfosi

Forse è difficile trovare in Italia una città (un'economia, un sistema di relazioni umane, un organismo urbano) così analizzata e studiata, e anche compresa nel suo modo di vivere e di lavorare (di vivere lavorando), come è stata fino a qualche anno fa la città di Prato. Sottoposta a uno sguardo interpretativo quasi ossessivo, oggetto di infinite indagini e ricerche, sezionata nella sua struttura

² Il processo partecipativo è stato organizzato e gestito da un gruppo di lavoro dell'università di Firenze coordinato dall'autore di questo scritto e da Camilla Perrone. Le osservazioni qui riportate derivano ovviamente dal lavoro compiuto insieme e riprendono materiali, rapporti di ricerca e resoconti scientifici elaborati appunto con Camilla Perrone (vedi per esempio G. Paba, C. Perrone, «Pianificazione e partecipazione in Toscana. Learning from Prato», *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini*, 13, 2009, pp. 63-69; G. Paba, C. Perrone, «Partecipazione e pianificazione territoriale: opportunità e dilemmi della democrazia deliberativa», in V. Garramone, M. Aicardi, a cura di, *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, FrancoAngeli, Milano, 2011).

e nei suoi più minuti elementi, Prato sembrava essere diventata alla fine una città senza mistero, una macchina potente e dinamica, dal funzionamento tuttavia semplice e trasparente³, indicata come esempio paradigmatico del tipico distretto manifatturiero italiano, efficiente e coeso. E la città stessa sembrava sapere tutto di se stessa, del suo carattere forte e del suo destino (fiduciosa di poter guidare quel destino verso una direzione condivisa), delle difficoltà ritenute momentanee e della possibilità concreta di poterle superare.

La situazione è profondamente cambiata negli ultimi anni, e forse è oggi difficile trovare in Italia una città così enigmatica come la città di Prato, incerta del suo futuro, e aperta come sempre al cambiamento, ma per la prima volta non del tutto sicura di volerlo accettare, non del tutto convinta di avere la capacità di poterlo governare.

La popolazione di Prato si è profondamente modificata negli ultimi anni (una rivoluzione demografica e «biopolitica», se è possibile dire così), ma il cambiamento è incominciato molto prima che le ondate dei nuovi migranti ne cambiassero in modo visibile le facce e i colori. La ricerca coordinata da Giacomo Becattini una quindicina di anni fa, restituita nel libro curato da Paolo Giovannini e Raimondo Innocenti⁴, descriveva già allora una rotta di cambiamento profondo della città, anche se nella descrizione di quella «metamorfosi» le considerazioni sul ruolo delle migrazioni internazionali avevano un ruolo inferiore a quello di altri fattori analizzati.

In quelle indagini emergeva una molteplicità di nuovi protagonisti della scena urbana pratese, il cui comportamento (gli stili di vita, le aspettative, gli orizzonti di desiderio) si distaccava dal modello originario: i figli «diversi» delle famiglie tradizionali⁵ e più in generale i giovani; i forti cambiamenti nell'universo femmi-

³ La ricostruzione più completa, e consapevolmente apologetica, del «sistema Prato» è negli scritti di Giacomo Becattini, in particolare in quella specie di affresco riassuntivo contenuto nel volume *Il bruco e la farfalla. Prato: una storia esemplare dell'Italia dei distretti*, Le Monnier, Firenze, 2000. Prato come «archetipo» (p. XII) del distretto industriale italiano, guidata da un «genio» produttivo specifico, da una «intelligenza collettiva», da un sistema collaudato di «conoscenze contestuali», da «un processo di selezione evolutiva» e da un gioco di «squadre» capace di farle vincere ogni sfida: «squadre che continuamente si formano e si disfano, si allentano e si serrano, si solidificano in gruppi più o meno formali o si sbriciolano in imprese singole, in un processo di selezione evolutiva che tende a premiare le squadre (e le imprese che ne fanno parte) che, per rispondere alle esigenze mutevoli dell'interscambio mondiale, realizzano soluzioni che meglio utilizzano le concrete possibilità offerte dal distretto: così appare la nuova Prato» (p. 50). Una particolare forma di «integrazione flessibile» e una «spirale conoscitiva distrettuale» (p. 63) sono inoltre in grado di assorbire ogni provenienza esterna: gli immigrati vengono «pratesizzati», prima quelli toscani, poi quelli meridionali (quando «la fornace dell'assimilazione» si è perfezionata), ma non i cinesi, che costituiscono anche per Becattini un «puzzle», un «enigma», «che non sappiamo se definire inquietante o promettente» (p. 181).

⁴ P. Giovannini, R. Innocenti, a cura di, *Prato. Metamorfosi di una città tessile*, FrancoAngeli, Milano, 1996. Il volume raccoglie i materiali di una ricerca svolta dall'IRIS negli anni 1992-94, con il coordinamento scientifico di Giacomo Becattini. La metamorfosi in corso a Prato ha investito in questi anni altre realtà distrettuali italiane; vedi G. Garofoli, «Distretti industriali e processo di globalizzazione: trasformazioni e nuove traiettorie», in G. Garofoli, a cura di, *Impresa e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 539-571.

⁵ «La trasformazione culturale fondamentale investe proprio il valore del lavoro, che abbiamo visto svolgere un ruolo integrativo nel distretto tradizionale. [...] Le giovani generazioni sperimentano situazioni di incertezza circa il proprio futuro lavorativo, ma sembrano anche meno propense a operare scelte che ricalcano quelle dei padri, sembrano orientate verso attività lavorative in altri settori, diversi da quelli tradizionali, non abbandonando la propensione all'autonomia, ma attribuendole nuovi contenuti di valore» (L. Leonardi, A. Tonarelli, «Cultura, istituzioni e cittadinanza sociale», in P. Giovannini, R. Innocenti, a cura di, *Prato. Metamorfosi di una città tessile*, cit., p. 167). Vedi anche P. Giovannini, «I figli di Prato», *Il Ponte*, n. 2, 1989.

nile; imprenditori con idee nuove e «mentalità, aspirazioni e obiettivi che si collegano al lavoro nel settore terziario»; «l'ascesa di nuove classi borghesi e medie portatrici di interessi e modelli di comportamento propri»⁶; gli esiti delle ondate migratorie, quelle che si erano appena concluse (dalle campagne toscane, dalle altre regioni italiane e dal meridione); le nuove ondate migratorie, quelle dall'estero che incominciavano a irrobustirsi (e a destare subito preoccupazioni)⁷.

Emergeva insomma già allora il profilo di una città delle differenze, risultato di una iniziale disarticolazione (dall'interno, in primo luogo) di una comunità ritenuta fino ad allora fortemente coesa e omogenea⁸, unificata dal sentimento di appartenenza all'albero frondoso ma interconnesso del ciclo tessile (l'albero degli stracci⁹), dal quale si immaginava dipendesse tutto, dall'economia all'antropologia del quotidiano, dalla forma delle relazioni sociali alla figura morfologica e funzionale della città.

Invecchiamento degli abitanti, mutamenti nella morfologia della famiglia, diversificazione produttiva, presenza crescente delle donne nel mercato del lavoro, complicazione del mosaico «etnico» e demografico, desiderio di un'istruzione migliore, evoluzione dei consumi culturali, divaricazione degli stili di vita e di lavoro, attenzione alla qualità della vita (delle persone, della città, dell'ambiente), tutti questi processi insieme hanno prodotto una differenziazione delle traiettorie di vita individuali e collettive dei cittadini pratesi, così come è accaduto in altre città del mondo, e impongono oggi la necessità di ridefinire l'identità collettiva di Prato, non come deposito inossidabile e immodificabile della storia passata della città, ma come processo, come obiettivo che è possibile raggiungere attraverso il confronto pubblico, e le nuove forme di coesione che è necessario costruire con il dialogo e la «conversazione» sociale.

Non a caso negli ultimi anni gli studi e l'osservazione hanno cercato di indagare in modo sempre più approfondito le condizioni di disagio (i problemi, ma

⁶ Giovanni F., Leonardi L., Martelli C., «L'evoluzione demografica e sociale», in Giovannini P., Innocenti R., a cura di, *Prato. Metamorfosi di una città tessile*, cit., p. 57.

⁷ Nel 1992 gli immigrati di origine cinese erano a Prato 1.193 (alla fine di marzo del 2008 gli immigrati in posizione regolare saranno cresciuti fino a 10.300). La distribuzione era sufficientemente articolata nello spazio, anche se emergeva già allora la tendenza verso forme di addensamento in alcuni edifici, o strade, o insiemi di capannoni (che nascondevano al proprio interno spazi per la residenza). Sulla «vita addensata» dei migranti, «sulla loro capacità di incasellarsi nelle strutture esistenti e, allo stesso tempo, di forzare ed espandere le caselle dell'ordine dato» vedi Gambino F., *Migranti nella tempesta. Avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*, Ombre Corte, Verona, 2003, pp. 105-107. Non esiste fenomeno migratorio che non ricerchi, in forme più o meno spinte, in particolare nel periodo di radicamento, qualche forma di addensamento spaziale in alcuni luoghi della città (quelli più porosi, più «re-interpretabili» fisicamente e socialmente) come strategia elementare di auto-riconoscimento e di auto-difesa.

⁸ Alla struttura sociale tradizionale del distretto corrispondeva «una elevata omogeneità culturale e politica tra i ceti dirigenti e i ceti dipendenti, portando ad una sostanziale comunanza di interessi tra imprenditori, artigiani e operai. Per effetto della prevalente ideologia produttivistica [...] più che ad una dicotomia nella divisione in classi che attraversa verticalmente la società, ci si è trovati davanti ad una dicotomia tra produttori (imprenditori, artigiani e operai) e non produttori (commercianti, professionisti, impiegati). Ma a loro volta, queste due categorie hanno trovato coesione nell'appartenenza alla comunità locale, intesa come entità sociale ed economica distinta e autosufficiente, da tutelare e difendere dalle esigenze esterne» (Giovanni F., Leonardi L., Martelli C., «L'evoluzione demografica e sociale», cit., p. 69; corsivo aggiunto).

⁹ G. Becattini, *Il bruco e la farfalla*, cit., p. 61.

anche l'apporto che possono fornire alla trasformazione della città) degli strati di popolazione una volta giudicati marginali e ininfluenti¹⁰.

La convinzione rafforzata dall'interpretazione dell'esperienza compiuta, è che Prato non sia (non debba essere vista come) una città da difendere, assediata, minacciata da un pericolo forestiero incuneatosi nelle sue maglie economiche e sociali¹¹, ma una città scossa da tensioni e turbolenze, una città che attraversa da molti anni una fase di transizione, e insegue molti fili di cambiamento, nelle diverse articolazioni del suo corpo sociale. Non c'è allora altra strada che quella di governare le trasformazioni in corso, partendo dalle risorse in campo, vecchie e nuove: dalle risorse tradizionali della capacità pratese di innovazione nella produzione di ricchezza (e di comunità), e dalle risorse arrivate da lontano con il loro carico brutale e tuttavia dinamico di istinti di sopravvivenza e di volontà di innestare nella città il proprio reticolo di bisogni, interessi, aspirazioni e ambizioni.

Il tema della città multietnica e multiculturale (la seconda aggettivazione è secondo me quella più corretta¹²) è fortemente dibattuto in ogni parte del mondo, con opinioni e prese di posizione anche molto contrastanti. Sia consentito soltanto riportare una formulazione del problema ricavato dal confronto di qualche anno fa tra Jürgen Habermas e Charles Taylor, sul significato delle «lotte per il riconoscimento» delle minoranze socio-culturali nelle società contemporanee. Habermas e Taylor si dividono su qualche punto, anche importante, ma sono d'accordo su un'esigenza fondamentale: che la coabitazione di culture diverse imponga «una fusione degli orizzonti normativi» (Taylor) e una più matura «auto comprensione della cultura maggioritaria» (Habermas)¹³. Negoziare, dialogare tra soggetti che si riconoscono come pari è diventato fondamentale: «il fatto che sia io a scoprire la mia identità non significa che la costruisca stando isolato; significa che la negoziato attraverso un dialogo, in parte esterno in parte interiore, con altre persone»; e ancora: «ogni modifica della

¹⁰ Vedi a puro titolo di esempio: L. Leonardi, a cura di, *Il distretto delle donne*, Firenze University Press, Firenze, 2007; F. Di Cara, P. Falaschi, F. Logli, *Donne, tempi e spazi della città: un percorso partecipato*, Prato, marzo 2007; S. Baldanzi, *Con le mie forze. Uno studio sulle madri sole nella provincia di Prato*, Osservatorio sociale, Provincia di Prato, marzo 2006; G. Marchetti, *Venti anni di studi locali sulla terza età. I nostri anziani fra mutamento e continuità*, Osservatorio sociale, Provincia di Prato, novembre 2006; Provincia di Prato, *Tutti diversi: le opportunità per ciascuno*, Prato, 2004; P. Gisfredi, a cura di, *Adolescenti cinesi a Prato*, Università di Pisa / Master in esperto dell'immigrazione (in collaborazione con il Servizio immigrazione e cittadinanza del Comune di Prato), Pisa, gennaio 2008; A. Ceccagno, «Compressing Personal Time: Ethnicity and Gender within a Chinese Niche in Italy», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33, 4, 2007, pp. 635-654.

¹¹ Questo è il quadro che, fin dal titolo, viene dipinto da Silvia Pieraccini in *L'assedio cinese. Il distretto parallelo del pronto modo a Prato*, Il Sole 24Ore, Milano, 2008.

¹² La città multiculturale, o la città delle differenze, è «il mondo delle uguaglianze dei diritti di ogni soggetto individuale e collettivo, come abolizione tendenziale di rendite di posizione e diritti acquisiti derivante da qualche privilegio di età, genere, cultura, linguaggio, religione, colore, efficienza fisica, salute materiale e mentale» (G. Paba, *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano, 2003, p. 91). Vedi anche G. Paba, «Cortesi neri e colorati: itinerari e problemi delle cittadinanze emergenti», *Urbanistica*, n. 111, 1998, pp. 20-24; G. Paba, *Corpi urbani. Interazioni, differenze, politiche*, FrancoAngeli, Milano, 2010; C. Perrone, *DiverCity. Conoscenza, pianificazione, città delle differenze*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

¹³ J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 1998.

composizione culturale della cittadinanza attiva incide sull'orizzonte cui si riferisce complessivamente l'«auto-comprensione etico-politica della nazione»¹⁴. Ogni modificazione significativa del mosaico delle popolazioni urbane comporta quindi necessariamente un processo di ridefinizione di tutte le culture in gioco, delle culture «altre», ma anche della nostra cultura, in rapporto al nuovo contesto di relazioni determinato dalla loro presenza (dalla nostra influenza su di loro, dalla loro influenza su di noi)¹⁵.

Questa consapevolezza è di grande importanza per l'impostazione delle politiche orientate a governare i problemi della città multiculturale (delle politiche in generale, e quindi anche delle politiche urbanistiche). Spesso si pensa (o si agisce come se si pensasse) che in una città scossa dalla presenza di popolazioni straniere, le politiche debbano «lavorare» sugli immigrati (contenendoli, aiutandoli, accettandoli, espellendoli, cambiandoli, reprimendoli, controllandoli, o in qualunque altro modo noi crediamo che le nostre «cure» abbiano il diritto di incidere sulle loro vite). Ci comportiamo come se la soluzione del problema dipendesse da ciò che facciamo di loro e su di loro (*per* loro o *contro* di loro, a seconda delle posizioni). In realtà è forse soprattutto su noi stessi che è necessario «lavorare», ridefinendo i caratteri della nostra identità culturale e sociale, in una situazione nella quale nuove popolazioni e nuove culture siano entrate stabilmente nel nostro orizzonte di vita quotidiana. La città multiculturale è quindi un articolato e differenziato *noi* collettivo, un'identità plurale che è possibile rendere sufficientemente coesa e «pacificata» solo se ciascuna delle sue anime si mostra in grado di ridefinire nell'interazione il proprio orizzonte di valori e di comportamenti.

Il processo indicato è tuttavia lento e difficile, e richiede molto lavoro, molta «interazione», e la capacità di costruire relazioni progressivamente più ragionevoli a partire da piccoli successi, incrementalmente, pazientemente. Prato era, quando il processo partecipativo è stato avviato, ai primissimi passi di questo processo, e la situazione non sembra oggi sostanzialmente cambiata: una città quasi sorpresa dall'incapacità a tutti i livelli (nelle istituzioni e nel tessuto sociale) di governare il più rilevante, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, fenomeno di immigrazione cinese che si sia verificato in Italia.

La ricostruzione contenuta nei punti seguenti del processo partecipativo per la formazione del Piano strutturale di Prato costituisce nello stesso tempo un

¹⁴ J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotta per il riconoscimento*, cit.; la prima frase è di Taylor (p. 19), la seconda di Habermas (p. 100). Per una ulteriore discussione sul tema vedi N. Fraser, A. Honneth, *Redistribuzione o riconoscimento? Una controversia politico-filosofica*, Meltemi, Roma, 2007.

¹⁵ «In una società multiculturale le culture si confrontano continuamente l'una con l'altra, sia formalmente che informalmente, sia nel dominio pubblico che in quello privato. Guidate dalla curiosità, dalla comprensione, e persino dall'incomprensione, esse si arricchiscono e si trasformano mutuamente»; C. Perrone, «Conoscenza, pianificazione e città delle differenze: percorsi di lettura e riflessione», in A. Balducci, V. Fedeli, a cura di, *I territori della città in trasformazione. Tattiche e percorsi di ricerca*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 250. Sulla diversità e sulla tolleranza come fattori di sviluppo economico vedi J.M. Thomas, J. Darnton, «Social Diversity and Economic Development in the Metropolis», *Journal of Planning Literature*, 21, 2, 2006, pp. 153-168.

racconto e un'interpretazione (in forma quasi di auto-valutazione) del lavoro compiuto. Si è cercato di affrontare con chiarezza i nodi più significativi del processo, mentre sono state utilizzate le note per l'aggiunta di alcune informazioni di dettaglio e per indicare i riferimenti necessari per comprendere alcuni passaggi critici del lavoro compiuto¹⁶.

3.3 La complessità del piano strutturale

Il processo partecipativo che ha accompagnato la redazione del piano si è quindi confrontato *due rilevanti condizioni di contesto* sulle quali è necessario soffermarsi: la prima è legata alla particolare natura dell'oggetto del processo di partecipazione (il piano strutturale, e specialmente lo statuto del territorio); la seconda è legata alla difficile congiuntura economica, sociale e politica che la città di Prato sta attraversando in questi anni (alla quale si è accennato nei punti precedenti e sulla quale si tornerà più avanti). Questi due elementi di contesto sono strettamente intrecciati con le scelte compiute, i metodi utilizzati, i risultati raggiunti.

Il primo importante aspetto che è necessario prendere in considerazione deriva quindi dalla grande complessità di un piano strutturale. Il piano strutturale, in particolare nella configurazione assunta nella normativa regionale toscana, è un insieme di conoscenze, documenti, norme e progetti tecnicamente sofisticato e «ingombrante». Il piano comprende una grande quantità di studi e di analisi, mobilita un numero rilevante di tecnici e di esperti, lavora intorno a concetti e strumenti di difficile definizione per gli stessi addetti ai lavori (sistemi territoriali, patrimonio, invarianti strutturali, statuto del territorio, UTOE, strategie) e si traduce alla fine in elaborati conoscitivi e progettuali tecnicamente complicati e di difficile interpretazione. La redazione di un piano strutturale è resa ancora più problematica, per la comprensione pubblica, dall'uso di un linguaggio fortemente specializzato, spesso idiomatizzato e gergale, comprensibile (con molte incertezze e ambiguità di interpretazione) solo ai tecnici, ai professionisti e agli amministratori. Le carte di piano, il cui numero e la cui complessità sono cresciuti negli ultimi anni, sono costruite, in generale, attraverso l'uso di tecniche digitali formalizzate e l'adozione di codici grafici estremamente precisi, professionali e difficilmente comunicabili.

¹⁶ Indico alcuni testi nei quali sono riportate le posizioni che hanno orientato il nostro lavoro: G. Paba, *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, FrancoAngeli, Milano, 1998; G. Paba, *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano, 2003; G. Paba, C. Perrone, a cura di, *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione delle città*, Alinea, Firenze, 2004; C. Perrone, a cura di, *Insieme per progettare la città*, Aida, Firenze, 2007; G. Paba, C. Perrone, R. Russo, a cura di, *Gouvernement et participation*, Restauronet, Regione Toscana, Firenze, 2006, AA.VV., *European Handbook for Participation: Participation of Inhabitants in Integrated Urban Regeneration Programmes as a Key to Improve Social Cohesion*, Roma, 2006. Una discussione dei dilemmi della partecipazione è contenuta in G. Paba, «Partecipazione, deliberazione, auto-organizzazione, conflitto», in G. Paba, A.L. Pecoriello, C. Perrone, F. Rispoli, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, Firenze, 2009.

Pur trattandosi di un documento urbanistico, un piano strutturale tipo è condizionato da, e contiene riferimenti a, conoscenze e pratiche tra loro assai diverse nei campi dell'economia, dell'organizzazione sociale, delle scienze fisiche e ambientali, e così via. Tra un piano urbanistico e la trasformazione di una città non esiste (e probabilmente non è mai esistito) un rapporto di causa ed effetto. Piani e trasformazioni territoriali sono stretti in una relazione circolare: un piano è determinato dal contesto territoriale e sociale, e nello stesso tempo ne influenza (in modo più o meno significativo) la sua evoluzione.

Il piano strutturale di una città di qualche importanza e di dimensioni significative, come è il caso di Prato, mette inoltre al lavoro una comunità molto vasta di persone, ciascuna delle quali svolge un ruolo specifico, dai tecnici agli amministratori, dai rappresentanti politici negli organi del comune ai consulenti esterni, da enti e agenzie ai quali la legislazione affida un ruolo attivo agli altri livelli di amministrazione necessariamente implicati nel processo.

La legislazione toscana, nel corso della sua evoluzione, ha progressivamente elaborato meccanismi e accorgimenti di reciproco controllo, a garanzia della democraticità, della pubblicità e della trasparenza del processo: le funzioni del Garante della comunicazione, il sistema di collaborazione tra gli enti territoriali e le agenzie pubbliche (che si traduce in un vero e proprio processo di copianificazione), le verifiche di sostenibilità affidate alla valutazione integrata, i meccanismi di controllo esercitati dalle diverse articolazioni della macchina amministrativa comunale (giunta, consiglio, commissioni consiliari, consigli circoscrizionali). E naturalmente un ruolo essenziale continuano ad avere i tradizionali strumenti «formali» di controllo a disposizione dei cittadini, i quali tuttavia operano soprattutto a valle del processo, dopo l'adozione del piano, in particolare attraverso la possibilità di presentare osservazioni e il diritto di ottenere una risposta¹⁷.

Un ruolo non trascurabile hanno infine le interazioni (le contrattazioni) nascoste, anche legittime (qualche volta invece oltre i confini della legittimità) tra tecnici, amministratori, operatori, partiti, portatori di interessi: un gioco rilevante che influisce sulle scelte contenute nel piano, da quelle di importanza strategica, a quelle più minute che incidono sulle trasformazioni puntuali della città e del territorio.

Un piano urbanistico è quindi per sua natura un «sistema concreto di interazione multipla»¹⁸, articolato e complesso, aperto al gioco delle valutazioni tecniche, delle competenze specialistiche, del dialogo multidisciplinare, del confronto degli interessi economici, delle strategie e degli obbiettivi dei diversi attori sociali.

¹⁷ Negli ultimi anni le osservazioni e le controdeduzioni, da strumenti di garanzia per i singoli cittadini e gli interessi privati, sono inoltre diventati importanti strumenti di discussione e di controllo collettivo, per la crescita delle osservazioni prodotte da associazioni, comitati, istituzioni culturali e sociali, e per l'impegno non formale contenuto nelle risposte delle amministrazioni.

¹⁸ P. Crosta, *La politica del piano*, FrancoAngeli, Milano, 1990.

Negli ultimi anni è tuttavia emersa la consapevolezza che nel «gioco del piano»¹⁹ le garanzie istituzionali, che è importante comunque non sottovalutare, non siano sufficienti ad assicurare la capacità della macchina di pianificazione di interpretare i bisogni e i desideri sempre più stratificati e complessi dei cittadini, e di tenere conto della molteplicità di interessi, aspirazioni, critiche e proposte presenti in una città. Le indicazioni contenute nella stessa legislazione regionale sul governo del territorio, e la spinta alla sperimentazione di nuove modalità di coinvolgimento della popolazione proveniente dalla nuova legge regionale sulla partecipazione (L.R. n. 69/2007), hanno portato molte amministrazioni a organizzare momenti specifici di partecipazione, in forme molto diverse da caso a caso: potenziando le attività del Garante della comunicazione (trasformandolo talvolta in un vero e proprio garante della partecipazione), attivando forum telematici, affidando a strutture di ricerca o di consulenza l'organizzazione di particolari strumenti interattivi (sondaggi, censimento delle opinioni), utilizzando la stessa legge n. 69/2007 per sostenere, e insieme sottoporre a valutazione, processi partecipativi più allargati e strutturati.

È infine necessario considerare l'estrema varietà di temi e argomenti che in modo diretto o indiretto entrano a far parte dell'elaborazione di un piano strutturale: dalla casa al territorio, dall'ambiente alla mobilità, dai servizi agli impianti tecnologici, dai problemi del centro storico a quelli della periferia, dall'organizzazione dello spazio pubblico alla disciplina degli interventi dei privati, dai criteri di perequazione alle norme di tutela e protezione del paesaggio, dalla definizione di una politica dei tempi urbani alla valutazione integrata delle trasformazioni urbanistiche, e naturalmente questo elenco potrebbe continuare a lungo, e ogni voce dell'elenco potrebbe essere a sua volta ulteriormente scomposta e articolata.

Indagare, o anche solo raccogliere, tutte le opinioni di tutti i cittadini di una grande città su tutti gli argomenti connessi all'elaborazione di un piano strutturale è quindi un compito semplicemente impossibile, e alla fine non desiderabile (la consultazione di tutti i cittadini e la composizione delle loro opzioni politiche in un programma e in una pratica di governo essendo il compito dei meccanismi della democrazia rappresentativa). La democrazia partecipativa e deliberativa si propone infatti costitutivamente un obiettivo differente: non quello di raccogliere e contare le opinioni di *tutti* i cittadini, ma quello di ri-

¹⁹ Mi sia consentito ricordare una definizione del piano, ispirata da una rilettura di Patrick Geddes, che riassume anche i caratteri di ogni processo partecipativo: «il gioco del piano è un gioco infinito, in cui non ci sono mai né vincitori né vinti definitivi, ma in cui vincere significa persuadere i partner che esistono soluzioni collettivamente vantaggiose, in modo da far procedere il gioco nel tempo [...]. Il piano è, nella sua essenza, un gioco perché non è risolvibile da un'applicazione unilaterale di autorità, perché il suo risultato è il frutto dell'interazione tra molti attori diversi, e perché la soluzione non può essere interamente prevista fin dall'inizio [...]. Nello svolgersi del piano non vi è alcuna ineluttabilità processuale: al contrario il piano procede come un gioco proprio per sfuggire i pericoli dell'eccesso di autorità e le fallacie della previsione, per tenere conto continuamente degli effetti inattesi che possono sorgere dal suo stesso svolgersi». Vedi G. Ferraro, *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India 1914-1924*, Jaca Book, Milano, 1998, pp. 175-176.

cavare, attraverso strumenti specializzati, *molte* (il maggior numero possibile) delle opinioni significative presenti nella città, che siano rilevanti in relazione ai problemi di cui si discute, mettendole inoltre a confronto interattivo, in modo che quelle opinioni possano maturare ed evolvere nel corso del processo.

3.4 La crisi economica, sociale e politica della città di Prato

Ritorno più avanti sulle conseguenze che la particolarità dell'oggetto della partecipazione – la costruzione di un piano strutturale – ha avuto nella scelta dei metodi e degli strumenti interattivi utilizzati. Prima è necessario soffermarci ancora un poco sulla seconda rilevante condizione di contesto alla quale ho accennato nella premessa.

La città di Prato sta attraversando, ormai da molto tempo, una profonda crisi economica, che si è accentuata, diventando per alcuni aspetti drammatica, negli ultimi anni, nei quali le conseguenze della crisi mondiale si sono aggiunte a quelle della crisi strutturale in atto. La crisi ha investito in profondità il fondamento stesso, non solo economico, ma anche sociale, della comunità pratese²⁰.

Il peso del settore tessile nell'economia della città è diminuito, e la sua organizzazione interna è profondamente cambiata. Molte attività sono scomparse, o si sono modificate, con una perdita complessiva di posti di lavoro e di competitività. I processi di diversificazione in corso, pur significativi e preziosi, sia quelli interni al comparto manifatturiero (meccano-tessile, pronto moda, confezioni), sia quelli indirizzati verso altre attività economiche, non si sono dimostrati ancora in grado di rivitalizzare nel suo complesso il sistema produttivo locale.

Alcune di queste trasformazioni hanno portato al più rilevante fenomeno di immigrazione cinese esistente in Italia, con effetti importanti sulla struttura del distretto e conseguenze sull'assetto economico e sociale dell'area che sono al centro, da molto tempo, della preoccupazione e delle paure dei cittadini pratesi (e degli stessi cittadini di origine straniera, che sono insieme protagonisti e vittime del sistema di lavoro irregolare).

La crisi economica ha quindi alterato il metabolismo sociale della città, con effetti che costituiscono elementi di discussione nella comunità pratese: si è modificato il ruolo dei legami interni all'impresoria locale; si è indebolita la funzione delle famiglie; si è inceppato il sistema tacito di trasmissione delle conoscenze che ha consentito nel passato al distretto di proteggere la sua performance complessiva e di adattarsi alle circostanze; si è allentato il rapporto

²⁰ Su questo argomento i contributi sono infiniti; cito solo quelli in qualche modo interni alla discussione tra i consulenti nel corso del processo di elaborazione del piano: G. Dei Ottati, P. Birindelli, *Le prospettive economiche di Prato e del suo territorio*, Laboratorio di Economie Applicate, Polo Universitario di Prato, 2006; G. Dei Ottati, *Sintesi interpretativa delle ricerche sulle prospettive economiche: Prato da distretto tessile a distretto della new economy*, Università di Firenze, 2007; G. Dei Ottati, *An Industrial District Facing the Challenges of Globalisation: Prato Today*, Università di Firenze, 2008; AA.VV., *Picture: Promoting Innovative Clusters Through Urban Regeneration*, District, Interreg IIC, Rapporto finale, Prato 2008.

tra sistema produttivo e sistema formativo; si è alterato il rapporto tra rendita e profitto, a favore della prima; si sono fortemente indebolite quelle capacità di integrazione dei cittadini provenienti da lontano che Becattini aveva definito con il termine di "pratesizzazione"²¹, e questo indebolimento ha prodotto un isolamento delle nuove componenti di immigrazione e una minore disponibilità all'accoglienza da parte della popolazione locale. Questi anni sono stati quindi anni di sconvolgimento socio-economico nella città di Prato, e di faticosa ricerca di un nuovo equilibrio, non ancora messo a fuoco, non ancora raggiunto.

Si affacciano anche all'orizzonte molti elementi di trasformazione che cominciano ad esercitare viceversa un effetto positivo sulla vita urbana: una maggiore indipendenza delle donne e dei giovani, svincolati dal modello sociale tradizionale; la crescita dell'impresoria femminile, anche straniera; un'attenzione più spinta ai bisogni degli anziani, delle persone in condizioni di disagio, dei diversamente abili²²; una preoccupazione più diffusa verso la qualità dell'ambiente e della vita che è all'origine di nuove attività e nuovi lavori; il rafforzamento delle attività culturali, museali e artistiche; la creazione di un nuovo e dinamico polo universitario e di ricerca; gli stessi risvolti positivi della presenza straniera, sia sul versante economico che culturale; una nuova sensibilità verso il ruolo propulsivo che possono avere nell'economia locale l'agricoltura, il paesaggio, il turismo, il patrimonio archeologico e artistico; e tensioni positive, orientate al futuro, è possibile intravedere anche nel settore artigianale e industriale.

I processi socio-economici recenti hanno inoltre cambiato il volto della città, la sua figura fisica, la sua organizzazione spaziale e funzionale. La rendita ha esercitato un ruolo importante in queste trasformazioni, un ruolo che gli strumenti urbanistici non sono stati in grado di addomesticare, in particolare nelle operazioni di ristrutturazione urbanistica che hanno interessato le aree e gli stabilimenti manifatturieri dismessi o abbandonati, nell'ulteriore erosione di alcuni margini di territorio non edificati, nelle difficoltà del centro e delle periferie di mantenere, o raggiungere, una adeguata articolazione multifunzionale. Alcune operazioni di trasformazione urbana che hanno preceduto l'elaborazione del piano strutturale (costruzione di un multiplex e di un nuovo centro

²¹ Vedi le considerazioni fatte alla nota 1.

²² Su questi aspetti vedi, a titolo di esempio: L. Leonardi, a cura di, *Il distretto delle donne*, Firenze University Press, Firenze, 2007; F. Di Cara, P. Falaschi, F. Logli, *Donne, tempi e spazi della città: un percorso partecipato*, Prato, marzo 2007; S. Baldanzi, *Con le mie forze. Uno studio sulle madri sole nella provincia di Prato*, Osservatorio sociale, Provincia di Prato, marzo 2006; G. Marchetti, *Venti anni di studi locali sulla terza età. I nostri anziani fra mutamento e continuità*, Osservatorio sociale, Provincia di Prato, novembre 2006; Provincia di Prato, *Tutti diversi: le opportunità per ciascuno*, Prato, 2004; P. Gisfredi, a cura di, *Adolescenti cinesi a Prato*, Università di Pisa, Master in esperto dell'immigrazione (in collaborazione con il Servizio immigrazione e cittadinanza del Comune di Prato), Pisa, gennaio 2008; A. Ceccagno, «Compressing Personal Time: Ethnicity and Gender within a Chinese Niche in Italy», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33, 4, 2007, pp. 635-654; F. Di Cara, a cura di, *Prato: laboratorio creativo di urbanità. Anziani e giovani riprogettano gli spazi della quotidianità*, Comune di Prato, Assessorato alla Città delle Pari Opportunità e dei Diritti, Arti grafiche Giorgi & Gambi, Firenze, 2002; P. Giovannini, «I figli di Prato», *Il Ponte*, n. 2, 1991, pp. 77-93. Le profonde trasformazioni del distretto erano già percepite e studiate in P. Giovannini, R. Innocenti, a cura di, *Prato. Metamorfosi di una città tessile*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

commerciale, variante sulla declassata, ristrutturazione di piazza Mercatale) hanno alimentato la discussione tra i cittadini, mettendo in evidenza l'esistenza di contrasti e visioni diverse sul futuro della città.

Alla crisi economica e sociale si è accompagnata la crisi degli equilibri politici locali. La diffusione di forme organizzate di protesta urbana, l'estensione di una rete di comitati ostile all'amministrazione di centro-sinistra che ha amministrato la città fino al 2009, la crisi traumatica dell'esperienza amministrata e la profonda trasformazione del paesaggio politico locale, l'asprezza della campagna elettorale (cominciata in realtà molto prima della scadenza elettorale), e infine il cambio «storico» del colore politico dell'amministrazione della città, sono elementi che non è possibile dimenticare nel racconto dell'esperienza compiuta.

Questi fattori di natura politica e sociale hanno accompagnato e reso turbolento il processo di partecipazione, ed è in questa condizione di incertezza, che ha inciso sui meccanismi tradizionali di coesione sociale alimentando inquietudine e diffidenza reciproca, che il gruppo di lavoro incaricato della gestione del processo ha disegnato il programma di lavoro e condotto le attività. I metodi, gli strumenti, le articolazioni delle fasi di lavoro descritti nei punti seguenti vanno quindi analizzati e valutati in relazione alle condizioni di contesto appena descritte.

3.5 | Articolazione del processo partecipativo

La particolare natura dell'oggetto sul quale organizzare la partecipazione dei cittadini ha portato alla definizione del modello organizzativo adottato nel caso di Prato. Ci si è mossi su un terreno che riteniamo, almeno in Italia, ancora in una fase sperimentale. Esistono infatti, e vengono ormai regolarmente applicate con esiti positivi, tecniche sufficientemente consolidate e affidabili di trattamento interattivo di piani o progetti semplici e/o definiti. Nel caso di obiettivi del processo di partecipazione, anche molto importanti, ma circoscritti da un punto di vista territoriale o tematico (un contratto di quartiere, il recupero di un'area dismessa, la definizione di una politica per un centro storico, la scelta di un tracciato stradale, la ristrutturazione di una piazza, la localizzazione di un inceneritore, la progettazione di un parco, un contratto di fiume, la redazione di un agenda 21, e così via) è possibile utilizzare una delle molte tecniche contenute nella cassetta degli attrezzi degli esperti che si occupano di pianificazione interattiva.

Non esiste al contrario, a mio avviso, un modello standard di piano urbanistico partecipato di una città di grandi dimensioni. Naturalmente negli ultimi anni molti comuni hanno accompagnato la redazione dei piani urbanistici generali con iniziative di comunicazione, consultazione e coinvolgimento della popolazione e delle organizzazioni sociali, con risultati anche importanti e in-

teressanti, e tuttavia sempre parziali. Le pratiche più frequenti riguardano la consultazione degli attori sociali significativi della città (*stakeholders*) attraverso «tavoli», forum, focus group. E qualche volta, in miscele diverse da caso a caso, il processo di redazione del piano si è arricchito degli esiti di molti altri strumenti di sondaggio degli umori e delle aspirazioni dei cittadini. Insomma «deliberare» la sistemazione di una piazza è una cosa, «deliberare» un piano regolatore generale è un'altra cosa, più complicata e difficile²³.

Un secondo problema è costituito dal fatto che molti processi partecipativi che accompagnano la redazione di piani urbanistici generali si svolgono lungo un percorso di lavoro separato e sghembo rispetto al processo di elaborazione tecnica dello strumento urbanistico. Tecnici e progettisti del piano lavorano su un tavolo diverso da quello delle pratiche interattive messe in campo dai consulenti o dalle agenzie specializzate nella gestione della partecipazione. I risultati del processo partecipativo – che può precedere, accompagnare e in qualche caso seguire l'elaborazione vera e propria del piano urbanistico – assumono perciò un valore autonomo e indipendente e vengono alla fine consegnati al committente e ai tecnici. La traduzione dei risultati del processo di partecipazione nelle carte e nelle norme del piano è quindi esterna al processo di interazione, anche se in alcuni casi sono stati organizzati momenti interattivi di valutazione e di verifica. Spesso questa traduzione non avviene, e i materiali elaborati insieme ai cittadini restano come un (pur importante) bagaglio di raccomandazioni, le quali possono avere qualche effetto sulle scelte di piano, in modo tuttavia indiretto e non programmato. Di regola i temi posti all'attenzione dei processi partecipativi costituiscono solo una parte circoscritta dei temi del piano e in molti casi, nelle sessioni di lavoro, l'attenzione scivola su temi più concreti e vicini alla vita dei cittadini, la cui relazione con gli aspetti centrali di un dispositivo o di pianificazione è indiretta o assente.

Ci sono aspetti positivi e negativi in questo modo di procedere (come avviene in tutti i modelli partecipativi/deliberativi, i quali per definizione non puntano mai alla perfezione, ma al conseguimento di un *set* circoscritto di obiettivi, che spesso è possibile raggiungere solo se si rinuncia a raggiungerne degli altri).

²³ Negli ultimi tempi sono stati pubblicati molti resoconti interpretativi sui processi partecipativi, a scala nazionale e locale, con relativa schedatura di casi studio; vedi G. Allegretti, E. Frascaroli, a cura di, *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006; L. Bobbio, a cura di, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; Regione Lazio, Assessorato al bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione, *Atlante della partecipazione*, Roma, 2008; Provincia di Milano, *La partecipazione in provincia di Milano. Ricerche ed indagini per una interpretazione del territorio. Strumenti di lavoro e di progettazione in materia di partecipazione*, Milano, 2007. Tra i casi analizzati sono solo un paio i piani regolatori, soltanto di piccole città, e con esiti parziali (Dicomano nel volume di Allegretti e Frascaroli, Villasalta nella rassegna milanese). Sono viceversa numerosi i piani strutturali o regolamenti urbanistici che hanno ottenuto il sostegno dell'Autorità per la partecipazione in Toscana, i cui esiti potranno essere valutati alla conclusione dei processi (vedi G. Paba, A.L. Pecoriello, C. Perrone, F. Rispoli, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, 2009; I. Zetti, a cura di, *Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La L.R. 69/2007*, Irpet, Regione Toscana, 2011).

Nel definire il modello di interazione da sperimentare per la formazione del piano strutturale di Prato si è appunto cercato di dare una risposta soddisfacente ai problemi sui quali mi sono appena soffermato. La scelta compiuta è stata quella di suddividere il processo partecipativo in due fasi nettamente distinte per finalità, modalità organizzative e strumenti utilizzati:

- una prima fase di ascolto attivo della città e di «costruzione interattiva delle conoscenze del piano» che si è svolta da aprile a dicembre 2008;
- una seconda fase, specificamente «deliberativa», di discussione dei principi di alcuni elementi dello statuto del territorio, che è incominciata nei primi mesi del 2009 e si è conclusa con il Town Meeting che si è tenuto il 28 marzo dello stesso anno.

Tornerò più avanti sull'articolazione del lavoro compiuto in ciascuna di queste due fasi, qui di seguito mi sembra necessario segnalare gli obiettivi che il modello di lavoro scelto si proponeva di colpire in modo integrato.

- La prima fase del processo partecipativo – di «ascolto attivo» e di costruzione interattiva della conoscenza²⁴ – ha avuto lo scopo di ricostruire la molteplicità dei punti di vista esistenti in città su un vasto campo di temi e di argomenti, con particolare attenzione alla rilevazione delle necessità e delle proposte provenienti dai gruppi sociali più trascurati e marginali, e cioè da quelle componenti sociali non organizzate o debolmente organizzate che generalmente non vengono ascoltate nei processi di piano (mentre le forze politiche o sociali strutturate, e le stesse organizzazioni di protesta urbana, sono in grado di occupare la scena pubblica della città, e i portatori di interesse sanno come rappresentare i propri punti di vista sia nella scena pubblica, sia nelle quinte più nascoste dei processi decisionali). Tornerò più avanti sui modi attraverso i quali si è cercato di raggiungere questo obiettivo (anche attraverso operazioni di *reaching out* e la sovra-rappresentazione intenzionale delle posizioni più deboli²⁵).

²⁴ Sul tema dell'ascolto «attivo» e della conoscenza interattiva ci si riferisce, tra i molti possibili, a M. Sclavi, *L'arte di ascoltare e i mondi possibili*, Le Vespe, Milano, 2000; J. Forester, *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, 1988; F. Fischer, *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, Duke University Press, Durham/London, 2000; P.L. Crosta, *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Angeli, Milano, 1988.

²⁵ La sotto o sovra rappresentazione di particolari categorie di cittadini nella partecipazione è un tema fortemente discusso; vedi per esempio il contributo classico di S. Verba, N.H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, University of Chicago Press, 1987, nel quale si dimostra che, in particolare nella attività di partecipazione civile, le élite socio economiche e culturali sono sistematicamente sovra-rappresentate (p. 96 e segg.). Di qui il tentativo da parte nostra, nella prima fase di esplorazione interattiva, di operare una qualche forma di «discriminazione positiva» nei confronti di alcuni punti di vista trascurati rispetto a quelli (sovra-rappresentati) non solo delle categorie economiche e sociali istituzionalizzate, ma anche delle forme semi-spontanee, e tuttavia presenti e agguerrite, di rappresentanza dei comitati e delle organizzazioni di base. Nella seconda fase, il campionamento casuale dei partecipanti avrebbe avuto l'obiettivo di eliminare (o temperare) l'ineguale rappresentazione delle diverse articolazioni della società pratese (in realtà con molti problemi, discussi lungamente dagli esperti, intorno alla raggiungibilità di questo obiettivo, che non è qui possibile indagare).

- La seconda fase del processo partecipativo – di «deliberazione» dei principi dello statuto del territorio – aveva lo scopo di affidare lo scioglimento di alcuni dilemmi del piano a strumenti codificati e «neutrali» di discussione collettiva, in modo che gli esiti del processo fossero alla fine condivisi da un campione rappresentativo della popolazione di Prato. Tornerò più avanti sui modi attraverso i quali si è cercato di raggiungere questo obiettivo e sui cambiamenti, rispetto al programma originario, che si sono verificati nella parte finale del processo.
- Infine, uno degli obiettivi più importanti, e a mio parere innovativo, del modello adottato è stato quello di costruire un quadro strutturato e esplicito di relazioni tra processi interattivi e processo di elaborazione tecnica del piano. Lo scopo è stato quello di garantire l'autonomia dei due processi e nello stesso tempo di raggiungere il loro positivo coordinamento: l'ufficio di piano e i progettisti incaricati hanno condotto il proprio lavoro in base ai tradizionali principi di correttezza professionale e di competenza esperta; il gruppo dell'università incaricato del processo interattivo ha liberamente organizzato la propria attività, senza nessun condizionamento proveniente dai tecnici o dagli amministratori. Tuttavia, nello stesso tempo, anche per il ruolo di interfaccia intenzionalmente affidato a uno dei consulenti dell'ufficio di piano, i risultati del lavoro interattivo che potevano arricchire il quadro conoscitivo sono stati in tempo reale incorporati nelle carte del piano, in particolare nelle carte di sintesi del patrimonio territoriale e urbano, così come hanno trovato parziale accoglimento negli elaborati del piano alcune indicazioni progettuali emerse nel processo interattivo. In questo modo la collaborazione tra conoscenza esperta e conoscenza derivante dalle attività partecipative ha potuto assumere un carattere concreto e influire fin da subito sulla formazione dello strumento urbanistico. I risultati del lavoro interattivo sui quali esistevano contrasti tra i settori di popolazione coinvolti avrebbero viceversa potuto nutrire la fase successiva della partecipazione, nei laboratori territoriali e nel town meeting conclusivo che erano previsti nel programma originario e nella domanda di sostegno del processo presentata alla Regione Toscana.

3.6 | La costruzione interattiva delle conoscenze del piano strutturale

La prima fase di ascolto attivo e di costruzione interattiva delle conoscenze del piano è stata svolta da un gruppo di lavoro del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio dell'Università di Firenze coordinato da Giancarlo Paba e Camilla Perrone, in base a una convenzione di ricerca tra l'università e il Comune di Prato.

L'obiettivo di questa prima fase di lavoro è stato quello di ascoltare la città e di raccogliere informazioni, opinioni, desideri, proposte, proteste, paure, speranze in modo da arricchire il quadro conoscitivo del piano e suggerire scelte

consapevoli e informate, sia ai progettisti del piano, sia ai cittadini che avrebbero deliberato alcuni principi dello statuto del territorio nella fase successiva del processo di partecipazione.

Per raggiungere questo obiettivo ci si è mossi liberamente, forse anche disinvoltamente, nella scelta degli strumenti ritenuti di volta in volta più adatti, guidati dall'esigenza di allargare il campo e la rilevanza delle opinioni indagate. Abbiamo ovviamente svolto interviste e organizzato tavoli di lavoro con gli *stakeholders*, ma, come si è già accennato, abbiamo dedicato uno spazio più ampio (anche come maggiore disponibilità all'ascolto e valorizzazione più spinta dei risultati) ai punti di vista e ai bisogni sotto-rappresentati nella normale dialettica politica e sociale. In questa fase infatti l'obiettivo non era ascoltare tutti i cittadini (obiettivo non pertinente nella democrazia partecipativa/deliberativa), o pesare le singole opinioni dal punto della loro rappresentatività (questo aspetto sarebbe stato invece centrale nella seconda fase «deliberativa»), ma era quello di incrementare le informazioni, complicare la rappresentazione delle esigenze e delle aspirazioni rilevate, offrire all'ufficio tecnico del piano e agli operatori della fase successiva del processo il quadro più articolato possibile, più ricco e complesso, e anche contraddittorio, della molteplicità di interessi, bisogni e desideri esistente nella città di Prato²⁶.

Per raggiungere questi obiettivi abbiamo utilizzato gli strumenti di volta in volta giudicati opportuni. Come è noto agli operatori che lavorano nel campo delle pratiche partecipative non esiste uno strumento ideale, ma in tutti i manuali si sottolinea l'inutilità, e spesso il carattere controproducente, delle riunioni di tipo assembleare e delle forme tradizionali della discussione politica²⁷. A questo tipo di incontri, troppo condizionati dalla dialettica politica, partecipano in prevalenza i gruppi politici organizzati, le élite intellettuali e professionali, le strutture di base organizzate, gli addetti ai lavori, i rappresentanti delle istituzioni e di alcuni interessi locali. Naturalmente sono importanti, forse anche determinanti, i punti di vista di questi attori, e alcuni strumenti tra quelli sotto indicati sono stati in grado di rilevarli, ma è proprio la modalità di svolgimento di quel tipo di incontri a renderli inutili dal punto di vista della partecipazione. Nelle tradizionali assemblee pubbliche ciascuno rimane infatti della

²⁶ Il punto critico è questo, se posso fare un piccolo esempio: se su mille persone, 999 hanno il desiderio *a* e una persona ha il desiderio *b*, non è giusto ed efficace il processo che raggiunge una grande percentuale di persone e non ascolta la persona che desidera *b*, ma è efficace ed equo il processo che cerca di ascoltare, e magari vi riesce, la persona che desidera *b* e un certo numero di altre persone (e che semmai riesce a confrontare i due desideri e a elaborarli, e utilizza successivamente procedure deliberative che tengano conto del differente peso quantitativo dei due desideri, se essi sono rimasti immutati). Nel lavoro compiuto a Prato ci si è ispirati a questo principio, pur consapevoli della difficoltà di metterlo in pratica.

²⁷ J. Gastil, P. Levine, eds., *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005; L. Bobbio, a cura di, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004. R. Chambers, *Participatory Workshops: A Sourcebook of 21 Sets of Ideas & Activities*, Earthscan, London, 2002; S. Kumar, *Methods for Community Participation: A Complete Guide for Practitioners*, ITDG Publishing, London, 2002; N. Wates, *The Community Planning*, Earthscan, London, 2000.

propria opinione, le posizioni tendono a polarizzarsi, ed è difficile lavorare sui problemi concreti e cercare soluzioni condivise.

Sono stati quindi utilizzati strumenti più appropriati di coinvolgimento della popolazione, in modi, orari e sedi diverse, a seconda degli interlocutori e delle circostanze. Nello schema organizzativo originario è possibile vedere l'uso che si era pensato di farne e le relazioni tra uno strumento e l'altro. Qui di seguito vengono indicati uno dopo l'altro, con qualche breve commento sulla loro utilità nel corso del processo.

- *Interviste di gruppo e mini-forum* per l'ascolto degli attori istituzionali e dei rappresentanti delle categorie economiche e sindacali. Si tratta della modalità classica di ascolto degli *stakeholders* che abbiamo naturalmente utilizzato, cercando tuttavia quando è stato possibile di rendere interattiva la discussione, attraverso la messa a confronto di organizzazioni aventi interessi e punti di vista differenti. Le riunioni si sono svolte, a seconda delle circostanze e della disponibilità degli interessati, sia nelle sedi di alcune organizzazioni, sia nel Laboratorio del piano strutturale di via Mazzini.
- *Mini-forum e focus group* per l'interazione con le associazioni e le reti sociali (in particolare sui temi della «città delle differenze», delle cittadinanze marginali, della salvaguardia dell'agricoltura e dell'ambiente). Si tratta di incontri ai quali abbiamo dedicato molta attenzione e cura nell'organizzazione e nella gestione. Questi incontri hanno avuto infatti una doppia funzione: di discussione di alcuni temi fondamentali del piano e raccolta di informazioni e esigenze; di preparazione delle domande e degli argomenti di discussione da sottoporre ai forum tematici. Gli incontri si sono svolti nelle sedi e negli orari scelti insieme alle persone coinvolte.
- *Forum tematici* («città delle differenze», «agricoltura e territorio aperto», «centro antico e città policentrica») per la discussione nei tavoli di lavoro degli aspetti principali del piano del piano strutturale. Si è trattato di tre appuntamenti importanti per la definizione della matrice che costituisce uno degli esiti più rilevanti del processo interattivo. Ogni forum tematico è stato preceduto da incontri e contatti precedenti (in particolare i mini-forum), per la messa a punto delle domande e degli argomenti in discussione. I forum tematici sono stati un momento significativo di discussione interattiva, e sono stati organizzati in due parti: una prima parte costituita di brevi interventi tecnici da parte dei consulenti del piano o di settori della pubblica amministrazione; una seconda parte di elaborazione interattiva dei temi nei tavoli di lavoro. I forum si sono svolti nel Laboratorio del piano strutturale di via Mazzini.
- *Laboratori territoriali* con la popolazione di alcuni paesi della piana, con la collaborazione dei circoli sociali. Nel corso del processo di interazione un contributo importante è stato fornito appunto dai circoli sociali, in particolare dell'Arce, che operano storicamente nei rioni e nei quartieri del territorio pra-

tese. Con i rappresentanti dei circoli sono stati organizzati due micro-forum, aventi come oggetto il tema dei centri civici, dell'articolazione policentrica della città, della valorizzazione dei servizi decentrati. In questi incontri si è anche decisa l'organizzazione di due laboratori territoriali nei paesi di Paperino e Coiano. Lo scopo dei due laboratori, che si sono svolti di sera nelle sedi dei circoli, è stato quello di affrontare insieme ai cittadini dei due paesi, i temi del piano strutturale più direttamente legati agli insediamenti residenziali nella città centrale e nei paesi della piana.

- *Laboratorio scolastico* organizzato durante i corsi estivi nel mese di luglio, per ricostruire una «visione bambina» dei problemi di Prato a partire dal punto di vista dei minori immigrati, provenienti in particolare dalla Cina. L'organizzazione del laboratorio, non prevista nel programma originario, è nata durante i micro forum per la «città delle differenze». Si tratta di un esempio di *reaching out*: si è ritenuto necessario raggiungere una componente fortemente marginale della popolazione di Prato (per età e per provenienza), per «contare» anche il loro punto di vista. Il laboratorio si è svolto nell'istituto Carlo Livi, anche con l'aiuto del settore scuola del comune e delle cooperative Alice e Pane e Rose che hanno gestito i corsi estivi²⁸.
- *Seminari e convegni* organizzati per l'approfondimento tecnico-scientifico e per un confronto pubblico sulle linee di ricerca espresse di volta in volta dai tecnici e dagli esperti. In collaborazione con l'ufficio di piano sono stati organizzati convegni e seminari su alcuni temi ritenuti significativi per l'elaborazione del piano. I convegni hanno avuto per alcuni aspetti un'organizzazione tradizionale, come è normale per questo tipo di incontri (per le modalità e per gli orari di svolgimento). Tuttavia, nella maggior parte dei casi, si è fatto in modo che anche i convegni fossero una sorta di dialogo interattivo tra esperti, e tra gli stessi consulenti del piano, per approfondire i temi derivanti dalle altre attività partecipative. I convegni e i seminari si sono svolti nel Laboratorio del piano strutturale di via Mazzini.
- *Inchiesta* sulla struttura urbanistica, morfologica e funzionale del settore urbano denominato «macrolotto zero», intorno alle vie Pistoiese e Finzi, nel quale più forte è la concentrazione di immigrati provenienti dalla Cina e più significativa, e conflittuale, la trasformazione dello spazio urbano (diffusione di attività manifatturiere, logistiche, di vendita al dettaglio e all'ingrosso, servizi e attrezzature destinati alla popolazione straniera, caratterizzazione «etnica» dello spazio pubblico, espansione della residenza anche irregolare di immigrati cinesi ecc.). I risultati di queste analisi, condotte attraverso interviste e rileva-

²⁸ In un primo tempo non avevamo previsto dei laboratori scolastici, pur ritenendoli molto importanti, perché l'anno scolastico era avviato da molti mesi. Abbiamo colto la disponibilità di un settore dell'amministrazione, e l'opportunità dei corsi estivi di apprendimento linguistico per bambini stranieri, per organizzare un laboratorio molto profilato di esplorazione di una categoria di cittadini doppiamente discriminata, per età e provenienza geografica. Per la nostra visione del problema vedi G. Paba, A.L. Pecoriello, a cura di, *La città bambina. Esperienze di progettazione nelle scuole*, Masso delle Fate, Firenze/Signa, 2006.

zioni sul campo, sono state incorporate nei materiali del piano, e discussi in alcuni appuntamenti pubblici. Sulla base dei risultati di questo lavoro è stato formulato uno scenario possibile di trasformazione dell'area.

- Sono stati inoltre svolti alcuni *incontri con i comitati di cittadini* nei quali abbiamo proposto il loro coinvolgimento attivo nel processo di partecipazione²⁹. La proposta era sia di coinvolgimento diretto nei mini-forum e nei forum, sia di incontri specificamente dedicati alle problematiche che interessano i comitati, da tenere nei modi e nelle forme organizzative dai comitati stessi ritenuti più opportuni. Dopo alcune esitazioni i comitati hanno rifiutato queste proposte per ragioni sulle quali mi soffermerò più avanti (e per gli aspetti legati alla «seconda condizione di contesto» che abbiamo ricordato in apertura di questo scritto). Il gruppo di lavoro che ha coordinato le attività partecipative ha comunque analizzato le loro posizioni, e e più in generale le posizioni del tessuto associativo presente in città, attraverso i documenti forniti e la raccolta di informazioni nei siti web, tenendone conto nell'elaborazione delle matrici che sintetizzano i risultati del lavoro compiuto.

Alle attività interattive descritte in precedenza si sono aggiunte altre attività di comunicazione (sito web, informazione e pubblicizzazione delle iniziative, partecipazione a eventi cittadini ecc.). Una particolare importanza ha avuto l'apertura del Laboratorio per il piano strutturale nell'ex-scuola Marconi di via Mazzini. Il gruppo di lavoro dell'università ha insistito con forza fin dall'inizio perché ci fosse un luogo specificamente dedicato alla discussione pubblica del

²⁹ I comitati cittadini sono un importante fenomeno sociale e politico degli ultimi anni nelle città italiane. Essi esercitano un positivo ruolo di mobilitazione della popolazione sui temi locali, elaborando qualche volta proposte alternative; vedi D. Della Porta, a cura di, *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004; D. Della Porta, «Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento per la globalizzazione dal basso», *Rassegna italiana di sociologia*, 46, 2, 2005, pp. 307-344; C. Sebastiani, «Comitati cittadini e spazi pubblici urbani», *Rassegna italiana di sociologia*, 42, 1, 2001, pp. 77-114; F. Toti, «Quando i partiti falliscono: i comitati cittadini come organizzazioni politiche effimere», *Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia*, 2, 2003, pp. 229-256; M. Andretta, D. Della Porta, «Movimenti sociali e rappresentanza: i comitati spontanei di cittadini a Firenze», *Rassegna italiana di sociologia*, 42, 1, 2001, pp. 41-76. Più problematico appare il rapporto dei comitati con i dispositivi di partecipazione o di democrazia deliberativa, sul quale ritorneremo più avanti. Il nostro punto di vista è vicino a quello espresso in L. Pellizzoni, «Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione», *Partecipazione e conflitto*, n. 0, 2008, pp. 93-116, che qui riportiamo: «La crisi delle istituzioni rappresentative spinge le persone a condividere esperienze e avanzare una domanda di integrazione attiva nelle politiche urbane. Temi centrali sono ambiente e sicurezza. Si protesta contro iniziative che rispetto a veri o presunti benefici diffusi comportano una concentrazione di costi. La struttura organizzativa è generalmente debole, centrata su un numero ridotto di animatori capaci di attivare reti identitarie e solidaristiche. L'estrazione sociale dei membri è medio-alta. I repertori d'azione spaziano dal *lobbying* alla protesta plateale, raramente violenta. Le risorse disponibili sono esigue. Un ruolo rilevante è spesso svolto dalla produzione di un contro-expertise basato su competenze tecniche preesistenti o acquisite sul campo»; e ancora, con riferimento alla difficoltà di accettare pratiche deliberative/partecipative realmente aperte e inclusive: «quanto più i comitati si diffondono sul territorio, si pluralizzano nelle tematiche e sono trasversali rispetto alla stratificazione sociale, tanto più le «assenze» residue passano inosservate. Ci siamo tutti, quindi non abbiamo che da decidere fra di noi. Non c'è nessun «altro» da ascoltare o da immaginare, nemmeno come momento di dubbio. Al massimo di pubblicismo corrisponde insomma il massimo di privatismo: la negazione di un altrove. [...] Non c'è spazio per un fuori o un altrove, se non come condizione temporanea o conflitto violento con attori «che non accettano il dialogo» o le cui pretese risultano incomprensibili».

piano, nella consapevolezza che esso sarebbe potuto diventare, anche oltre le necessità del processo partecipativo, una sorta di «casa della città» aperta a tutti e disponibile per iniziative (assemblee, convegni, seminari, mostre, eventi) di interesse collettivo. Il comune ha risposto positivamente a questa richiesta e oggi gli spazi di via Mazzini sono un patrimonio nuovo a disposizione dei cittadini – il primo mattone di un vero e proprio *urban center* – largamente utilizzato e sentito anche simbolicamente come un luogo amichevole e aperto alla partecipazione delle diverse anime della città di Prato.

3.7 Risultati della prima fase del lavoro

I risultati della prima fase di lavoro hanno nutrito il processo di pianificazione, intrecciandosi in modo programmato con il lavoro tecnico condotto dal settore urbanistico del comune, dai progettisti del piano e dai consulenti di settore, secondo il modello organizzativo sul quale ci siamo già soffermati. È importante segnalare in particolare i seguenti esiti del lavoro compiuto.

- L'ascolto della città ha fornito al quadro conoscitivo del piano strutturale una maggiore completezza e rappresentatività sociale (forse si può dire anche una più forte autorevolezza «scientifica», se si possiede una visione interattiva della conoscenza): il «catalogo» delle risorse e delle potenzialità locali, elaborato dai tecnici e dagli specialisti, si è infatti arricchito delle indicazioni e dei suggerimenti provenienti dai processi di interazione. Le analisi e gli elaborati di sintesi (in particolare le carte del patrimonio territoriale e urbano) hanno incorporato quelle informazioni e possono essere quindi considerate come un prodotto congiunto del sapere esperto dei progettisti e del contributo dei diversi punti di vista dei cittadini. Le stesse prime elaborazioni progettuali (sistemi territoriali, invarianti strutturali, primi elementi dello statuto, strategie) hanno ripreso e sviluppato alcune delle indicazioni dagli abitanti nel corso del processo interattivo.
- Gli elementi più significativi di questa prima fase di conoscenza partecipata sono stati raccolti e organizzati nelle matrici interpretative diffuse nel sito web e riprodotte nel *Quaderno del piano strutturale di Prato*³⁰. Nelle matrici è possibile leggere e comprendere la complessità e anche le difficoltà del lavoro compiuto: gli argomenti di discussione di un piano strutturale sono moltissimi ed è naturale che su di essi i cittadini, le associazioni, le forze economiche e sindacali, i comitati, i rappresentanti istituzionali, le molte espressioni della società civile, abbiano posizioni diverse e spesso contraddittorie. Questa ricchezza di posizioni è documentata nella matrice, nella quale è stato inoltre compiuto un primo tentativo di ricavare alcuni percorsi condivisi di

³⁰ http://allegati.comune.prato.it/dl/20090320141253880/parte_1.pdf.

soluzione, in grado di mediare tra gli interessi e le aspettative differenti dei cittadini di Prato (in particolare nell'ultima colonna della prima matrice).

- Molti dei contributi dei cittadini sono stati nel corso del processo incorporati nel lavoro di elaborazione tecnica del piano, ma molti altri problemi restano viceversa aperti, e hanno bisogno di una ulteriore discussione pubblica (e anche di un processo di trattamento tecnico-professionale). Sulla base del lavoro compiuto è stato quindi formulato un quadro di domande possibili, di questioni aperte, di argomenti sui quali discutere e lavorare ulteriormente. Questo quadro analitico delle questioni aperte e delle ulteriori domande possibili è contenuto nella Guida Piano del Cittadino distribuita a tutte le famiglie di Prato, in previsione del Town Meeting, ed è stato consegnato all'organizzazione che ha curato la seconda fase del processo e al comitato di garanzia che ne ha controllato lo svolgimento. Questo quadro di questioni e domande aperte ha costituito il punto di partenza in base al quale sono state successivamente elaborate le domande del Town Meeting, nei modi, e con i problemi, che vengono indicati nel punto seguente.

3.8 La «deliberazione» dei principi dello statuto del territorio

La seconda fase del processo partecipativo si è svolta nei primi mesi del 2009 e si è conclusa con la discussione collettiva di alcuni elementi dello statuto del territorio nel Town Meeting che si è tenuto il 28 marzo dello stesso anno. Questa seconda fase ha ricevuto il sostegno della Regione Toscana, in base alla nuova legge sulla partecipazione, ed è stata gestita da un'organizzazione specializzata nelle tecniche «deliberative», selezionata attraverso un avviso pubblico (IDEAI, le cui attività a Prato sono state coordinate da Paolo Martinez e Alessandra Modi).

Le modalità di realizzazione della seconda fase del lavoro sono state concordate con l'Autorità regionale per la partecipazione attraverso incontri e riunioni, alle quali ha partecipato anche il gruppo di lavoro dell'università (ad alcune riunioni l'Autorità ha invitato anche i rappresentanti dei comitati e di alcune organizzazioni della società civile pratese). La seconda fase di lavoro è stata controllata da un comitato di garanzia, proposto dall'Autorità regionale per la partecipazione, composto da rappresentanti delle diverse forze politiche, di alcune associazioni e da personalità cittadine.

Il processo deliberativo si è concluso con il Town Meeting del 28 marzo 2009 nel quale un campione casuale stratificato di circa 150 cittadini di Prato ha discusso i temi principali dello statuto del territorio e votato alcune alternative sottoposte ai partecipanti dagli organizzatori e in particolare dal «theme team» che ha elaborato in tempo reale gli input provenienti dai tavoli di discussione. I dettagli del processo deliberativo, e i risultati raggiunti, sono contenuti nel rapporto curato da Ideai. Nelle righe seguenti ci limitiamo quindi a fornire solo alcune necessarie informazioni sull'articolazione delle due fasi di lavoro, e sull'evoluzione complessiva del processo, anche a chiarimento del ruolo svolto dal gruppo di ricerca dell'università.

Il programma originario della seconda fase del processo partecipativo era stato elaborato dal gruppo di lavoro dell'università e conteneva un articolazione della fase deliberativa diversa (e secondo noi più efficace) di quella che è stata alla fine adottata.

Il programma originario prevedeva infatti che la seconda fase di lavoro, partecipativa-deliberativa, si dovesse svolgere in due momenti: nei primi mesi del 2009 era prevista l'organizzazione di cinque *laboratori territoriali* nelle circoscrizioni comunali, come attività interattive intermedie per l'approfondimento dei risultati della prima fase di lavoro e per l'elaborazione delle questioni da sottoporre al Town Meeting. Il programma prevedeva inoltre la seguente modalità di selezione dei 150/180 partecipanti al Town Meeting: un terzo di *stakeholders*, un terzo di registrazioni volontarie, un terzo di selezione casuale. Lo scopo di questa doppia articolazione era quello di «lavorare» i temi di lavori in veri e propri laboratori di progettazione partecipata, in modo da offrire ai partecipanti al Town Meeting un quadro organico di problemi sui quali discutere e «deliberare».

L'organizzazione effettiva della fase «deliberativa» è stata affidata a Ideai, la società selezionata attraverso l'avviso pubblico, che ha gestito il processo in collaborazione con il Comune e con l'Autorità regionale (con la collaborazione dell'ufficio di piano e del gruppo di ricerca dell'università per quanto riguarda i contenuti tecnici e di conoscenza interattiva del processo elaborati nella fase precedente)³¹.

Il programma originario è stato tuttavia riorganizzato e ri-contestualizzato per tenere conto dell'evoluzione del processo e dei nuovi elementi di contesto emersi, in particolare per tenere conto dei seguenti fattori:

- il ritardo nella nomina dell'Autorità regionale per la Partecipazione ha imposto uno slittamento dell'inizio della seconda fase del lavoro;
- conseguentemente è slittato l'avviso pubblico per la selezione dell'organizzazione cui affidare la gestione della fase deliberativa;
- è stata quindi ridefinita una nuova scansione temporale delle tappe del processo che teneva conto sia degli slittamenti temporali sopra ricordati, sia dell'approssimarsi della scadenza elettorale;
- l'Autorità Regionale ha fornito nuove indicazioni sulle modalità di organizzazione della fase deliberativa, in particolare relativamente alla modalità di selezione dei partecipanti al Town Meeting³²;
- è stato creato un «Comitato di garanti», al quale è stato delegato il controllo

³¹ In questo passaggio, l'Autorità regionale per la partecipazione, per circoscrivere in modo chiaro il processo da essa sostenuto, ha istituito una discontinuità tra le due fasi del processo, riorganizzando la fase finale nel modo che viene descritto più avanti.

³² L'autorità regionale per la partecipazione ritiene che l'estrazione a sorte di un campione stratificato di cittadini sia, in casi simili a quello di Prato, l'unica modalità consentita di selezione dei partecipanti nei dispositivi deliberativi formalizzati (Town Meeting, giurie di cittadini, sondaggi deliberativi ecc.); vedi R. Lewanski, «La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica», *Aggiornamenti Sociali*, 12, 58, 2007, pp. 743-754.

del processo per ciò che riguarda i tempi, le modalità di comunicazione, i criteri di elaborazione delle domande, i criteri di selezione dei partecipanti³³.

Il gruppo di ricerca dell'università non ha avuto quindi una responsabilità diretta (di organizzazione, decisione o coordinamento) nella seconda fase del processo partecipativo. Esso ha tuttavia collaborato attivamente all'organizzazione del processo fornendo i risultati della prima fase del lavoro, lavorando sui contenuti del processo, costruendo alcuni quadri di sintesi utili per la definizione delle domande da sottoporre al Comitato dei garanti e successivamente al Town Meeting (riprodotti nella Guida al cittadino e nel Quaderno del Piano strutturale di Prato).

I cambiamenti apportati alla fase deliberativa (rinuncia ai laboratori di progettazione partecipata nei quartieri; estrazione a sorte di tutti i partecipanti del Town Meeting) hanno tuttavia secondo noi indebolito l'efficacia del processo. Tornerò nell'ultimo paragrafo su questo aspetto.

3.9 Dilemmi e problemi: bilancio (prospettico) dell'esperienza compiuta

Spero di essere riuscito a riassumere con sufficiente chiarezza l'itinerario compiuto. Si è trattato di un lavoro complesso e ricco di avvenimenti, di aperture impreviste e di chiusure inattese, di momenti di grande umanità (soprattutto negli incontri con i bambini, gli immigrati, le donne, gli abitanti dei quartieri e dei paesi) e di momenti che hanno richiesto viceversa pazienza, fatica e determinazione (anche per gli effetti delle condizioni di contesto più volte richiamate).

Si è trattato di una sperimentazione sul campo vissuta anche come lavoro di ricerca, come verifica di teorie e metodi di intervento in una situazione che sapevamo essere di frontiera. Nei punti seguenti riprenderò alcuni aspetti problematici del lavoro compiuto, per capire prospetticamente come sia possibile, in esperienze simili, incrementare il grado di efficacia della costruzione partecipata di un piano urbanistico generale in città di dimensioni medio grandi.

La prima questione da analizzare fa riferimento ancora una volta al carattere di «interazione multipla» del processo di costruzione di un piano urbanistico. In casi di questa complessità il risultato del lavoro è l'esito non meccanico di una grande quantità di feedback da parte della molteplicità di attori coinvolti, istituzionali e non. Il risultato di un processo partecipativo è infatti alla fine un prodotto collettivo, la cui qualità e incisività dipende da una parte dalla capacità e dalla professionalità degli operatori, ma anche, dall'altra parte, dalle risposte dei molti inter-

³³ In sintesi il programma definitivo stabilito dall'Autorità regionale per la partecipazione e dal Comitato dei garanti ha previsto la concentrazione nel Town Meeting della fase deliberativa di alcuni elementi dello statuto del territorio; l'evento è stato preceduto da una attività di comunicazione e di messa a disposizione dei cittadini dei materiali necessari per la comprensione dei problemi in discussione; la «deliberazione» finale nel Town Meeting è stata affidata a un campione statistico casuale stratificato di circa 150 cittadini del comune di Prato.

locutori coinvolti a vario titolo nel corso delle attività. La ricostruzione compiuta e la documentazione disponibile in rete mettono in evidenza alcuni elementi problematici dei feedback che hanno accompagnato il lavoro svolto: la risposta della macchina organizzativa comunale, delle strutture e dei settori amministrativi (dal piano strategico all'ufficio di piano, dal settore statistico a quello che si occupa della città multietnica, e così via), dell'ufficio del Garante della comunicazione (se ne sono succeduti tre nel corso del processo), degli stessi organi amministrativi e politici che hanno commissionato il lavoro, fino alla risposta stessa delle articolazioni della società civile pratese. Leggendo la ricostruzione del processo partecipativo è quindi possibile avere qualche idea del carattere ovviamente complicato e difficile di questo complesso di interazioni, durante il quale sono emersi, tra i diversi attori, obiettivi contrastanti, strategie diversificate, finalità politiche sottostanti alcuni atteggiamenti di non collaborazione (puntualmente emerse nella competizione elettorale che si è svolta subito dopo la conclusione del processo), posizioni divergenti, che qualche volta contribuivano a rafforzare, qualche volta finivano invece per indebolire, il processo partecipativo.

La seconda questione sulla quale è necessario ritornare riguarda il rapporto tra partecipazione e conflitto. Sia consentito il riferimento a una distinzione importante operata da Ludovica Scarpa tra *conflitto* e *atmosfera conflittuale*, in uno studio sulle pratiche di comunicazione e di interazione sociale³⁴.

Il conflitto, i conflitti – le lotte, le iniziative di mobilitazione, le contestazioni, le rivendicazioni anche dure e intransigenti – non sono in se stessi un ostacolo ai processi di partecipazione e in generale alla vita democratica della città. Al contrario i conflitti costituiscono la linfa vitale della dinamica sociale e urbana, nella misura in cui costringono le istituzioni e le controparti a organizzare risposte, definire politiche, ricercare soluzioni³⁵. E molti contributi scientifici che discutono della partecipazione e della democrazia deliberativa sottolineano da una parte l'obbligo per le amministrazioni di aprirsi senza esclusioni al contributo volontario dei cittadini, e dall'altra parte riconoscono ai cittadini (e alle loro organizzazioni) il diritto di *non* partecipare, e anche di contrastare i meccanismi di partecipazione e/o deliberazione dei quali non condividano le finalità o i metodi, o la semplice opportunità dal punto di vista degli interessi che quegli individui o quelle organizzazioni rappresentano³⁶. John Forester sostiene che

34 L. Scarpa, *Strumenti mentali*, Cafoscarina, Venezia, 2004, p. 92.

35 Sul tema della creatività delle pratiche conflittuali e di contestazione radicale nella città vedi G. Paba, a cura di, *Insurgent City. Racconti e geografie di un'altra Firenze*, Mediaprint, Livorno, 2002. Sulla fondamentale importanza delle pratiche di auto-organizzazione sociale per la produzione di beni comuni (le «politiche pubbliche dal basso») vedi G. Paba, «Interazioni e pratiche sociali auto-organizzate nella trasformazione della città», in A. Balducci, V. Fedeli, a cura di, *I territori della città in trasformazione*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

36 Iris Marion Young ha rivendicato il diritto di *sporcare* i processi deliberativi, nelle situazioni di forti ineguaglianze strutturali: «Nelle circostanze in cui ci siano seri conflitti derivanti da posizioni strutturali di privilegio e svantaggio, e/o gruppi minoritari, subordinati e meno potenti vedano i loro interessi ignorati nella discussione pubblica, i componenti di questi gruppi non violano le norme di ragionevolezza se si impegnano in azioni anche gravi di disturbo, oppure esprimono le loro richieste con accuse pesanti. «Disordinare» la discussione (*disorderliness*) è un modo importante di comunicazione critica che ha l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulla non ragionevolezza degli altri – il dominio sui termini della discussione, gli atti di esclusione dalla considerazione

proprio nelle situazioni di conflitto più forte, quando lo scontro riguarda non solo gli interessi ma anche i valori, il lavoro di mediazione è più necessario che mai: se la partecipazione è necessaria, come si chiede il titolo di questo volume, lo è proprio nei casi nei quali sembra all'inizio impraticabile.

Una situazione diversa è invece costituita, secondo Ludovica Scarpa, dall'*atmosfera conflittuale* che qualche volta si fa strada e si consolida nella città e nella società. In una condizione di *atmosfera conflittuale* le tensioni tendono a cristallizzarsi, le diverse posizioni si polarizzano, le rappresentanze di interessi si frantumano, la comunicazione si interrompe, l'evoluzione delle opinioni e dei punti di vista diventa impossibile, la composizione delle diverse visioni in campo diventa estremamente difficile se non irraggiungibile. In situazioni di questo tipo il lavoro di mediazione dovrebbe essere indirizzato proprio verso l'eliminazione dell'*atmosfera conflittuale*, verso il tentativo di ricostruire alcune condizioni minime di comunicazione e di dialogo sociale. Un lavoro di *community building* diventa preliminare: ridefinire le regole dell'interazione, (ri)legittimare gli attori sociali che sono (o si sentono) esclusi dalla comunicazione pubblica, ricostruire le basi della fiducia reciproca e la normalità stessa della dialettica politica e istituzionale. Senza regole, senza legittimazione e riconoscimento reciproco, senza fiducia e rispetto, ogni mediazione su problemi concreti diventa impossibile. Nel caso di Prato, la rottura del rapporto di fiducia tra amministrazione e comitati di protesta urbana era talmente profonda (e aggravata dalle imminenti elezioni locali, alle quali i comitati avrebbero presentato propri candidati) che le pratiche partecipative e deliberative hanno dovuto fare a meno del loro contributo diretto e costruttivo (anche se le loro posizioni sono state riconosciute come influenti, e attentamente considerate, sia dai tecnici che dai coordinatori del processo interattivo).

Il terzo aspetto da considerare riguarda la *relazione tra il processo tecnico di formazione del piano strutturale e il processo partecipativo-deliberativo*. Nella maggior parte dei casi i due processi si svolgono su linee sghembe, indipendenti, e la loro relazione è concepita come relazione tra mondi e attività distinte. La traduzione dei risultati del processo di partecipazione è spesso successiva al processo tecnico di elaborazione del piano (definizione del quadro conoscitivo e delle prime scelte progettuali) ed è eventuale, affidata a meccanismi diversi da quelli deliberativi. Non si tratta necessariamente di un limite: la partecipazione può svolgersi senza vincoli eccessivi e produrre idee, proposte, suggerimenti in modo libero e creativo, nella consapevolezza (che dovrebbe/potrebbe essere esplicitamente dichiarata all'inizio del processo) che soltanto una parte di quel-

pubblica di particolari temi o persone, l'uso del potere per troncare il dibattito, l'affidarsi a stereotipi, e la semplice derisione. Mi rifiuto di identificare una discussione pubblica ragionevolmente aperta con un educato, ordinato e freddo confronto tra gentiluomini. Mi unisco ad altri teorici contemporanei della politica nel sostenere un modello di processo democratico più «agonistico». [...] In una società nella quale esistono ingiustizie significative e forti differenze sociali, la politica democratica dovrebbe essere concepita come un processo conflittuale. [...] Perché i settori svantaggiati ed esclusi non possono aspettare che il processo diventi equo, perché ci sono così tanti interessi e temi contrastanti, che i gruppi oppressi e svantaggiati non hanno altra alternativa se non la lotta per una maggiore giustizia. [...] Modi di comunicazione disordinati, distruttivi, fastidiosi, molesti sono spesso necessari o efficaci negli sforzi per costringere gli altri a una discussione effettiva sui problemi e sui risultati» (I.M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford/New York, pp. 49-50).

le idee potrà essere raccolta (l'adozione e l'approvazione di un piano essendo alla fine disciplinate, necessariamente, da una precisa procedura istituzionale).

La scelta compiuta a Prato è stata differente. La divisione del processo in due fasi distinte (ascolto attivo e costruzione interattiva della conoscenza da una parte, deliberazione di alcuni elementi del piano dall'altra parte) ha consentito di intrecciare conoscenza esperta e conoscenza ordinaria, progressione tecnica degli studi urbanistici e esiti dell'interazione e del dialogo sociale. Un punto critico è tuttavia costituito dalla definizione dello «statuto del territorio». Per sua natura lo statuto dovrebbe essere l'esito di una discussione pubblica e di una 'deliberazione' consapevole da parte degli abitanti della città. E nel town meeting che ha concluso il processo partecipativo di Prato, sono stati discussi alcuni principi generali dello statuto. Si è rimasti tuttavia lontani dal raggiungimento dell'obiettivo di una piena ed esplicita «statuizione» collettiva delle norme del piano riguardanti lo statuto. La mia convinzione è che in realtà lo statuto del territorio dovrebbe essere distinto, e precedere, la formazione del piano (di tutti i piani) e dovrebbe essere l'esito di una specifica e dedicata attività partecipativa-deliberativa che stabilisca le regole e i criteri di trasformazione del territorio ai quali qualsiasi piano o progetto debba successivamente conformarsi.

Un quarto campo di discussione riguarda le tecniche e gli strumenti della partecipazione e della deliberazione. La mia posizione è che non esista uno strumento privilegiato da utilizzare in una procedura così articolata come la redazione di un piano strutturale. I congegni deliberativi fortemente formalizzati (Town Meeting, giurie di cittadini) possono essere utilizzati per esplorare le visioni degli abitanti, per definire principi e regole generali di trasformazione, mentre forme più tradizionali di mediazione e di *consensus building* possono risultare utili per confrontare ed eventualmente comporre le posizioni differenziate degli attori, delle strutture associative, dei portatori di interessi. E ancora, strumenti di lavoro collettivo diretto con gli abitanti (workshop e laboratori di progettazione partecipata) possono risultare gli strumenti più adatti per le scelte puntuali, per l'elaborazione di soluzioni di dettaglio, per la progettazione di parti di città o di territorio.

Un quinto campo problematico riguarda le relazioni con la macchina amministrativa e tecnica dei comuni. Spesso l'impegno degli organi amministrativi è strumentale: ancora prevalente in molti comuni è l'idea che la partecipazione sia uno strumento di comunicazione o di semplice costruzione di consenso. La resistenza a definire con chiarezza la posta in gioco affidata al processo deliberativo-partecipativo è forte. La difesa delle prerogative degli organi dell'amministrazione (giunta, consiglio, commissioni comunali) e dei partiti è ancora molto presente. Così come è difficile ottenere una collaborazione piena delle strutture tecniche: è forte in molti casi la resistenza dei tecnici, degli esperti, dei consulenti professionali, ad accettare condizionamenti al proprio lavoro e a mettere a disposizione la propria professionalità (ed essi sembrano sempre comunque riservarsi la parola definitiva nel proprio campo di competenza).

Tra partecipazione e comunicazione: «Apriamo la città» a Firenze

di Andrea Mariotto e Iolanda Romano

4.1 Premessa

Il 23 giugno del 2011 il consiglio comunale di Firenze ha approvato il Piano Strutturale Comunale, a poco più di un anno e mezzo dell'avvio del procedimento per la sua formazione.

Il percorso, iniziato nell'aprile 2010 con l'approvazione del documento di avvio del procedimento, è stato connotato da scadenze stringenti: nel luglio 2010 sarebbero infatti scaduti i tre anni dall'adozione del Piano del 2007, mai definitivamente approvato, ed entrate in vigore le «sanzioni regionali» per tutelare il territorio da interventi non pianificati, secondo i principi della legislazione urbanistica. Per evitare che questa condizione perdurasse, provocando un rallentamento dell'attività edilizia, il Comune ha deciso di procedere rapidamente nell'elaborazione del nuovo Piano, affiancando ad essa ad un percorso di partecipazione che, pur essendo limitato nel tempo, ha visto una forma complessa ed articolata. Il processo è stato denominato «Apriamo la città: i cittadini si confrontano sul Piano strutturale».

Il processo partecipativo si è sviluppato in tre fasi. Una prima fase, di ascolto del territorio e consultazione dei cittadini e portatori di interesse, che si è svolta nei mesi di giugno e luglio 2010, e si è conclusa con la pubblicazione di un rapporto finale. Una seconda fase, di approfondimento, corrispondente all'iniziativa dei «cento luoghi», a settembre 2010, con l'obiettivo di definire in maggiore dettaglio alcuni ambiti di pianificazione, con particolare riguardo per quelli segnalati dai partecipanti nella fase precedente come particolarmente significativi. Una terza fase, di facilitazione dell'interazione fra uffici dell'urbanistica e cittadini, nel corso del periodo dedicato alle osservazioni al Piano in seguito all'adozione in Consiglio comunale, a gennaio 2011. A conclusione di quest'ultima fase, l'evento pubblico di presentazione del Piano Strutturale Comunale, il 19 e 20 febbraio 2011, ha avvicinato ulteriormente i cittadini ai contenuti del piano, espressi con un linguaggio accessibile a tutti, e ha fornito tutte le indicazioni per la presentazione di osservazioni formali.

4.2 | A cosa serve partecipare?

Ciò che ci proponiamo di indagare è se il percorso di ascolto attuato per il Piano strutturale comunale di Firenze abbia sortito esiti sia in termini di qualità del prodotto (il Piano, appunto) sia in termini di relazioni tra attori e contesto territoriale.

Con questa domanda intendiamo capire se il processo abbia messo in moto delle conoscenze, innescando un processo di apprendimento collettivo a favore di una migliore strutturazione del Piano stesso, ma anche se abbia generato progressive riconfigurazioni nel rapporto tra la materialità dello spazio urbano e le sue rappresentazioni.

Tuttavia, posto che l'attenzione al prodotto è, da più punti di vista espressi nel processo qui considerato, tutt'altro che secondaria, la domanda «a cosa serve partecipare?» non sembra possa essere disgiunta dalla domanda «a cosa serve un piano partecipato?». Mettendoci nei panni di chi partecipa, possiamo ipotizzare che l'«utilità» nel partecipare, sia percepita in funzione della possibilità di appropriarsi di una parte, anche infinitesimale, e anche in negativo (nel caso in cui se ne prendano le distanze), di ciò che via via è prodotto collettivamente. I partecipanti costruiscono infatti il proprio status nell'interazione col prodotto della loro stessa azione di partecipare.

Nelle prime fasi, l'interlocuzione avviene con testimoni privilegiati, sulla base di poche nozioni relative alle strategie formulate preliminarmente dal Comune e, per capirsi, si fa spesso riferimento ai precedenti tentativi di costruzione del piano strutturale, quasi a rappresentare, per sottrazione, un oggetto ancora in divenire. I portatori di interessi consolidati, in una fase immediatamente successiva, non potendo ancora riferirsi a scelte precise, tendono a ribadire un set di preferenze del tutto appiattito sulla loro rappresentatività categoriale. Man mano che la progettualità del promotore comunale si fa più definita, il confronto si fa più aperto, con la possibilità per chi si affaccia sulla scena, anche a prescindere dalla sua rappresentatività o dalla sua expertise, di confrontare diverse posizioni sui vari temi. Poi il Piano assume una propria forma tangibile, le rappresentazioni dei fenomeni in atto e degli esiti auspicati si fanno più chiare. I cittadini vi apportano i propri segni e riescono a passare con disinvoltura tra scala urbana e scala di quartiere, determinando il campo delle possibilità conservative e trasformative. Nelle fasi più avanzate, una partecipazione che, senza compiacimenti potremmo definire «di massa», interviene sulla trasformazione di una moltitudine di aree, e si mostra interessata a «vedere com'è» il Piano in sede di presentazione dello stesso.

Ma da cosa muove la partecipazione? Cosa serve *per* partecipare? Spostando l'attenzione sulle modalità in cui tale processo può essere attivato, e quindi sui ruoli di chi ne rende possibile l'esistenza, possiamo pensare alla compresenza di elementi «soggettivi», legati ai diversi ruoli nella strutturazione del processo, ed elementi «processuali», legati alla riconoscibilità del prodotto da parte dei

partecipanti, nelle varie fasi del percorso, e alla capacità dei metodi impiegati di far scattare la disponibilità di una crescente schiera di soggetti a divenire attori. Le intenzionalità di promotori, facilitatori e comunicatori, vanno considerate, cioè, unitamente al significato di volta in volta attribuito al piano da chi, in un modo o nell'altro, lo assume a riferimento. Per questo pensiamo che costruire il setting dell'interazione sia innanzitutto rendere intelligibile, nella forma e nei contenuti, ciò che è posto in discussione, ma anche cogliere la ricchezza il libero dispiegarsi del processo interattivo sa produrre.

Crediamo che il processo che andiamo a narrare costituisca un esempio paradigmatico in questo senso.

4.3 | La partecipazione nel processo decisionale sul futuro della città

4.3.1 | Il processo svolto in sintesi

Il percorso è stato organizzato con una serie di tappe successive che hanno usufruito il più possibile delle risorse interne all'amministrazione e delle opportunità di azione dei diversi settori comunali. Ad esempio, una delle prime azioni messa in campo, è stata quella dello svolgimento di un sondaggio telefonico curato dall'Ufficio Statistica del Comune di Firenze e rivolto a 1.200 cittadini per conoscere le loro opinioni sulla qualità della vita in città e sulle trasformazioni urbane.

In seguito ad una prima lettura dei risultati del sondaggio è stata promossa sul campo una fase di ricerca qualitativa, svolta nella forma dell'«ascolto del territorio» ossia di un'attività di indagine svolta da intervistatori con competenze urbanistiche tramite lo svolgimento di incontri individuali e collettivi, in varie parti della città. Complessivamente sono stati svolti cinque focus group nei quartieri, quattro focus group con i portatori di interesse e i comuni contermini, dieci interviste con esperti, rappresentanti di comitati e associazioni e osservatori privilegiati, per un totale di circa centosessanta persone partecipanti.

L'indagine sul campo ha permesso di rileggere approfonditamente i risultati del sondaggio e, da una parte, di individuare alcuni temi generali (trasversali ai territori) e locali (relativi ai quartieri e rispettive UTOE) che fossero di interesse comune e, dall'altra di ipotizzare alcune chiavi interpretative sulle questioni strategiche che il Piano intendeva affrontare.

Gli esiti dell'indagine preliminare (riportati sinteticamente nel paragrafo successivo) hanno costituito la base sulla quale sono stati scelti i temi da sottoporre alla discussione per un campione di centocinquanta cittadini, estratti a sorte dagli uffici comunali in modo da essere rappresentativi dell'intera città (per provenienza, genere ed età) in una consultazione pubblica che ha rappresentato il momento culminante del percorso partecipativo. La consultazione si è svolta in una mezza giornata di lavoro che ha avuto luogo l'8 luglio 2010 nel Salone dei Cinquecento a Palazzo Vecchio, con la metodologia dell'electronic Town

Meeting Plan. In preparazione del Town Meeting è stata elaborata ed inviata ai partecipanti una «Guida alla discussione», una sorta di libretto informativo relativo al Piano e ai temi emersi nell'ascolto, che aveva lo scopo di preparare i partecipanti sui contenuti dei lavori.

La tappa successiva al Town Meeting è stata costituita dai Laboratori progettuali, organizzati allo scopo di approfondire la discussione su alcuni ambiti di pianificazione complessi e significativi, utilizzando strumenti di interazione più specificamente progettuali. I Laboratori progettuali si sono svolti nel corso della manifestazione denominata «cento luoghi» e svolta il 21 settembre 2011, e hanno riguardato alcuni grandi contenitori, come la Manifattura Tabacchi o l'ex Meccanotessile, ed alcuni spazi urbani percepiti come particolarmente importanti: il Lungarno, piazza delle Cure, il mercato di San Lorenzo ecc. (per l'elenco completo di veda <http://news.comune.fi.it/100luoghi>).

Il Piano Strutturale, adottato il 13 dicembre 2011 in consiglio comunale, ha accolto gran parte delle indicazioni espresse dai cittadini, associazioni e portatori di interesse coinvolti. Quando non è stato possibile farlo gli uffici hanno spiegato perché, motivandone le ragioni in modo puntuale nel documento «valutazione integrata-relazione di sintesi» (allegata al Piano strutturale e scaricabile dal sito internet del Piano).

La tappa finale del percorso «Apriamo la città» è stata la presentazione del Piano strutturale adottato attraverso un evento-mostra aperto al pubblico. Questo evento ha rappresentato lo snodo tra la fase di partecipazione propedeutica all'adozione, e le successive fasi delle osservazioni (proseguita fino al 12 marzo), delle controdeduzioni e dell'approvazione definitiva (avvenuta il 23 giugno).

Per garantire la trasparenza del processo tutte le fasi del percorso partecipativo sono state comunicate tramite un sito internet dedicato e molto frequentato, www.apriamolacitta.it. Il sito ha messo a disposizione tutti i materiali prodotti e uno spazio di interlocuzione con i tecnici comunali impegnati nella formazione del piano¹.

4.3.2 L'ascolto del territorio

I focus group nei quartieri

I cinque focus group sono realizzati in altrettante aree della città, in base allo schema di suddivisione del territorio comunale in Unità Territoriali Organiche Elementari (UTOE)² e hanno visto la conduzione di un facilitatore professionista. La selezione dei partecipanti è stata effettuata mediante la ricostruzione delle vicende più significative che hanno interessato le singole aree negli ultimi

¹ Alla data del 22 luglio 2010 si erano registrati 2200 visitatori unici per un totale di 3.786 visite. Sul sito si possono trovare le singole restituzioni di tutti gli incontri effettuati per il percorso di ascolto.

² Le aree erano: Centro storico (UTOE 12); Campo di Marte (UTOE 2); Gavinana Rovezzano (UTOE 3); Cascine/Isolotto/Argingrosso/Peretola/Piagge; (UTOE 6, 7, 8, 9); Careggi/Novoli/Castello/Aeroporto Peretola (UTOE 10 e 11).

anni e il riconoscimento dei soggetti urbani in esse variamente coinvolti, utilizzando come fonti informative articoli stampa e dati in possesso di Comune e Consigli di quartiere sul mondo associativo locale. Ai soggetti contattati si è quindi chiesto chi altri sarebbe stato opportuno coinvolgere³.

Tutti i focus group sono stati introdotti da una spiegazione sugli obiettivi del processo. In alcuni casi i partecipanti hanno espresso qualche perplessità dei rispetto ai tempi troppo stretti, con cui erano stati convocati gli incontri e alle modalità di selezione. Altri hanno mostrato una certa diffidenza verso il percorso in atto, anche in ragione degli scarsi esiti sortiti dalla partecipazione alle precedenti edizioni del piano.

Le principali indicazioni emerse in questa fase sono riassunte qui di seguito:

Qualità della vita nei quartieri

La vivibilità dei quartieri è risultata strettamente legata alla qualità della progettazione di singole aree, o addirittura di singoli manufatti, più che alle strategie di ampio respiro. La qualità delle scelte urbanistiche dunque si è posta come la scommessa principale per aumentare la qualità della vita nei quartieri e in città. Dai focus group questa sfida è apparsa piuttosto difficile, infatti venivano spesso citate vicende contraddittorie rispetto agli obiettivi dichiarati dal Piano ed è emerso, talvolta in modo molto esplicito, un'«esigenza di risarcimento», un senso di rivalsa rispetto alle trasformazioni che hanno peggiorato la qualità della vita e, soprattutto, sono state subite. Un'inversione di tendenza è derivata pertanto dalla scelta di uno o più «oggetti urbani» per ciascun quartiere, da riprogettare e trasformare in modo esemplare, accogliendo quanto più possibile le indicazioni del territorio e rispondendo alle mancanze più evidenti in termini soprattutto di spazi verdi, e di mix innovativi tra residenza, servizi, commercio, cultura.

Informazione e trasparenza

Informazione e trasparenza sono emerse come basi per una progettualità più ricca in termini di creatività e innovazione. Negli incontri i cittadini sembravano perlopiù incerti se non proprio all'oscuro circa la disponibilità di aree e manufatti dismessi, ma anche rispetto ai processi decisionali in corso in tema di mobilità, di redistribuzione delle grandi funzioni urbane e, non ultimo, rispetto agli assunti strategici di riferimento per il Piano (volumetrie, consumo di suolo, sistema dei parchi, contenitori ecc.). Da questo punto di vista la fase di ascolto è servita anche come fase di diffusione delle conoscenze, ma per questo i focus group si sono talvolta trasformati in una sorta di brainstorming con proposte improvvisate, ancorché di un certo interesse, per il futuro di particolari manu-

³ Si è evitato in tale selezione di coinvolgere i rappresentanti politici facenti parte di organi elettivi quali il Consiglio comunale o i Consigli di quartiere, a meno che non partecipassero a nome di associazioni o gruppi portatori di interessi diffusi, per evitare squilibri nel gruppo di discussione e per rendere i focus group sedi di confronto complementari a quelle istituzionali.

fatti. Per questo, gli «approfondimenti selettivi partecipati» ventilati da alcuni partecipanti per il futuro passaggio dal Piano al Regolamento Urbanistico, sono stati indicati come opportuni per pervenire a proposte più concrete anche da parte dei soggetti meno esperti.

Abitare a Firenze

I costi della città sono stati individuati all'origine del suo progressivo spopolamento ma con spazio per accrescerne i benefici percepiti. Dagli incontri è emersa un'alta sofferenza per i costi crescenti nel mercato immobiliare e frequenti sono state le richieste di realizzazione di nuova residenza sociale con un effetto che si sperava calmierante. Tali richieste sono state tuttavia quasi sempre accompagnate da elementi esterni alla mera disponibilità di case e andavano ad abbracciare diversi aspetti dell'abitare: muoversi, socializzare, lavorare, accedere ai servizi, praticare sport e così via. La richiesta di residenza si è articolata così in una richiesta di spazi plurifunzione o di spazi di connessione tra esigenze diverse all'interno di uno stesso nucleo familiare, e tra esigenze diverse nell'arco della stessa giornata. Come ulteriore attributo qualitativo è stata individuata la capacità di tali spazi di mediare sia in termini formali che funzionali tra tradizione e contemporaneità, favorendo così un senso di identità e di comunità che si va perdendo anche al di là degli effetti direttamente legati a spopolamento e ricambio etno-culturale.

Grandi opere

Le grandi opere si devono misurare con l'immaginario collettivo e la loro fattibilità, in termini di accettabilità sociale, che dipende non tanto dalle soluzioni tecniche e dalle risorse messe in campo, quanto dalle relazioni poste con gli elementi antropici e ambientali in cui si riconosce la comunità locale. Nel corso degli incontri ogni idea di sottoattraversamento del tessuto urbano, per esempio, ha riscontrato notevoli perplessità se non indignazione. L'Arno e i suoi affluenti, così come la fragilità del patrimonio storico-artistico e architettonico, hanno un grande peso nell'immaginario fiorentino. Ogni decisione in merito ad interventi nel sottosuolo richiederebbe pertanto un percorso aperto di condivisione degli obiettivi e di valutazione collettiva di quante più alternative possibili.

Mobilità urbana

Per quanto concerne la mobilità urbana, sono stati richiesti a gran voce il completamento delle opere iniziate, gli interventi di connessione o ricucitura tra parti di città, il riuso delle aree ferroviarie, e la riorganizzazione ed efficientizzazione del sistema di trasporto pubblico, così come l'adeguamento del relativo parco mezzi. L'atteggiamento generale emergente dei partecipanti agli incontri non si è quindi rivelato conservatore tout court ma piuttosto tendente al miglioramento incrementale e, soprattutto, ad un maggiore senso di appropriazione delle trasformazioni già avvenute.

I focus group con i portatori di interesse e i Comuni contermini

Sono stati organizzati quattro incontri rispettivamente con parti sociali e associazioni di categoria, ordini professionali, rappresentanti istituzionali dei comuni contermini e rappresentanti dell'imprenditoria immobiliare. Per quanto concerne i contenuti, gli incontri con i portatori di interesse e le istituzioni sono serviti sostanzialmente ad aprire un dialogo che poi è proseguito nelle fasi successive di costruzione del Piano strutturale.

I gruppi di interlocutori si sono espressi in modo molto diverso fra loro rispetto alle tematiche territoriali. Parti sociali e associazioni di categoria hanno innanzitutto sostenuto in blocco una «politica del fare», secondo l'opinione diffusa per cui le opere edilizie hanno un ruolo trainante per l'economia locale. Si è richiesto di imprimere un'accelerazione nell'adozione del Piano soprattutto per il timore del prolungamento del regime di salvaguardia e la conseguente limitazione della attività edilizia. I comuni contermini hanno rilevato l'importanza di un dialogo con il comune capoluogo, per rendere coerenti le previsioni urbanistiche formulate per ciascun territorio e lo hanno condizionato a un accordo da stipularsi in via preliminare tra organi politici. Le attese maggiori sono state soprattutto riposte nel trattamento dei problemi di mobilità e nella condivisione delle scelte relative alle aree di confine. Gli ordini professionali hanno colto l'invito come occasione per aprire al proprio interno una riflessione sulle strategie di sviluppo urbano, proponendosi anche di formulare in modo unitario (e per questo piuttosto innovativo) una serie di indicazioni da discutere con l'Amministrazione comunale. Il gruppo di investitori si è invece rivelato più interessato ai contenuti strategici del Piano e in particolare alla forza che questo strumento potrebbe avere nel rappresentare la città, nel fornire all'esterno un'immagine non stereotipata e all'interno un'idea guida su cui convogliare gli sforzi di più soggetti e migliorare l'offerta complessiva.

Le interviste ad alcuni testimoni privilegiati

La fase di ascolto ha potuto contare sulla disponibilità di una decina di esperti, appartenenti al mondo associativo o accademico, nel concedere un'intervista in profondità su vicende, temi, progetti, di cui sono stati osservatori o protagonisti. La lista iniziale è stata predisposta con l'aiuto di alcuni esperti in politiche urbane (molti dei quali co-autori in questo libro), presso l'Università degli studi di Firenze, ed è poi stata arricchita con le segnalazioni degli stessi intervistati. In totale sono stati svolti otto colloqui ad un totale di diciassette persone coinvolte. In alcuni casi all'intervista è seguito un sopralluogo accompagnato dagli interlocutori.

I contenuti emersi in queste interviste hanno molto arricchito la base conoscitiva sulla quale si è basata la «Guida alla discussione» proposta ai partecipanti del Town Meeting Plan. Nonostante alcune perplessità iniziali sul metodo partecipativo prescelto tutti gli interlocutori hanno colto l'occasione per delinea-

are in modo molto puntuale le proprie posizioni, spesso supportate da un'elevata conoscenza degli argomenti. Si è così composto un mosaico sufficientemente articolato di approcci e di soluzioni progettuali alternative o complementari a quelle perseguite finora nel Piano.

I temi toccati più frequentemente sono quelli legati alle infrastrutture di mobilità, ma hanno trovato luogo anche riflessioni più ampie, sulla necessaria definizione di un'idea di città; sui modi di intervenire nella riqualificazione di quartieri, aree e manufatti dismessi; sulla trasparenza delle procedure, e sui soggetti da coinvolgere per conferire maggiore efficacia alle politiche urbane.

Una restituzione sintetica e complessiva degli incontri è scaricabile dal sito web.

Il sondaggio telefonico

La fase di ascolto è stata rafforzata da un sondaggio telefonico realizzato con un campione di 1.200 cittadini, a cui è stato sottoposto un questionario messo a punto dall'Ufficio Comunale di Statistica. La selezione si è basata su quartiere di residenza, genere e tre classi di età in modo che il campione fosse distribuito nel modo più simile possibile alla popolazione di provenienza⁴. I risultati del sondaggio, rivelatisi coerenti con quanto emerso dall'ascolto, sono interpretati alla luce delle indicazioni qualitative emerse dalla fase di indagine diretta. Segue una breve presentazione dei dati più significativi.

Il dato saliente è stato che una larga maggioranza del campione non cambierebbe città (82%) e nemmeno si sposterebbe in zone diverse da quelle in cui risiede. Il dato è confermato del resto anche dal fatto che la parte restante (18%) pur preferendo località limitrofe per questioni economiche e di vivibilità complessiva, continuerebbe a gravitare su Firenze per lavoro, studio, shopping e tempo libero.

I motivi indicati per vivere a Firenze sono stati la qualità dell'offerta culturale, in quanto città d'arte (80,8%) e la bellezza del paesaggio (73,1%).

Gli interventi migliorativi richiesti si concentrano innanzitutto sull'incremento delle aree verdi, ora frequentate più volte alla settimana dal 44% degli intervistati come oasi di tranquillità e luoghi di gioco o di sport, funzionali all'incontro e alla socializzazione più che a contrastare l'inquinamento. Altre priorità emerse sono una mobilità urbana più fluida e una maggiore disponibilità di abitazioni, mentre non è risultato necessario alcuno sviluppo in termini di nuove aree produttive e commerciali. Si è segnalato come la qualità della vita possa migliorare con un incremento nell'ordine di: strutture per anziani e per giovani; attività culturali; giardini e parchi pubblici; strutture scolastiche e strutture sanitarie.

Altra indicazione sulle mancanze più sentite dal campione intervistato dipendono dalle funzioni da inserire nelle aree e negli edifici dismessi presenti sul territorio comunale. Edilizia residenziale e scolastica sono state le indicazioni più

⁴ Complessivamente sono stati contattati 2.095 cittadini per un totale di 1.200 interviste realizzate.

frequenti (sopra il 50%). Più limitate, e più concentrate nelle fasce più giovani, le indicazioni per attrezzature sportive ed edilizia produttivo-commerciale.

Le soluzioni individuate alla grande questione della mobilità urbana hanno fornito un ulteriore parametro di valutazione di ciò che potrebbe rendere più vivibile ciascun quartiere. Se infatti il miglioramento del servizio di trasporto pubblico è stato indicato come soluzione dal 37,2% dei cittadini intervistati senza particolari distinzioni tra i quartieri, la maggiore dotazione di parcheggi ha raggiunto una media del 25,1%. Gli interventi infrastrutturali come la realizzazione di nuove strade sono stati di gran lunga meno richiesti: solo 6% e concentrati maggiormente nel quartiere 4.

Infine, per quanto concerne i rapporti con la Pubblica amministrazione e con il Piano strutturale, 6 intervistati su 7 hanno ritenuto opportuna la promozione di forme di partecipazione da parte del Comune, sebbene solo il 5% abbia dichiarato di essere già stato coinvolto in un percorso partecipativo.

Il reclutamento dei partecipanti al Town Meeting Plan

Al fine di pervenire ad un microcosmo rappresentativo dei cittadini di Firenze, indipendentemente dalla loro appartenenza ad un comitato o ad un'associazione, l'Amministrazione comunale ha optato per il metodo di selezione casuale dei cittadini estratti a sorte.

Partendo da un panel di 1.200 cittadini, stratificato per caratteristiche socio-demografiche (età, genere e area di residenza) e generato casualmente da un software, è stato individuato un elenco di nominativi secondo il piano di campionamento⁵. Da questa matrice sono stati scelti ed invitati, sempre in base alle quote previste, 150 cittadini. I partecipanti effettivi al Town Meeting Plan sono stati 154, distribuiti su 15 tavoli di discussione e 6 Laboratori progettuali⁶, quasi equamente suddivisi fra uomini (48%) e donne (52%), con una lieve predominanza delle donne ed eterogenei per età.

Il sito web e la discussione online

Attraverso il sito internet gli oltre 2000 visitatori che si sono collegati nei mesi da aprile a luglio 2011 sono stati aggiornati tempestivamente sul percorso partecipativo del Piano ed hanno potuto esprimere i propri contributi in termini di semplici commenti o con la pubblicazione di documenti.

Il sito internet inoltre ha permesso di diffondere ad un'ampia platea i materiali prodotti durante la preparazione dell'e-TM Plan (immagini, documenti e

⁵ Sebbene il campione non sia statisticamente rappresentativo, la selezione stratificata per genere, età e provenienza ne assicura la varietà rendendolo il più simile possibile alla popolazione di riferimento. L'indagine è stata svolta con metodo CATI (Computer Assisted Telephone Interview) dal Contact Center del Comune di Firenze, con il coordinamento dell'Ufficio Statistica.

⁶ Rispetto alla residenza, i partecipanti erano abbastanza distribuiti nelle diverse aree della città con un 23% residente nell'area 2 - Campo di Marte - e nell'area 5 - Careggi, Novoli, Castello, Peretola - il 21% nell'area 3 - Gavinana Rovezzano - il 19% nell'area 1 - CentroStorico - e il 9% nell'area 4 - Cascine, Piagge, Isolotto, Argingrosso. Il 5% ha dichiarato di risiedere in altro luogo non specificato.

rassegne stampa). Tutte le notizie pubblicate sul sito sono state anche diffuse attraverso la newsletter, alla quale si sono iscritti 480 cittadini.

Cittadini e associazioni hanno potuto inviare richieste di chiarimento sul Piano, che sono state analizzate quotidianamente dagli uffici comunali per fornire le dovute risposte nell'arco di circa 48 ore⁷.

In contemporanea al TM Plan è stato attivato un *webinar* (contrazione da *web* e *seminar*) al quale si sono iscritte 62 persone. La partecipazione, gratuita e libera, ha registrato interventi attivi soltanto da 12 partecipanti. Durante lo svolgimento del webinar, molti visitatori hanno invece preferito inserire i propri commenti direttamente nel blog del sito internet.

La discussione è stata seguita da moderatori, a loro volta coadiuvati dai tecnici della Direzione Urbanistica del Comune di Firenze⁸. Quasi tutti i partecipanti collegati aveva la possibilità di vedere in diretta streaming lo svolgersi della serata, e molti sono stati i post di commento a quanto si stava facendo o dicendo in sala.

L'esperienza del webinar unito alla diretta in streaming, nonostante la ristrettezza del numero di partecipanti, ha dato un segnale interessante di praticabilità e utilità di una finestra aperta su un evento pubblico quale il TM Plan. Il filo diretto creatosi in alcuni momenti, tra i cittadini e il personale qualificato della Direzione Urbanistica, ha permesso di cogliere la potenzialità di uno scambio informale nel quale hanno potuto trovare spazio domande, risposte, indicazioni progettuali e suggerimenti. Di quanto è emerso nel webinar, per quanto è stato possibile, si è tenuto conto per la formulazione delle domande per il televoto.

4.3.3 Il Town Meeting Plan sul Piano strutturale

L'electronic Town Meeting Plan (e-TMPlan) è un nuovo strumento di progettazione partecipata, messo a punto da Avventura Urbana, nato dalla fusione dell'electronic Town Meeting, ampiamente sperimentato sul territorio toscano in questi ultimi cinque anni, e i Laboratori progettuali, tecnica consolidata per il coinvolgimento dei cittadini in ambito di progettazione urbana e territoriale. Lo strumento ha permesso ai partecipanti di interagire insieme ai progettisti-facilitatori non solo attraverso la comunicazione di tipo verbale, ma anche attraverso la simulazione e l'interazione spaziale.

Durante le discussioni ai tavoli i partecipanti hanno affrontato temi di interesse generale, su cui hanno potuto esprimersi anche individualmente tramite

⁷ Gli argomenti più dibattuti sul sito sono stati suddivisi nelle seguenti aree di interesse: la divisione tra chi predilige la tramvia e chi il trasporto su gomma, l'esigenza di più aree verdi, la richiesta di nuovi spazi pubblici, le considerazioni sulla stazione Foster, le aree limitrofe ai confini comunali, le indicazioni su luoghi specifici e le considerazioni sul processo partecipativo.

⁸ Hanno partecipato: il dott. Domenico Palladino, Direttore della Direzione Urbanistica e Responsabile del procedimento del Piano Strutturale 2010, l'arch. Stefania Fanfani, Dirigente del Servizio Pianificazione urbanistica del Comune di Firenze, la d.ssa Silvia Scarsella, Responsabile della P.O. Servizio supporto amministrativo Pianificazione urbanistica del Comune di Firenze, l'arch. Isabella Casalini, Responsabile della P.O. Piano Strutturale e Regolamento urbanistico e l'arch. Marcella Panetta, Gestione Risorse Dati del Servizio informativo territoriale.

il televoto. Invece durante la fase dei Laboratori i partecipanti, facilitati da una squadra di architetti e urbanisti, hanno lavorato sulle aree di intervento grazie al supporto di fotografie aeree ed espresso in questo modo la propria percezione dello spazio e le necessità di trasformazione.

I lavori sono stati organizzati in modo da svolgersi nel tardo pomeriggio e nella serata. Le discussioni ai tavoli si sono svolte sul tema «Che cosa è per voi la qualità della città» e i commenti emersi dai tavoli sono stati riportati dai facilitatori e trasmessi alla Squadra dei temi (la Theme Team), che ha provveduto a comporre le sintesi testuali proiettate in sala.

I Laboratori progettuali sono consistiti in un confronto tra gruppi di partecipanti omogenei per area di provenienza, salvo il Laboratorio sulla mobilità urbana, in cui i cittadini sono stati selezionati in base all'interesse verso il tema, a prescindere dall'area di residenza. Come base di ciascun laboratorio era stata allestita una grande foto aerea sulla quale sia i partecipanti che il facilitatore potevano segnare graficamente problemi e soluzioni. Nella fase finale del laboratorio, un grafico e un assistente hanno presentato ai partecipanti una sintesi delle questioni segnalate e delle soluzioni emerse.

Dopo un breve intermezzo per la cena sono ripresi i lavori con la presentazione dei risultati della discussione ai tavoli e con le relative domande da votare. I lavori si sono chiusi come da programma con la distribuzione dell'*instant report* ai partecipanti.

Infine, i numeri della partecipazione nel corso dell'evento stesso raccontano di una serata particolarmente apprezzata dai cittadini coinvolti⁹: al termine dell'evento erano ancora presenti più di 130 persone e i pochi che hanno lasciato la sala prima del termine dell'evento lo hanno fatto per motivi logistici¹⁰.

4.4 Come hanno influito sul Piano le indicazioni emerse dal processo

In un processo come questo, in cui l'obiettivo principale dell'interazione era l'ascolto dei molti e diversi punti di vista sulla città, il criterio di *accountability* (la capacità della committenza di rendere pubblicamente conto degli esiti) assume particolare rilevanza.

Tra gli strumenti previsti normativamente, la Valutazione integrata¹¹ è quello che più direttamente riporta gli esiti del processo partecipativo. Sono contenuti in esso tutti i resoconti degli incontri, le metodologie utilizzate, i dati sui partecipanti, le domande proposte e le risposte ottenute. Una parte conclusiva è de-

⁹ Il livello di gradimento conseguito dal Town Meeting Plan sul Piano strutturale si è attestato a livelli piuttosto alti: tra cittadini «molto soddisfatti» e «abbastanza soddisfatti» del metodo utilizzato, si arriva all'86%. I «poco soddisfatti» sono l'8% e solo il 4% ha espresso una propria insoddisfazione.

¹⁰ Va ricordato al riguardo che, contrariamente ad altre esperienze di questo tipo, in questo caso non è stato accordato alcun rimborso spese né incentivo alla partecipazione collegato alla permanenza in sala fino alla fine dei lavori.

¹¹ Prevista dal D.P.G.R. 9 febbraio 2007 n. 4/R art. 10.

dicata alla ripresa delle questioni salienti e delle soluzioni proposte dai partecipanti, con una precisa indicazione di ciò che il Comune ha accolto direttamente nel Piano e di ciò che invece non è stato considerato praticabile, associato alle relative motivazioni. La Valutazione integrata racchiude pertanto una sorta di «certificazione» rispetto alla relazione instaurata tra ente locale e cittadino, del tutto trasparente rispetto alla validità riconosciuta alle diverse voci. Ogni contributo guadagna così la dignità entrando a far parte della documentazione ufficiale¹².

4.4.1 Cosa emerge dalla relazione di Piano

Come si evince dalla lettura della relazione di Piano quanto emerge dal percorso di ascolto non si discosta molto dalle priorità tematiche proposte dall'ente locale. Si tratta piuttosto di accenti e spunti per l'azione sui diversi temi, di correzioni specifiche che vanno ad arricchire il patrimonio analitico-conoscitivo, o di indicazioni sulla praticabilità di particolari soluzioni che vanno a sostanziare l'impianto strategico formulato a livello politico e per gran parte già declinato in forma prescrittiva nei documenti preliminari.

L'atto di giunta forniva precisi indirizzi per la rielaborazione dei contenuti strategici e operativi del Piano Strutturale¹³, che dovevano riguardare in particolare i seguenti temi: la mobilità in tutte le sue declinazioni (dal trasporto su gomma, alle piste ciclabili); il sistema del verde inteso come rete di spazi facilmente fruibili; il dimensionamento del Piano, privilegiando la trasformazione delle aree degradate o dismesse anche attraverso l'attivazione di modalità perequative, limitando al massimo il nuovo uso di suolo; il risparmio energetico da applicarsi alla realizzazione dei nuovi edifici e alla ristrutturazione di quelli esistenti.

L'aspetto interessante è in questa occasione l'amministrazione ha conferito massima dignità alle voci raccolte nei vari momenti di interlocuzione, diretta o indiretta che sia stata. I cittadini e i gruppi che sono intervenuti hanno trovato un canale aperto per comunicare e, in fin dei conti, per essere protagonisti. Oltre alle interviste ai testimoni privilegiati, ai focus group e agli eventi partecipativi, sono stati raccolti più di settanta documenti prodotti da soggetti urbani organizzati e non. Le risposte fornite dal settore urbanistica, talvolta avvalendosi di altri settori, sono sempre state molto puntuali, meticolose e personalizzate, ancorché accorpate in qualche caso, con l'indicazione comunque del momento partecipativo o del soggetto da cui quella data questione era emersa. I temi strategici ne escono così ridefiniti in un nuovo quadro che proviamo sinteticamente a riassumere, citando direttamente, dove possibile, la Relazione del Piano strutturale¹⁴.

¹² La documentazione ufficiale del Piano è scaricabile all'indirizzo web http://pianostrutturale.comune.fi.it/documenti_del_piano/.

¹³ Si tratta della deliberazione di Giunta Comunale del 12 gennaio 2010.

¹⁴ Comune di Firenze. *Piano Strutturale. Approvazione. Relazione ai sensi della Legge Regionale del 3 gennaio 2005, n. 1, art. 17, giugno 2011.*

Sul tema della mobilità

La questione urbana per eccellenza a Firenze è quella della mobilità. Non c'è stato incontro in cui non si sia parlato di trasporto pubblico o di strade, di ferrovia o di piste ciclabili. Anzi in non pochi casi si è parlato esclusivamente di questo. Coerentemente con l'interesse suscitato, alla questione è stato dedicato ampio spazio, sia nel Town Meeting e relativi documenti preparatori, sia nella relazione e negli altri documenti di piano.

Nella fase di ascolto del territorio propedeutica alla consultazione pubblica si è avuto modo di rilevare svariate posizioni su: alta velocità ferroviaria (sottoattraversamento e nuova stazione); binario metropolitano; parcheggi scambiatori; parcheggi sotterranei; tramvia (anche in merito all'eventuale sottoattraversamento del centro storico); trasporto pubblico su gomma; passante urbano; nuovi collegamenti ciclo pedonali tra parti di città e soprattutto tra le due sponde dell'Arno; aeroporto di Peretola. Si è potuto così fornire ai partecipanti al town meeting una sintesi esaustiva delle critiche registrate rispetto ad alcune soluzioni e delle alternative in campo. I mutamenti salienti tra il quadro programmatico offerto in via preliminare dal Comune e il Piano adottato sono circoscritti, per quanto concerne la mobilità, ai capitoli: alta velocità, passante urbano, aeroporto di Peretola, e sottoattraversamento tramviario del centro storico.

Per l'alta velocità, il Piano, da un lato, ribadisce come il sottoattraversamento debba concretamente garantire i benefici attesi in termini di fluidità e silenziosità del traffico passeggeri e merci e di disponibilità dei binari in superficie per il servizio regionale e metropolitano ad alta frequenza. Dall'altro lato, antepone alla realizzazione della stazione AV nell'area Macelli la risoluzione di una serie di questioni di accessibilità e razionalità localizzativa, e prescrive come elemento prioritario il collegamento spola con la stazione di S. M. Novella, mediante *people mover* con fermata intermedia alla Fortezza.

Malgrado sia ribadita la validità della soluzione nell'alleggerimento del sistema dei viali e nella connessione tra parti di città, «il passante urbano non costituisce previsione del Piano strutturale» e la sua reale fattibilità è rimandata oltre che ad uno studio più approfondito sugli aspetti idrogeologici e trasportistici, alla valutazione «degli esiti del potenziamento del trasporto pubblico locale con particolare riferimento al servizio ferroviario metropolitano».

Anche per quanto concerne il sottoattraversamento tramviario del centro storico, le previsioni iniziali vengono nettamente smorzate, con la previsione di una «configurazione di superficie» per la linea 2, condividendo le preoccupazioni dei cittadini nei confronti dell'ipotesi più hard, per la quale si prevede comunque un supplemento di indagine sulla fattibilità, sul quadro idrogeologico dell'area interessata e sui costi e benefici dell'opera¹⁵.

¹⁵ cfr. Comune di Firenze. Piano Strutturale. Approvazione. Valutazione Integrata – Relazione di Sintesi D.P.G.R. 9 febbraio 2007 n. 4/R art. 10, giugno 2011.

Per quanto la pianificazione aeroportuale esuli dalla competenze comunali, nel piano adottato viene espressa più esplicitamente la preferenza per una nuova pista con orientamento nordovest-sudest, subordinata al collegamento dell'infrastruttura attraverso tramvia e servizio ferroviario metropolitano e all'individuazione di soluzioni per ridurre l'impatto acustico sulle zone abitate. In tal modo il sedime della pista attuale si integrerebbe nel Parco della Piana.

A valle del percorso partecipativo, trovano invece conferma, e talvolta maggiore dettaglio e vigore, le previsioni relative ad altri oggetti della futura mobilità fiorentina: dal trasporto pubblico locale su ferro e su gomma, ai parcheggi scambiatori; dalla riqualificazione dei viali, al completamento dei due semi-anelli viari, nel quadrante nord, sud e ovest della città, con una lunga serie di interventi tra ponti, by pass, nuovi collegamenti e potenziamento della viabilità esistente; fino a giungere all'articolata rete ciclabile completa di due ciclo-stazioni a S. M. Novella e Campo di Marte e a misure di regolazione degli accessi alle aree centrali: ampliamento della ztl a seguito della creazione di un sistema di trasporto pubblico capillare, ed *eco road pricing*, anche come fonte di finanziamento per la realizzazione dell'infrastruttura alternativa.

Infine, non sembra essere stata pienamente accolta nel piano adottato un'importante indicazione emersa nei laboratori progettuali del Town Meeting (sia nel Laboratorio 6 ma anche localmente nei Laboratori 3 e 4) che risponde all'esigenza di una nuova offerta di mobilità periferia-periferia circolare, con dotazione di trasporto pubblico forte, e connessioni con il sistema dei parcheggi scambiatori. Una profonda trasformazione del trasporto su gomma, che passa da un modello radio centrico autosufficiente ad un modello di diffusione radiale e trasversale è infatti rimandata nel piano alla creazione di «un'ossatura portante del trasporto pubblico, rappresentata dai servizi su ferro», quando sarebbe forse realizzabile già con una revisione della rete attuale.

Sul tema del verde

Come ci si poteva attendere l'apprezzamento dei cittadini è stato pressoché unanime verso il tema del verde, per la centralità acquisita nella strategia complessiva di riqualificazione dello spazio urbano e per la concretezza di un orientamento teso a valorizzare il patrimonio esistente, ad aumentarne l'accessibilità e a infittire le connessioni tra parti.

Lo stesso si può dire per il ruolo attribuito all'asta fluviale, che progressivamente ha limitato le sue storiche relazioni con la città fino a divenire elemento poco praticato se non del tutto estraneo nell'esperienza urbana di gran parte dei cittadini. Le possibilità di avere un grande parco a ridosso del centro come previsto nel progetto «nuove cascine», di percorrere le sponde del fiume ora per lunghi tratti inaccessibili, o di attraversare l'Arno mediante passerelle dedicate alla mobilità lenta, hanno colpito l'immaginario e hanno sortito una notevole propensione all'ideazione e allo sviluppo di nuove progettualità, che, almeno in

parte, hanno trovato una prima legittimazione nelle schede delle UTOE e che comunque forniranno materiale di approfondimento per gli strumenti pianificatori attuativi.

Sul tema delle attrezzature e spazi collettivi

Altro tema sul quale il piano ha contribuito a portare nuove attenzioni e progettualità diffuse è quello dei contenitori dismessi. Se le risposte al questionario somministrato dall'Ufficio statistica del Comune così come i risultati del televoto indicavano la residenza come funzione prevalente per tali strutture, in modo da incidere positivamente anche sulle politiche di ripopolamento del centro storico, nei laboratori progettuali i contenitori hanno suscitato un dibattito vivace che ha portato ad articolare le funzioni, anche in ragione della loro numerosità e della loro ampiezza, verso un mix che permette loro di diventare parti innovative di città. L'evento «cento luoghi» ha poi contribuito a diffondere ulteriormente la conoscenza sulle potenzialità intrinseche dei cosiddetti contenitori e a raccogliere idee dal basso per il loro utilizzo.

Il riconoscimento delle potenzialità esistenti ha portato i più a comprendere la praticabilità di una strategia mirata esclusivamente al riuso di contenitori esistenti e il ruolo stesso del piano nel creare le condizioni al contorno perché le trasformazioni possano avvenire in maniera corretta, fortemente integrata nel contesto di riferimento, sia esso la parte di città (UTOE), che la città tutto, che l'area metropolitana¹⁶.

Questo importante patrimonio per la gran parte entrato solo recentemente nelle disponibilità comunali e, in pratica, «scoperto» dalla cittadinanza, anche attraverso camminate di quartiere e visite guidate, costituisce una risorsa in più per bilanciare uno sviluppo urbano basato su grandi operazioni edilizio-immobiliari (vedi area Castello) già in atto, e si associa al trasferimento, secondo il modello peregrino, di volumi inadeguati ai contesti, in una politica di riqualificazione delle aree centrali e semiperiferiche.

Spetterà al regolamento urbanistico effettuare una ricognizione puntuale degli edifici incongrui e in generale delle aree degradate sulle quali è opportuno evitare la trasformazione in loco ed auspicabile il trasferimento per ottenere, attraverso la cessione gratuita del suolo, spazi per la realizzazione di verde pubblico e parcheggi¹⁷.

Infine, la suddivisione della città in Unità territoriali organiche elementari (UTOE) quali strumenti di analisi micro che saranno a supporto nelle fasi attuative, ha suscitato un certo interesse anche in questa fase di adozione, posto che in essa i cittadini hanno cercato e talvolta ritrovato risposte alle questioni a loro più vicine, ma è stata di fondamentale importanza anche per far capire come si intende perseguire il principale obiettivo dichiarato del piano: affidare la tra-

¹⁶ Comune di Firenze. Piano Strutturale. Approvazione. Relazione ai sensi della Legge Regionale del 3 gennaio 2005, n. 1, art. 17, giugno 2011, p. 18.

¹⁷ *ibid.* p. 91.

sformazione della città esclusivamente al riuso di contenitori dismessi. A questa scala, cioè, sembra apprezzabile dai partecipanti l'intento di intervenire in quelle parti di territorio che in misura diversificata si configurano come aree degradate o di probabile degrado su cui occorre valutare se intervenire o meno attraverso una trasformazione radicale o parziale dell'esistente tramite una riorganizzazione spaziale volta a recuperare diffusamente qualità urbana e ambientale, mediante il potenziamento e la razionalizzazione delle infrastrutture e delle dotazioni collettive con l'introduzione di un mix funzionale sensibile alle nuove esigenze [...] dove l'edilizia sociale potrà assumere un ruolo centrale e strutturante¹⁸.

4.5 A chi è servito partecipare sul Piano di Firenze?

Al netto dei contenuti prettamente urbanistici sopra descritti, ci sembra che il processo svolto si sia dispiegato come un percorso aperto, dialogico, multimediale e multitar-get, comportando, almeno temporaneamente, alcuni benefici per i soggetti che in un modo o nell'altro ne hanno preso parte. Cerchiamo in questa parte di avanzare qualche ipotesi riguardo alle dinamiche osservate nel processo, che ci pare possano aver mosso vari soggetti, organizzati e non, istituzionali e non, a prendere parte ad uno o all'altro degli eventi strutturati che si sono succeduti nel percorso partecipativo. L'ipotesi è che ogni voce raccolta, e prontamente pubblicata, abbia contribuito ad estendere ulteriormente il campo di interazione, favorendo l'accesso di nuovi soggetti.

Quanto riportato qui di seguito è desunto dall'osservazione diretta di chi ha vissuto in prima persona i vari momenti di scambio e confronto che si sono succeduti. Un'esperienza ricca e composita, giocata tra documenti formali e semplici voci raccolte, espressioni di entusiasmo, perplessità, curiosità e sorpresa, che non hanno mai lasciato spazio all'indifferenza. L'insieme di tali espressioni ci ha comunicato, fra le altre cose, che della città si può parlare in tanti modi, ma anche che la partecipazione è un gioco sociale impegnativo, in cui tutti sono portati a rivestire contemporaneamente più ruoli, a portare il proprio vissuto e allo stesso tempo a ricomporre con gli altri problemi e soluzioni entro uno scenario futuro.

Le utilità e i benefici sono quindi al tempo stesso personali e strategici: guardano al proprio benessere ma immediatamente si confrontano con le possibilità reali di trasformazione di un contesto spaziale e multiattoriale. L'esito della partecipazione non consiste, e non può essere valutato, come una sommatoria di interessi individuali, in quanto sconta una proiezione del portato di ciascuno dei partecipanti in uno spazio collettivo e in una dimensione futura.

Ci proponiamo quindi di analizzare il percorso svolto come una successione di situazioni in cui di volta in volta ha prevalso una certa razionalità di scelta, ma anche un certo grado di inintenzionalità, a seconda della quantità e dall'intensità degli scambi intercorsi.

¹⁸ *ibid.* p. 16.

4.5.1 I partecipanti

Con tali premesse ci sembra possibile rivedere il processo, dal punto di vista dei partecipanti, come una scena in cui di volta in volta gli attori hanno colto l'occasione per far accadere una serie di cose. Ne ipotizziamo qui alcune, che riteniamo particolarmente interessanti.

Dire la propria e sentire la voce degli altri su questioni quotidiane

Il percorso di ascolto, ma ancor più l'iniziativa «Centolughi» e l'evento di presentazione pubblica finale alle Murate, dimostrano che nella città le questioni urbane suscitano grande interesse sia da parte degli esperti, sia da parte dei cittadini. Come abbiamo visto gli strumenti messi in campo nel processo partecipativo per dare voce anche a categorie isolate o comunque non organizzate sono stati quelli digitali, nelle declinazioni di supporto all'interazione in diretta (webinar) e all'interazione mediata (blog, forum, newsletter, social network). Attraverso questi strumenti e queste modalità di incontro, il quotidiano si è associato al bagaglio tecnico-conoscitivo degli uffici nella scrittura del piano. Le preoccupazioni per la qualità urbana, ambientale e architettonica, le diverse idee di bellezza, di cura o di degrado, hanno trovato un modo per esprimersi, spesso in modo molto chiaro, con esemplificazioni e riferimenti ad altri contesti.

Definire e ridefinire le proprie posizioni

Il percorso ha offerto a chi ha partecipato la possibilità di manifestare e rivedere le proprie opinioni entro un quadro di rinnovata conoscenza su quelle che sono le posizioni altrui e le tendenze complessive. Due sono gli esempi che ci sembrano calzanti.

Il primo legato alla partecipazione di soggetti collettivi quali gli ordini professionali, i cui rappresentanti, riuniti nel giro di consultazioni, si erano inizialmente trovati in difficoltà ad esprimere un proprio parere sul piano e sulla città futura. L'occasione tuttavia è servita a spronarli a riflettere sulla necessità di stendere un documento congiunto (per la prima volta, a quanto sembra) per l'avvio dell'interlocuzione col comune e con gli altri soggetti urbani. Documento che è stato successivamente elaborato (dalla nascente Consulta degli ordini professionali) e acquisito tra i materiali conoscitivi dall'ufficio di piano.

Il secondo esempio riguarda invece il gruppo di cittadini che ha partecipato al Town Meeting, e spiega molto bene a nostro avviso, il modo in cui la partecipazione agisce sulla definizione delle preferenze personali, al di là delle posizioni precostituite e dell'influenza di opinion leader. Nel corso della consultazione, in una delle domande sottoposte a televoto si chiedeva quale di una serie di soluzioni risultasse preferibile per consentire l'attraversamento est-ovest della città e l'alleggerimento del traffico sui viali. Il fatto che il cosiddetto «passante urbano», nel corso della votazione, avesse ottenuto un punteggio rilevante era stato contestato da un cittadino che sosteneva che non fosse stata data un'informazione sufficiente ai partecipanti sugli impatti che tale soluzione

avrebbe comportato in termini trasportistici e ambientali. Con un supplemento di informazione portato dalla responsabile del progetto di Piano, si era dunque passati a rivotare la stessa domanda. Scoprendo che, non solo la soluzione veniva confermata tra quelle preferibili, ma che anzi quell'opzione guadagnava in termini assoluti anche qualche voto. Non si tratta qui di entrare nel merito dell'efficacia tecnica della soluzione, sulla quale peraltro il Piano ha mostrato successivamente una notevole cautela, piuttosto ci permettiamo di sottolineare come le posizioni che vanno definendosi in un confronto aperto e trasparente, con informazioni di prima mano, siano effettivamente sentite e rappresentino una base solida cui riferirsi nelle decisioni riguardanti l'assetto futuro di una città, ancorché in contrasto con la voce di alcuni gruppi di pressione.

Rappresentare e rappresentarsi

Chi è in possesso di riflessioni e progettualità più avanzate (più formalizzate o più consolidate) su uno o più temi urbani ha trovato nel processo di costruzione del Piano uno spazio comunicativo verso la città e un modo per testare la qualità della propria proposta e le reazioni da essa suscitate. Più soggetti intervistati nella fase di ascolto hanno rilasciato dichiarazioni, mostrato progetti, contrapposto alternative su svariate questioni, potendo contare sulla visibilità garantita dalla pubblicazione delle restituzioni, dal relativo inserimento nella lista dei testimoni privilegiati, e, soprattutto, dall'evidenza riservata alle loro voci nella Guida alla discussione, distribuita ai cittadini coinvolti nel Town Meeting. La totale trasparenza di metodi, approcci e strumenti messi in campo è stata apprezzata da più parti, spesso anche da chi inizialmente sosteneva che la partecipazione a campione, oltre ad essere numericamente esigua, fosse anche poco qualificata. La Guida alla discussione, pur non rappresentando forse la totalità delle posizioni e delle alternative esistenti sui vari temi, ha costituito comunque un'immagine del tutto credibile (e non contestata) su quelle che erano le scelte possibili, verso le quali un qualsiasi cittadino poteva propendere o prendere le distanze, ed entro le quali la pubblica amministrazione si era impegnata a compiere le scelte vincolanti per il futuro assetto della città.

4.5.2 L'Amministrazione

Da un punto di vista diametralmente opposto, ovvero sul fronte tecnico-amministrativo, possiamo ipotizzare che il processo partecipativo sia stato l'occasione per far accadere alcune reazioni con una funzione catalizzatrice. Vediamo in quali ambiti.

Fare emergere e ricomporre gli interessi categoriali

Nella quantità di voci raccolte in questo processo va detto che gli interessi più consolidati, siano essi riferibili a componenti partitiche, ai sindacati ovvero alle tradizionali associazioni di categoria, si sono dimostrati molto legati a questioni specifiche e poco inclini a volgere il proprio sguardo oltre i confini del proprio

ambito di riferimento, quasi a denotare il timore di invadere, parlando apertamente della città, il campo di competenza di altre organizzazioni. Il Piano è stato quindi guardato di volta in volta per le volumetrie che poteva consentire o, al contrario, che avrebbe potuto bloccare; per le infrastrutture e le grandi opere che intendeva realizzare; per le licenze e le aree commerciali; per le soluzioni logistiche; per le incentivazioni o le limitazioni a particolari settori contenute nell'una o nell'altra strategia. Lo sforzo impresso nel processo invece è stato quello di porre delle connessioni tra politiche settoriali o tra operazioni puntuali, riuscendo a ricomporre una cornice strategica entro la quale si potessero valorizzare gli input raccolti nell'interlocuzione con le categorie, come è risultato soprattutto dal trattamento progettuale riservato ai temi dell'accoglienza, delle attività produttive e delle attività economiche.

Tracciare i confini del contesto locale

Sia da parte dei promotori, sia da parte dei soggetti coinvolti, è stata ribadita nel corso del processo un'eccessiva distanza tra la città capoluogo e i comuni contermini. L'identificazione dei partecipanti con la suddivisione in dodici parti della città proposta dal Piano, pur variando di zona in zona, è risultata più funzionale ad un pensiero rivolto all'interno della città che alle relazioni tra la città e un territorio più ampio. In compenso le mappe che si sono potute tracciare grazie alle questioni toccate nei vari incontri sono risultate tanto più nitide quanto più vicine al vissuto dei partecipanti mentre i discorsi di più ampio respiro sia in termini spaziali che temporali, i rimandi ad effetti e statuti eco-sistemici, sono rimasti appannaggio di una trattazione esperta, nonostante il carattere strutturale conferito programmaticamente al piano. Ciò a dire che la partecipazione pubblica ha costretto il piano a parlare della città, di come la si vive o la si vorrebbe vivere, degli spazi urbani e della loro trasformazione, delle relazioni da recuperare tra le persone e tra queste e i luoghi; mentre l'interlocuzione con i rappresentanti dei Comuni contermini, avvenuta nel corso del processo, è servita sostanzialmente a verificare la congruenza tecnica di alcune ipotesi progettuali soprattutto in campo trasportistico e a gettare le basi per un lavoro coordinato tra i rispettivi uffici.

Praticare nuove forme di organizzazione, di valutazione e di scrittura del Piano

Il confronto con la città ha potuto contare su una struttura interna particolarmente efficiente e piuttosto coesa, sia dentro l'Area di coordinamento sviluppo urbano (entro la quale sono ora inseriti tutti i servizi territoriali, dalla mobilità, all'urbanistica, dall'ambiente agli uffici tecnici), sia nelle relazioni tra questa e altri servizi quali sviluppo economico, ambiente, cultura, sport e comunicazione. Ciò ha contribuito a fornire un'immagine di grande apertura e disponibilità della macchina comunale nei vari momenti di interlocuzione diretta con i cittadini e, in particolare, negli eventi pubblici successivi al Town Meeting. Le innovazioni adottate a livello organizzativo rispondono del resto ad un rinnovato

quadro procedurale, entro il quale viene dato rilievo a fasi negoziali e valutative condotte insieme agli enti territoriali di vario livello in forma di conferenza di servizi e a fasi di ascolto e consultazione con i soggetti territoriali. Le prescrizioni normative sono intervenute così a legittimare l'avvio di un percorso aperto destinato ad alimentarsi successivamente del suo stesso carattere sperimentale e del contagioso entusiasmo che si è creato all'interno degli uffici.

Al di là delle prescrizioni normative, infine, grande attenzione è stata posta al linguaggio, anche in sede di sintesi complessiva nella relazione e nelle norme tecniche. Anche in questo caso può essere notato un contributo ulteriore della partecipazione laddove ha richiesto la messa in campo di una capacità non consueta nella prassi pianificatoria, nel perseguimento dell'obiettivo – tutt'altro che scontato – di «rendere comprensibile a tutti il linguaggio urbanistico che per sua natura è sentito dal cittadino come distante e fatto per dire e non dire quello che l'Amministrazione ha intenzione di fare»¹⁹.

Sfruttare i vincoli temporali a vantaggio della partecipazione

Accogliendo le critiche di alcuni testimoni privilegiati, possiamo dire che, per un'operazione di questa portata, che assume come obiettivi quello del rilancio competitivo di Firenze, di una nuova presa di coscienza della città rispetto a ciò che vuole offrire sul mercato internazionale ma anche e soprattutto rispetto a ciò che vuole essere per i propri abitanti, un anno di iter burocratico è forse troppo poco, e qualche mese di confronto con la cittadinanza sui temi urbani non può certo esaurire la voglia di partecipazione e la quantità di questioni su cui tanti soggetti stanno da tempo lavorando.

Eppure, la vicenda del piano di Firenze dimostra anche come sia stato necessario e anche produttivo concentrare gli sforzi in un tempo limitato, cosicché da permettere un'ampia convergenza di attenzioni e voci sui temi urbani. Guardando a ritroso il percorso effettuato, ci sentiamo di affermare che il prolungamento della stesura partecipata del piano strutturale non avrebbe probabilmente permesso di includere più cittadini, ma avrebbe certamente diluito l'effetto di insieme di una città in cambiamento. Effetto di insieme verso il quale ha concorso l'aspetto mediatico, ma anche la consapevolezza che il tutto avveniva in un tempo definito, entro il quale tutte le voci potevano godere di maggiore ascolto e maggiore risonanza.

Nel caso del Piano di Firenze uno dei vincoli più temuti dalle pubbliche amministrazioni, l'avvio del regime di salvaguardia in pendenza dell'approvazione degli strumenti urbanistici, ha quindi giocato a favore, ma ha anche permesso la messa in campo in un breve periodo di inizio estate di una serrata campagna comunicativa della quale hanno beneficiato successivamente gli eventi partecipativi a scala di quartiere a fine settembre e lo stesso evento di presentazione del piano strutturale nel febbraio successivo.

¹⁹ *ibid.* p. 18.

La contrazione dei tempi rispetto a quanto qualcuno, memore delle esperienze passate, avrebbe richiesto, ha pertanto contribuito ad attivare un interesse diffuso per l'avanzamento del percorso di costruzione del Piano quale rappresentazione collettiva. Ha creato delle attese, espresse al meglio dalle quasi novemila persone intervenute contemporaneamente in cento diversi luoghi della città e ha trovato delle conferme insieme a nuove richieste di coinvolgimento nelle prossime fasi, così come è risultato nell'evento di presentazione, con settecento presenze in due giorni.

Ora è importante che lo sforzo prodotto possa trovare continuità con la redazione del regolamento urbanistico e, più in generale, col mantenimento dell'impegno che una partecipazione pubblica di questa portata richiede alla componente politico-amministrativa nel trattamento delle tematiche di cui si è trattato in questa fase.

4.6 Conclusioni

Ci sembra che le considerazioni sopra esposte permettano di affermare che, nel caso del Piano strutturale comunale di Firenze, la partecipazione abbia sortito una pluralità di esiti sia in termini di qualità del prodotto (il Piano, appunto) sia in termini di relazioni tra attori e contesto territoriale. Le conoscenze che ha messo in gioco, così come le progressive riconfigurazioni dello spazio urbano rappresentate nell'arena del confronto pubblico, hanno permesso ad una pluralità di attori di essere partecipi, pur partendo da diversi approcci e pur attribuendo al piano e alla propria partecipazione diversi significati. Essere partecipi ha potuto significare sia aggiungere (più o meno consapevolmente, e più o meno direttamente), un proprio contributo ad un oggetto in formazione, sia potersene avvalere nella propria esperienza (anche qui, in modo più o meno diretto, continuo, utilitarista, speculativo...). La possibilità di dire la propria, portare dei dati, reagire rispetto a degli scenari e uscire dalla sede del confronto potendo raccontare di ciò che è avvenuto, delle persone incontrate, dei temi in discussione, o ritrovare nel documento finale il segno della propria presenza, è stata la versione minimale, ma tutt'altro che banale a nostro avviso, di questo scambio.

Suscitare interesse verso le strategie di scala urbana in un «cittadino qualunque» rappresenta comunque, a nostro avviso, un risultato, per l'ottenimento del quale va considerata anche l'eco propagata dal gruppo di partecipanti verso i rispettivi interlocutori, rafforzata dalla campagna mediatica sugli eventi partecipativi realizzati, con tutto il suo portato di comunicati, cronache, volantini, controproposte, manifestazioni ecc. Tutta una produzione questa che, anche se mirata a contrastare l'impianto organizzativo proposto, e anche se programmaticamente tesa a non offrire il proprio contributo, si è avvalsa del processo in atto e ha finito col ribadire, per chi ha partecipato, l'importanza di esserci, in un circolo virtuoso che ha alimentato la quantità e la qualità delle voci in campo.

È chiaro che a tutto ciò ha contribuito qualcosa in più che una metodologia ben congegnata o un linguaggio azzeccato nelle diverse rappresentazioni. Hanno contato sicuramente comunicazione, trasparenza negli obiettivi e *commitment* politico. Hanno contato probabilmente successi e insuccessi pregressi. Movimentismo e capitale sociale locale. Ma non è semplicistico pensare che il complesso mix di tali valori non sia sintetizzabile in una ricetta e che sia stata piuttosto l'interazione sociale in sé a produrre esiti realmente significativi nella costruzione collettiva del territorio. Rispondendo a una delle domande di partenza, «per partecipare serve partecipare».

Il conflitto della costa: «Porto le mie idee» a Carrara

di Silvia Givone e Barbara Imbergamo

5.1 | Premessa

Il percorso di partecipazione «Porto le mie idee»¹ nasce come esperienza di mobilitazione spontanea dal basso *contro* il progetto di *waterfront* finanziato dall'Autorità Portuale di Carrara e sostenuto dall'Amministrazione dello stesso Comune. La scelta dell'Associazione «AmareMarina»², in quanto comitato promotore della protesta contro il progetto di *waterfront*, di avvalersi delle opportunità di finanziamento offerte dalla Regione Toscana ai sensi della L.R. n. 69/2008 si configura come un *unicum* che offre spunti di riflessione sotto diversi profili e consente da una parte di contribuire al dibattito teorico sulle forme della partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche e dall'altra di mettere in luce alcuni nodi lasciati irrisolti dalla L.R. 69.

Nei paragrafi che seguono si descriveranno in primo luogo le condizioni di contesto in cui si è sviluppato il conflitto oggetto di questo percorso di partecipazione e le ragioni che hanno spinto un gruppo di cittadini a chiedere l'attivazione di un processo partecipato ai sensi della L.R. 69; successivamente si presenteranno gli attori protagonisti del processo e il ruolo che hanno giocato all'interno del percorso. La seconda parte sarà invece dedicata ai metodi e alle tecniche utilizzate nella gestione del percorso e i suoi esiti. In conclusione si faranno alcune considerazioni sulle peculiarità di questa esperienza e sulle ragioni per cui una attenta analisi delle sue dinamiche e dei suoi esiti da un canto sembra ribaltare alcuni diffusi pregiudizi (sia negativi che positivi) sulla partecipazione strutturata e dall'altro suggerisce di rivedere alcuni aspetti della legge regionale sulla partecipazione con particolare riferimento al ruolo dell'Autorità regionale della partecipazione nell'ambito di percorsi promossi non da amministrazioni ma da gruppi di cittadini.

¹ Il processo di partecipazione finanziato dalla L.R. n. 69/2007 si è svolto nel periodo compreso tra gennaio e luglio del 2010 ma si inserisce in un dibattito sul futuro del lungomare cominciato nel 2006.

² Originariamente «Comitato Marina si ribella» divenuto «AmareMarina» dopo la costituzione in associazione avvenuta anche ai fini della gestione del finanziamento regionale.

5.2 | Il caso

5.2.1 Gli antefatti

Marina di Carrara, una frazione del Comune di Carrara con una popolazione di circa 16.000 abitanti, è una località in cui da sempre le attività balneari, urbane e portuali convivono fianco a fianco. Sul lungomare gli spazi del porto commerciale, delle aree retro-portuali e dei Cantieri navali NCA sorgono a stretto contatto con il centro della città, con zone residenziali e commerciali, aree verdi, stabilimenti balneari e spazi per la nautica da diporto. Attualmente l'area portuale di Marina di Carrara risente di una notevole fragilità dovuta alla crisi economica, al conseguente calo dell'occupazione e dell'indotto e alla crisi delle aree industriali.

Nel 2002 l'Autorità portuale di Marina di Carrara accede ad un finanziamento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti³, pari a 25.900.000,00 euro, volto alla riqualificazione del tessuto urbano confinante con il porto e alla razionalizzazione dei collegamenti tra il porto e la città. A seguito di un concorso di idee viene selezionato il progetto preliminare di *waterfront* che prevede, come richiesto dal bando di concorso, una serie di interventi finalizzati ad attrezzare e armonizzare l'area a cerniera tra città e porto, la riorganizzazione della viabilità e dell'accesso al porto. Sul fronte della della viabilità, il progetto prevede la separazione tra viabilità urbana e portuale, anche mediante la realizzazione di un sottopasso, la riduzione da due a uno degli accessi all'area portuale, e la realizzazione di interventi sul nodo viabilistico di accesso al porto a Levante (via Zaccagna).

Elemento distintivo del progetto di *waterfront* è la creazione di quella che i progettisti hanno definito una *filtering line*, un percorso pedo-ciclabile rialzato 3,50 metri dal battistrada che include anche una parte consistente di nuovi volumi da destinare a fondi commerciali e uffici. La *filtering line* si sviluppa parallelamente alla costa per una lunghezza di circa 700 metri, con sezioni e spessori diversi e punta a collegare il centro di Marina di Carrara con il molo di Ponente e con la foce del Torrente Carrione⁴.

Il progetto, presentato nel 2006, suscita l'opposizione di un gruppo di cittadini, riunito nel comitato «Marina si ribella» e delle associazioni ambientaliste attive sul territorio che animano il dibattito sull'opportunità di un intervento ritenuto di eccessivo impatto ambientale e paesaggistico. A parere del comitato, la realizzazione del percorso ciclopedonale sopraelevato avrebbe creato un «muro» tra il mare e la città che avrebbe per un lungo tratto impedito la vista

³ Legge n. 166/2002.

⁴ Il progetto prevede anche la realizzazione di una passeggiata pedonale sulla diga di Ponente; di nuovi affacci attrezzati sul porto commerciale con circuiti ciclo-pedonali; di servizi e parcheggi; la realizzazione della rete fognaria (acque bianche e acque nere); la realizzazione di barriere antirumore a protezione dell'edificato antistante il porto.

dell'orizzonte e, elemento ancor più critico, avrebbe portato – per le sue caratteristiche – implicite prospettive di ampliamento futuro del porto commerciale.

A seguito dell'accesa opposizione, nel dicembre 2008, la Giunta e il Consiglio Comunale rimettono in discussione il progetto di riqualificazione del *waterfront* vincitore del concorso e approvano con delibera alcune linee guida volte, nelle intenzioni dell'Amministrazione, a garantire il miglior funzionamento possibile dell'area portuale e al contempo a limitare l'impatto dell'opera sull'interfaccia porto-città. In particolare, pur mantenendo l'ingresso unico a Levante e la separazione del traffico, la Giunta chiede all'Autorità portuale la revisione del progetto di percorso ciclopedonale sopraelevato (il cosiddetto «muro») con l'eliminazione dei volumi ad esso connessi.

Coerentemente con quanto deliberato dall'Amministrazione comunale nell'ottobre 2009 l'Autorità portuale presenta una proposta di aggiornamento del progetto che ne recepisce le indicazioni. Nel nuovo progetto, per rispondere alla necessità espressa dalla delibera comunale di separazione del traffico pesante da quello urbano senza creare nuovi volumi, si prevede una elevazione di soli 60 cm, invece dei 3,50 metri inizialmente previsti, il passaggio dei camion «in trincea» in un percorso più basso del battistrada (e sotto il livello del mare) di circa 2,70 metri e la realizzazione di un tunnel lungo oltre 600 m. Nel nuovo progetto si mantengono invariati l'accesso unico al porto nell'area di Levante e le altre indicazioni progettuali relative ai parcheggi, passeggiate, attrezzature sportive.

5.2.2 Le ragioni della mobilitazione

Il comitato «Marina si Ribella» esprime, fin da subito, perplessità sull'idea di *waterfront* presentata dall'Autorità portuale sia nella sua prima che nella seconda versione.

I cittadini riuniti nel comitato, infatti, sostengono la necessità di una riqualificazione delle aree del lungo-porto, ma immaginano un intervento che risponda ad indirizzi urbanistici diversi da quelli contemplati dall'Amministrazione comunale e dall'Autorità portuale e che punti ad uno sviluppo del territorio all'insegna del turismo e della sostenibilità ambientale. Il comitato – che non vede di buon occhio eventuali ipotesi di ampliamento del porto commerciale – caldeggerrebbe una pianificazione in grado di lasciare aperta un'ipotesi di futura riconversione delle funzioni portuali di Marina di Carrara da commerciali a turistiche.

Attualmente infatti il porto svolge prevalentemente funzioni commerciali ma, secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture, esso ha avuto per due anni consecutivi un traffico commerciale inferiore a 3 milioni di tonnellate. Un elemento che a parere del comitato va tenuto in grande considerazione nella valutazione della sostenibilità economica del Porto e, soprattutto, nella programmazione di interventi connessi alla sua funzionalità.

Nello specifico il comitato ritiene che, soprattutto alla luce dell'andamento dei traffici portuali, i disagi dovuti alla promiscuità dei traffici urbano e portuale non siano tali da giustificare gli interventi previsti in merito alla nuova

viabilità⁵. Ma soprattutto interpreta la realizzazione di un ingresso unico oltre la foce del torrente Carrione come premessa ad una espansione delle attività portuali a Levante. Il comitato dunque ritiene che, complessivamente, un progetto – quale quello presentato – impostato sulla previsione di un ampliamento degli spazi adibiti ai traffici commerciali e non sul loro contenimento entro i confini attuali precluderebbe la possibilità di una trasformazione futura del porto verso funzioni esclusivamente turistiche.

A corollario di queste considerazioni stanno una serie ulteriore di timori del comitato relativi alle ricadute in termini di consumo di suolo e di rischio idrogeologico del progetto dell'Autorità Portuale oltre che considerazioni in merito alle correttezza delle procedure urbanistiche⁶.

Dunque, dopo aver sollecitato mobilitazione e dibattito in città tramite numerose iniziative, il comitato decide di promuovere, mediante la raccolta delle firme, l'avvio di un percorso di partecipazione dei cittadini ai sensi della L.R n. 69/2007 che abbia come oggetto la riqualificazione del lungo porto di Marina di Carrara, la sensibilizzazione sul progetto di *waterfront* e la definizione di linee guida condivise per la sua progettazione. Nel gennaio 2010 viene dunque avviato, su iniziativa dell'Associazione AmareMarina e grazie ai finanziamenti dell'Autorità Regionale per la Partecipazione il progetto «Porto le mie idee».

5.3 Il percorso

5.3.1 Gli attori (presenti e assenti)

L'Associazione promotrice

AmareMarina nasce su iniziativa di un piccolo gruppo di cittadini e raccoglie l'eredità di altre esperienze di cittadinanza attiva del territorio. In particolare quella del comitato «No Muro», nato per protestare contro la previsione della locale Autorità Portuale di delimitare con una barriera fisica tutta l'area di proprietà del porto in ottemperanza alle direttive sulla sicurezza dei porti, e del comitato «Marina si ribella» che contestava il progetto di *waterfront* vincitore del concorso di idee indetto dalla stessa Autorità. Tra i soci fondatori figurano nove sottoscrittori ed un congruo numero di iscritti, ma l'Associazione è animata nei

⁵ La possibile congestione del traffico causata dalla riduzione da 4 a 2 corsie dedicate alla viabilità urbana sul viale da Verrazzano nei periodi di massima affluenza come i fine settimana e i mesi estivi. Il possibile aumento dei disagi per le zone interne del centro urbano di Marina di Carrara in conseguenza della riduzione delle aree di sosta e dei parcheggi disponibili sui viali Colombo e da Verrazzano.

⁶ Per quanto tali considerazioni non siano oggetto del percorso di partecipazione, da queste premesse discendono alcune critiche di fondo degli oppositori al progetto in relazione alla pianificazione urbanistica dell'area costiera del Comune di Carrara e dei comuni limitrofi. Il progetto di *waterfront* a cui l'associazione si oppone era stato elaborato sulla base di un Piano Regolatore Portuale che nel 2011 aveva ricevuto parere negativo dal Ministero dell'Ambiente; sebbene il Piano Regolatore non fosse oggetto del percorso di partecipazione, l'Associazione riteneva che la progettazione del *waterfront*, sarebbe dovuta avvenire dopo la definizione del nuovo Piano Regolatore Portuale e non prima.

fatti da presidente, vice presidente e tesoriere che con notevole capacità riescono ad ottenere una discreta mobilitazione per le diverse iniziative organizzate dall'Associazione ed una significativa copertura mediatica. Le attività dell'associazione si caratterizzano per la forte impronta critica verso l'Amministrazione comunale in carica (e verso il Sindaco in modo particolare) con particolare riguardo alle scelte in materia di urbanistica⁷.

L'Associazione, avendo promosso il percorso grazie alla raccolta di oltre 600 firme, ha vissuto con grande intensità ogni momento del processo e ha creduto sino all'ultimo alle potenzialità che questo poteva offrire alla propria causa. In questo senso AmareMarina si è ritagliata un ruolo da grande protagonista che se da una parte ha dato credibilità al processo presso i cittadini più scettici e critici verso l'Amministrazione, dall'altra ha offerto a taluni il pretesto per giudicarne scelte ed esiti come «viziati» alla fonte.

La necessità di comunicare e promuovere la terzietà e l'indipendenza del percorso rispetto alle posizioni dei principali portatori di interesse non è stata d'altra parte semplice da comprendere neppure per gli stessi promotori, i quali hanno sin dall'inizio espresso un forte senso di «proprietà» rispetto a tutte le attività di partecipazione organizzate nell'ambito del progetto «Porto le mie idee». Non a caso il rapporto di consulenza non è stato privo di momenti di tensione ed è stato fortemente caratterizzato dalla continua negoziazione e definizione dei rispettivi ruoli e della funzione del percorso di partecipazione. Emblematico in questo senso uno scambio, fra i tanti, avvenuto nel corso della definizione della guida informativa: alla prima revisione del materiale nel quale si riportavano le posizioni delle diverse parti in causa (Associazione, Amministrazione e Autorità Portuale) l'Associazione ha manifestato forti perplessità che possono essere sintetizzate nella frase – estremamente significativa – di una delle promotrici: «ma come? Dobbiamo pagare con i nostri soldi la propaganda dell'Autorità Portuale?». Questo genere di equivoco, sulla natura del percorso e dei suoi obiettivi ha accompagnato ogni fase del processo, seppur in misura che è andata a diminuire progressivamente, ed ha costituito uno dei fattori di maggiore criticità dell'intero progetto. Tale atteggiamento appare d'altra parte abbastanza coerente con la natura dei movimenti sociali di protesta, per quanto in questo caso si tratti di un comitato di cittadini più che di un vero e proprio «movimento sociale». Questi infatti, come rileva Bobbio (2006), tendono a «considerare la partecipazione più in termini di pressione verso le istituzioni che di dialogo con i propri avversari» e ad interpretare il concetto di democrazia partecipativa nel senso sostenuto da Magnaghi (2006) ovvero come «coagulo di interessi sociali locali relativi alla qualità della vita contro scelte economiche, territoriali, ambientali, infrastrutturali non più riconosciute come portatrici di benessere».

⁷ La presidente dell'Associazione era stata anche candidata in una lista civica di opposizione alle precedenti elezioni comunali.

Se dunque l'Associazione ha fatto molta fatica ad accettare i vincoli imposti al promotore di un percorso di partecipazione strutturato, esperienza per sua natura quasi agli antipodi delle forme di contestazione normalmente utilizzate dai gruppi di protesta, essa ha al contrario giocato benissimo il proprio ruolo di portatore di interesse. In modo particolare per quel che riguarda l'approccio utilizzato per comunicare il proprio punto di vista sul progetto di *waterfront*: al contrario della strategia comunicativa adottata dal Comune e dall'Autorità Portuale, tutta volta a difendere una specifica soluzione progettuale, l'Associazione ha puntato su una comunicazione fondata su una visione al futuro per la città di cui la proposta di *waterfront* era solo una parte di una più complessa idea di sviluppo del territorio. AmareMarina ha scelto di promuovere il proprio punto di vista offrendo stimoli, suggestioni ed esempi di buone pratiche realizzate altrove seguendo un approccio sistemico capace di comunicare un'idea di futuro più che un progetto. Questo tipo di comunicazione, poco tecnica ma capace di evocare un nuovo modello di sviluppo per la città, ha avuto l'indubbio merito di favorire in una prima fase il confronto fra gli abitanti ad un livello «alto» e poi, a cascata, di incoraggiare una visione fortemente consensuale fra i partecipanti e infine di ricavare soluzioni progettuali straordinariamente condivise nonostante l'eterogeneità dei componenti dei gruppi di lavoro.

L'Amministrazione Comunale

Il Vice sindaco, titolare anche della delega alla partecipazione ma non delle deleghe tecniche inerenti il tema oggetto del dibattito, ha partecipato alle fasi cruciali del percorso, sia sedendo al Tavolo di Garanzia che partecipando agli incontri e alle assemblee pubbliche. Molto meno presenti, quando non del tutto assenti, le figure che, se il processo fosse stato promosso dal Comune, sarebbero state attori centrali del percorso: gli Assessori all'urbanistica⁸ e ai lavori pubblici nonché i dirigenti delle rispettive strutture tecniche di riferimento.

Il ruolo dell'Amministrazione in tutto il processo è forse quello che esprime in misura più significativa la peculiarità di questo percorso di partecipazione. La disponibilità espressa dall'Amministrazione Comunale verso il progetto «Porto le mie idee» è stata determinante ai fini del finanziamento regionale, ma il suo impegno rispetto all'influenza degli esiti del processo sulle scelte dell'Amministrazione, non chiarito in primo luogo dalla legge, si è confermato piuttosto sfuggente anche nello svolgimento del percorso.

La legge regionale infatti, nella sua attuale configurazione, si limita a richiedere che l'Autorità accerti la disponibilità dell'Amministrazione competente «a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento» (art. 17 comma 2), assegnando dunque all'Amministrazione un ruolo del tutto passivo sia rispetto alla partecipazione al processo che alla ricezione dei risultati.

⁸ L'Assessore all'urbanistica ha partecipato all'audizione dedicata alla posizione dell'Amministrazione mentre non ha preso attiva parte ad alcuna delle altre fasi del processo (presenza alle riunioni del Tavolo di Garanzia, validazione dei documenti informativi, risposta alle domande inviate dai cittadini...).

Per sopperire alla lacuna della legge in merito alla ricevibilità degli esiti di un processo di partecipazione promosso da gruppi di cittadini, l'Autorità Regionale per la Partecipazione ha posto come condizione per l'accettazione della domanda di finanziamento una esplicita manifestazione di disponibilità all'ascolto da parte dell'organo decisionale competente anche tramite la firma del Protocollo d'intesa con la Regione Toscana come per gli enti che fanno richiesta del finanziamento.

Tramite il Protocollo dunque, il Comune di Carrara si è impegnato a sospendere gli atti di propria competenza la cui adozione o attuazione potesse pregiudicare gli esiti dei percorsi partecipati avviati sul proprio territorio ai sensi della L.R. n. 69/2007; essa ha inoltre formalmente richiesto un impegno in tal senso anche all'Autorità Portuale.

A questo sostegno formale si è accompagnata una disponibilità sostanziale a prendere parte ad ogni fase del processo: dalla presenza del Vice Sindaco a tutte le riunioni del Tavolo di accompagnamento⁹ all'attiva partecipazione dello stesso Vice Sindaco e dell'Assessore all'urbanistica alle fasi di «audizione» del percorso¹⁰. Tuttavia, è risultata evidente sin dall'inizio la posizione di «ospite» dell'Amministrazione all'interno del processo: in più occasioni il Vice Sindaco, parlando per conto dell'Amministrazione, ha manifestato interesse verso l'esperienza mantenendo però, nel corso del processo, un profilo molto cauto rispetto ad eventuali impegni circa le ricadute concrete degli esiti del processo sulle scelte dell'Amministrazione («guardiamo a questa esperienza con curiosità e interesse soprattutto per il suo valore sperimentale»¹¹; «i risultati di questo lavoro hanno soprattutto un valore politico»¹², «tutto è valutabile ma sicuramente non tutto sarà ricevibile»¹³ sono state le espressioni con le quali l'Amministrazione ha definito la propria posizione rispetto agli esiti del processo).

In linea generale si può dire che l'Amministrazione Comunale abbia giocato il proprio ruolo in modo formalmente inoppugnabile ma che l'investimento politico nel processo sia stato piuttosto limitato. A questo proposito non è irrilevante il fatto che il percorso sia stato promosso da un gruppo di interesse che nasceva in esplicita contrapposizione rispetto ad alcune scelte fondamentali del programma di governo della Giunta in carica.

L'Autorità Portuale

In quanto ente deputato alla gestione e alla programmazione degli spazi e delle attività del porto e in quanto assegnatario del finanziamento ministeriale, oltre che promotore del concorso di idee per la progettazione del *waterfront*, l'Autorità

⁹ Tavolo di lavoro composto da una rappresentanza dell'Associazione AmareMarina, dell'Amministrazione Comunale, dell'Autorità Portuale e da alcune «voci di garanzia» scelte di comune accordo da Amministrazione Comunale e Associazione promotrice, v. oltre par 5.3.2.

¹⁰ Si veda oltre par. 5.3.2 «L'approccio metodologico».

¹¹ Vice Sindaco, assemblea di presentazione.

¹² Vice Sindaco, assemblea audizione.

¹³ Sindaco, assemblea di chiusura.

Portuale è stata un interlocutore centrale del processo. All'interno del percorso l'Autorità Portuale è stata rappresentata dal suo Presidente che, nel solco della linea seguita dall'Amministrazione Comunale, ha partecipato a tutte le fasi di incontro e confronto: dalle riunioni del Tavolo di accompagnamento, alla validazione degli strumenti di informazione sino ai momenti di audizione. Tuttavia, nonostante il riconoscimento formale del percorso «Porto le mie idee», espresso anche tramite la partecipazione a tutte le fasi di lavoro, e un atteggiamento indubbiamente collaborativo nella raccolta dei materiali, il Presidente dell'Autorità Portuale non ha mai nascosto un sentimento di forte scetticismo rispetto all'iniziativa e ai suoi esiti. Per questa ragione probabilmente l'Autorità Portuale, pur adeguandosi alle scelte e al «registro» scelto dall'Amministrazione, ha scelto di non giocare un ruolo autonomo e indipendente rispetto a quest'ultima.

I cittadini

Una folta rappresentanza dei cittadini di Carrara è stata protagonista della fase centrale del percorso. Ai laboratori di discussione sono intervenute, a vario titolo, 160 persone. Alcuni hanno partecipato in qualità di partecipanti estratti tramite campionamento statistico, altri in qualità di osservatori dei lavori svolti.

Ai gruppi di lavoro hanno partecipato effettivamente circa 80 cittadini di Carrara¹⁴. Di questi, su indicazione dell'Autorità regionale per la partecipazione, due terzi sono stati estratti a campione dagli elenchi anagrafici del Comune e un terzo è stato selezionato dall'elenco dei firmatari della domanda di finanziamento. Il reclutamento dei partecipanti si è attenuto, inoltre, ai criteri di selezione stabiliti dal Tavolo di accompagnamento, individuati in modo condiviso dai membri del tavolo per permettere una partecipazione rappresentativa del territorio carrarino e per ridurre al minimo i rischi di conflitto di interesse sui temi oggetto del percorso. I criteri di selezione puntavano da una parte a garantire la massima rappresentatività del campione, estratto fra i residenti di tutto il territorio comunale, rispetto alla popolazione di riferimento (con particolare riferimento al genere, all'età e al titolo di studio) e dall'altra a limitare al massimo i possibili conflitti di interesse personali dei partecipanti rispetto all'intervento di *waterfront*¹⁵.

Il reclutamento campionario curato dall'Università di Siena¹⁶ ha favorito una buona varietà dei partecipanti sia rispetto all'età che al titolo di studio. Inoltre la

¹⁴ Al percorso hanno assistito anche 84 cittadini in qualità di osservatori. Tra gli osservatori sono stati presenti esponenti della politica comunale e provinciale, i membri del tavolo di accompagnamento del percorso, membri dell'Associazione AmareMarina e di associazioni ambientaliste presenti sul territorio, rappresentanti dei lavoratori portuali e rappresentanti del Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Firenze.

¹⁵ Per questa ragione sono stati esclusi dal campionamento rappresentanti di cariche elettive pubbliche o di nomina pubblica, membri del Comitato Portuale, i membri dell'associazione promotrice e alcune categorie professionali: dirigenti comunali e di aziende pubbliche partecipate; persone con ruoli dirigenziali e di vertice in partiti, sindacati e associazioni di categoria. Per le stesse ragioni si è deciso di limitare la partecipazione di dipendenti del porto o di dipendenti del comune ad una soglia minima.

¹⁶ Campionamento, contatto e recall sono stati curati da Francesco Olmastroni del LAPS, Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (LAPS) dell'Università degli Studi di Siena sotto il coordinamento di Pierangelo Isemia, professore ordinario di Scienza della Politica presso questa Università.

partecipazione femminile è stata più numerosa di quanto avvenga solitamente nell'ambito di iniziative simili in cui la partecipazione è lasciata alla libera iniziativa degli interessati (le donne sono state il 42% dei partecipanti totali). Anche sul piano dell'occupazione i partecipanti si sono rivelati molto eterogenei: hanno preso parte ai gruppi di lavoro studenti, operai, imprenditori, insegnanti, giornalisti, professionisti, impiegati, pensionati, casalinghe... Tale eterogeneità ha rappresentato uno degli elementi di maggior forza del percorso: grazie alla varietà dei punti di vista e degli interessi rappresentati, il processo ha maturato nel corso del suo svolgimento una credibilità pubblica sempre maggiore.

Da questo punto di vista si consideri che alla vigilia dei primi laboratori il timore che il percorso fosse in qualche misura manipolato è apparso piuttosto diffuso: sono stati molteplici i casi di cittadini estratti a campione e contattati dall'Università di Siena che segnalavano, all'Amministrazione o ai membri dell'Associazione, a seconda del proprio orientamento, domande «sospette» che sarebbero state loro rivolte dai rilevatori del centro di ricerca senese. Tuttavia, con l'inizio degli incontri e la fattiva dimostrazione della presenza di partecipanti assolutamente variegati per opinioni e orientamenti politici, questo tipo di preoccupazione è andata via via scemando.

L'aspetto più rilevante della partecipazione di questo campione di cittadini al percorso è stata la continuità nella partecipazione agli incontri, a fronte di un impegno totalmente volontario e abbastanza gravoso¹⁷. Inoltre, dal nostro punto di vista di facilitatori è apparso evidente il progressivo *empowerment* dei membri dei gruppi di lavoro, inteso come processo di apprendimento (Forester, 1999; Perrone, 2010) rispetto alle conoscenze in merito all'oggetto del processo (Rootes, 1997) nonché nella capacità dialogico-deliberativa all'interno dei tavoli di discussione ma anche più in generale rispetto alla propria autopercezione come attori del *policy making*.

Gli assenti

Ai fini di una riflessione critica su questo percorso di partecipazione, risultano non meno rilevanti dell'analisi degli attori presenti alcune considerazioni circa gli assenti. La struttura del processo, nonché la sua natura peculiare di percorso dal basso, ha di fatto tenuto fuori dall'arena deliberativa alcuni attori che invece risultano centrali nel *policy making*. I rappresentanti delle associazioni ambientaliste, delle associazioni dei commercianti, gli imprenditori balneari, la Porto S.p.A., sono stati intervistati¹⁸ nella fase preparatoria del processo in quanto portatori di interesse sul tema *waterfront*, ma, pur avendo punti di vista e inte-

¹⁷ 5 incontri, ciascuno della durata di 4 o 5 ore. Tale impegno è particolarmente rilevante se si considera che i partecipanti, sulla base dei criteri di selezione validati dal tavolo, non avevano sulla questione rilevanti interessi diretti di natura politica o materiale. Per i dettagli sul tasso di «fedeltà» alla partecipazione si veda oltre par. 2.2.

¹⁸ Comune di Carrara, Associazione AmareMarina, Autorità Portuale, Circoscrizione n. 5 Marina di Carrara, Porto di Carrara S.p.A., Legambiente, Italia Nostra, WWF, CCN Marina di Carrara, Camera di Commercio Carrara, Confcommercio Carrara, Confesercenti Marina di Carrara, CNA Carrara, Club Nautico Marina di Carrara, Ci.Ca.Sub Apuano, Associazione Balneari di Carrara, Associazione Imprenditori Balneari.

ressi anche importanti sulla questione non hanno trovato uno spazio all'interno del processo sia per il modo in cui questo è stato disegnato sia perché, essi stessi, non hanno trovato una particolare motivazione ad intervenire nel percorso.

Dal punto di vista dell'impianto metodologico, infatti, questi *stakeholders* non hanno preso parte al cosiddetto Tavolo di accompagnamento sia perché, rispetto alle funzioni che questo avrebbe dovuto avere, un suo eccessivo allargamento ne avrebbe probabilmente compromesso il funzionamento, sia perché la partecipazione di questi attori in quella sede avrebbe posto una serie di problemi di «equilibrio» degli interessi in campo a cui i promotori del percorso erano particolarmente sensibili. D'altra parte la scelta di riservare la partecipazione ai tavoli di lavoro ai soli cittadini estratti a campione ha escluso in principio la partecipazione di questi portatori di interesse alla discussione; né sarebbe stato pensabile, in termini di efficienza e durata del processo, immaginare «audizioni» per ciascuno di questi attori.

Tuttavia c'è da chiedersi se, a prescindere dal disegno metodologico del percorso, questi portatori di interesse, con particolare riferimento agli «interessi forti», avrebbero partecipato a momenti di discussione e confronto di fatto promossi da un comitato di cittadini senza alcun realistico impegno da parte dell'Amministrazione a tenere conto degli esiti del dibattito. Dunque, nonostante la varietà ed eterogeneità dei partecipanti campionati ai tavoli di lavoro, alcuni interessi molto rilevanti ai fini del *policy making* sul tema del *waterfront* sono rimasti fuori dall'arena deliberativa con un implicito condizionamento del processo in termini di robustezza e sostenibilità nel tempo dei suoi esiti (Romano, 2010).

5.3.2 L'approccio metodologico

L'approccio metodologico prescelto è stato fortemente calibrato sulla particolarità del processo e del contesto. Si è scelta infatti una formula ibrida che ha contemplato strumenti e metodi tipici del *consensus building* (Susskind, 1999) accanto ad attività riferibili a pratiche di democrazia deliberativa ispirate alle *Citizens juries* (Jefferson Center, 2004), con spunti derivati dalle esperienze di progettazione partecipata¹⁹. Si è voluto infatti da una parte valorizzare il contributo dei principali *stakeholders*, tramite l'istituzione di un Tavolo di accompagnamento la cui finalità principale era il riconoscimento della validità del processo da parte di tutte le parti in causa; dall'altra promuovere la partecipazione

¹⁹ Un approccio riferibile al *consensus building*, inteso come modalità per raggiungere soluzioni condivise tra soggetti con interessi diversi grazie allo spostamento della discussione dalle posizioni agli interessi (per una trattazione completa si veda Susskind, 2004), è stato utilizzato nella gestione e facilitazione degli incontri dei membri del Tavolo di accompagnamento chiamati a definire il piano di campionamento dei partecipanti e i contenuti del materiale informativo. I laboratori con i cittadini sono invece stati organizzati prendendo spunto dal metodo della *Giuria di cittadini* che prevede che il problema in oggetto sia discusso da un campione rappresentativo della popolazione di riferimento alla luce del materiale informativo predisposto e delle «audizioni» delle diverse parti in causa. In una seconda fase i gruppi di lavoro hanno seguito un approccio più pratico più vicino ad un lavoro di tipo progettuale: i partecipanti hanno lavorato sulle cartografie dell'area e hanno interagito con gli architetti e urbanisti del gruppo di lavoro del prof. Marchetta che ha di volta in volta «tradotto» gli spunti e le proposte dei partecipanti in soluzioni tecniche.

di cittadini «neutrali»²⁰ secondo un approccio deliberativo che avrebbe dovuto sollevare gli esiti della discussione da ogni sospetto di manipolazione da parte dei promotori²¹.

Il Tavolo di accompagnamento – composto dal vice Sindaco del Comune di Carrara, dal Presidente dell'Autorità Portuale, da due membri dell'Associazione AmareMarina e da quattro «voci di garanzia», cittadini scelti di comune accordo dall'Amministrazione e dall'Associazione in qualità di osservatori neutrali garanti delle scelte inerenti il processo²² – ha avuto il compito di discutere, concordare e validare alcune scelte fondamentali riguardanti il processo. In particolare il Tavolo ha discusso sui criteri da adottare per la selezione del campione di cittadini partecipanti e ha proposto osservazioni, correttivi e integrazioni al sito internet portolemieidee.it e alla «Guida al progetto» preparata in bozza dal gruppo di consulenza.

Sin dal primo incontro il Tavolo si è dato una serie di regole di lavoro, la più importante delle quali riguardava le modalità decisionali che, si è stabilito, dovevano essere improntate all'obiettivo del consenso fra le parti (si è esclusa la possibilità di votazioni o scelte a maggioranza). Ma non secondarie sono state anche alcune regole di «etichetta» cui i membri del tavolo hanno convenuto di attenersi sia rispetto alle modalità di confronto interno, cioè durante le riunioni del Tavolo²³, sia rispetto al confronto esterno, con particolare riferimento ai rapporti con la stampa, usata sino a quel momento come unico mezzo di confronto/scontro fra le parti.

²⁰ L'uso di questo termine è puramente convenzionale e vuole semplicemente indicare il fatto che i partecipanti alla fase deliberativa sono stati selezionati, su indicazione dell'Autorità Regionale per la partecipazione, tramite procedure di campionamento casuale volte a ridurre i rischi di scarsa rappresentatività degli esiti che si possono osservare quando la partecipazione è lasciata alla sola autoselezione (Bobbio, 2006; Lewanski, 2007). L'Autorità Regionale per la Partecipazione è un'autorità indipendente istituita dalla L.R. n. 69/2007 con il compito di valutare e finanziare i progetti di partecipazione presentati da enti o gruppi di cittadini. La legge assegna all'Autorità per la partecipazione anche funzioni di promozione della partecipazione, formazione e supporto metodologico ai soggetti che fanno richiesta del finanziamento. In particolare l'art. 5 indica le seguenti funzioni: a) valuta e ammette le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi del capo II e ne cura lo svolgimento; b) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi del capo IV; c) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi del capo IV; d) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'art. 14, comma 6; e) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; f) cura il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio Regionale che ne assicura adeguata pubblicità; il rapporto annuale riferisce, tra l'altro, sul rispetto e sul grado di attuazione degli esiti dei processi partecipativi ammessi a sostegno regionale; g) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, compresi i rapporti finali dei processi partecipativi.

²¹ Preoccupazione questa rilevata sia da alcuni cittadini selezionati come partecipanti che da alcuni degli *stakeholders* intervistati nel corso della fase preparatoria.

²² Beniamino Gemignani, storico locale; Chiarella Lagomarsini, avvocato; Florida Nicolai, professoressa presso l'Università di Pisa; Gianni Piccioli, avvocato; Mario Piccini, Ingegnere.

²³ Per favorire nei promotori dell'associazione AmareMarina un approccio più orientato all'ascolto attivo, la prima riunione del Tavolo di accompagnamento è stata preceduta da alcuni incontri preparatori con i promotori gestiti dal gruppo di consulenza e culminati in un'attività di *role playing*: nel corso di questa attività ai membri dell'associazione è stato chiesto di simulare una situazione di conflitto tra diverse parti (si trattava di decidere dove localizzare un depuratore) e di interpretare i ruoli dei diversi portatori di interesse (il Sindaco, l'Assessore provinciale, l'ambientalista, il residente, il proprietario dell'azienda agricola...). La simulazione è stata seguita da un momento di *debriefing* che ha permesso ai membri dell'Associazione di riflettere sul tema dell'ascolto e della comunicazione.

A fronte del coinvolgimento del Tavolo in scelte che possono apparire marginali, l'istituzionalizzazione di un momento di confronto fra gli attori principali del conflitto sulle scelte relative al percorso è stato un elemento fondamentale di qualità del processo. Le modalità di lavoro su cui i rappresentanti dell'Associazione, dell'Amministrazione Comunale e dell'Autorità Portuale si sono accordati hanno creato le condizioni per iniziare uno stile di confronto fra le parti del tutto diverso rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti²⁴ ed ha indubbiamente favorito il riconoscimento del processo sia da parte dell'opinione pubblica che dei principali attori del conflitto.

Il cuore del processo è stato tuttavia rappresentato dai cinque laboratori di discussione. Gli incontri, che si sono svolti a cadenza settimanale nei mesi di maggio e giugno 2010, erano articolati in momenti di plenaria e momenti di discussione per tavoli moderati da facilitatori professionisti ai quali faceva seguito la stesura di un report per ogni giornata di lavoro. Nel corso del primo laboratorio i partecipanti si sono divisi in cinque gruppi facilitati e col supporto di una grande fotografia aerea dell'area interessata dall'intervento hanno individuato valori ed elementi critici della zona ed abbozzato bisogni ed opportunità rispetto all'intervento per la realizzazione del *waterfront*.

Col secondo incontro si è aperta invece la fase del percorso dedicata alle cosiddette «audizioni», ovvero momenti in cui alle diverse parti in causa veniva dedicato uno specifico spazio di presentazione e argomentazione delle proprie posizioni. La prima audizione è stata dedicata agli argomenti di Amministrazione Comunale e Autorità Portuale, mentre nel corso della seconda è stata l'associazione AmareMarina a presentare le proprie posizioni e osservazioni. Ogni audizione era seguita da un momento di discussione fra i partecipanti sugli argomenti proposti dai «testimoni».

Negli ultimi due incontri si è proceduto invece a definire nei singoli gruppi le linee guida e gli spunti per la riqualificazione a partire dalle criticità, dai valori e dalle aspirazioni dei partecipanti rispetto all'intervento. Questa parte più progettuale del lavoro è stata supportata dal punto di vista tecnico dalla collaborazione con il Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Firenze²⁵.

Al termine dei cinque laboratori di discussione è stato possibile raccogliere le indicazioni condivise o condivisibili da tutti in una serie di linee guida per la riqualificazione del lungo porto, che sono state presentate alla cittadinanza e all'Amministrazione Comunale nel corso dell'assemblea conclusiva del percorso.

La scelta di reclutare i partecipanti tramite selezione campionaria si è rivelata piuttosto efficace, pur con i limiti già segnalati in merito agli attori assenti²⁶: essa

²⁴ Purtroppo vale la pena rilevare che i risultati di processo maturati in seno al Tavolo di accompagnamento da questo punto di vista non hanno avuto la capacità di durare nel tempo probabilmente anche a causa del numero limitato di incontri.

²⁵ Ha seguito il lavoro Manlio Marchetta, professore associato di urbanistica e coordinatore del Master di «Architettura sostenibile nelle città mediterranee» della Facoltà di Architettura dell'Università di Firenze.

²⁶ Per una disamina di pregi e difetti di «deliberazione calda» che include tutti gli attori con interessi e preferenze rispetto all'argomento in discussione e «deliberazione fredda» basata sulla costruzione di arene ristrette si veda Bobbio (2006); sul punto, con specifico riferimento alla legge toscana, anche Ciancaglini (2009).

ha infatti consentito un confronto fra punti di vista eterogenei e ha evitato che il percorso fosse percepito come occasione di scontro pregiudiziale fra «il partito del Sindaco» e «il partito di AmareMarina». Inoltre il numero ricorrente di incontri nel corso dei quali i partecipanti si riunivano in tavoli composti stabilmente dagli stessi cittadini per affrontare i diversi aspetti della questione ha favorito, come già detto, un evidente *empowerment* dei partecipanti sia in relazione alle conoscenze relative all'oggetto specifico del percorso sia quanto a competenze relazionali e capacità argomentative. Da questo punto di vista l'elevato tasso di fedeltà agli incontri appare un indicatore significativo: quasi la metà dei partecipanti è stata infatti presente a tutti e cinque gli incontri mentre quasi il 70% è stato presente a quattro di essi²⁷. Non solo, dopo la conclusione del percorso un numero consistente dei cittadini selezionati a campione ha continuato a seguire le vicende legate al *waterfront* partecipando attivamente all'incontro organizzato qualche mese dopo la fine del percorso dall'Associazione AmareMarina per avere chiarimenti dall'Amministrazione Comunale sullo sviluppo del progetto²⁸. A questo proposito, per quanto sia prematuro fare considerazioni sugli effetti nel tempo di questa esperienza partecipativa, possiamo dire che, incontro dopo incontro, la qualità delle relazioni e delle modalità di interazione fra i partecipanti si è consolidata lasciando intravedere come esperienze di questo tipo, possano diventare «occasioni di costruzione di capitale sociale mobilitando risorse interattive, sviluppando coesione, reciprocità e fiducia, attivando reticoli sociali, riconoscendo e valorizzando legami deboli» (Perrone, 2010).

5.3.3 Le dinamiche del processo: dalla single issue alla visione generale

Oggetto del percorso di partecipazione, come stabilito dal progetto finanziato dalla Regione Toscana, è stato a tutti gli effetti il *waterfront* di Marina di Carrara. Tuttavia nella percezione dei partecipanti il tema del *waterfront* era solo una parte di strategie più generali relative allo sviluppo urbanistico dell'area e soprattutto al suo sviluppo economico, con particolare riferimento al futuro dell'attività del porto commerciale e alla scelta di realizzare un porto turistico accanto al porto commerciale sul versante al confine del Comune di Massa. Sin dai primi incontri è apparso quindi del tutto evidente che limitare la discussione alle sole indicazioni per la progettazione del *waterfront* sarebbe stato impossibile, anche se il mandato del percorso approvato dall'Autorità Regionale indicava come oggetto della discussione esclusivamente le indicazioni sull'interfaccia porto città.

²⁷ Si noti che non era previsto alcun gettone di presenza, che gli incontri duravano dalle 3 alle 5 ore ciascuno e che i cittadini selezionati che sceglievano di aderire prendevano l'impegno a partecipare solo al primo incontro. Nonostante il tasso di partecipazione ha subito oscillazioni minime anche per gli incontri successivi.

²⁸ A questa assemblea, convocata da AmareMarina a tre mesi dalla conclusione del processo sono intervenuti il Vice Sindaco Zanetti e l'Assessore all'Urbanistica Vannucci illustrando la delibera di Giunta nella quale si indica cosa l'Amministrazione recepisce del percorso partecipativo. All'assemblea avrebbero partecipato secondo gli organizzatori circa la metà dei cittadini iscritti ai laboratori.

Dunque, come spesso si verifica anche in processi di partecipazione promossi dalle Amministrazioni locali, le discussioni dei cittadini ai tavoli hanno compreso riflessioni più generali sul contesto economico, ambientale ed urbanistico nel quale si inseriva il progetto di *waterfront* e non hanno potuto prescindere da considerazioni in merito alla pianificazione urbanistica di Marina, al futuro del porto commerciale, alla realizzazione di un nuovo porto turistico temi, formalmente, non oggetto del percorso.

Rispetto alla pianificazione urbanistica, è emerso ad esempio in modo assolutamente condiviso, anche da partecipanti con opinioni eterogenee su altri temi, l'anomalia della progettazione di una infrastruttura che di fatto rappresenterà una sorta di «invariante» a cui la futura pianificazione urbanistica sarà costretta ad adattarsi. In questo senso tutti i partecipanti hanno sottolineato la necessità di una riflessione «a monte» che immagini una visione coerente e integrata per il futuro del territorio piuttosto che interventi e soluzioni puntuali. Allo stesso modo i cittadini hanno manifestato il desiderio di una pianificazione che lavori più che sulla creazione di infrastrutture, sul sistema delle relazioni tra il porto e la città e sulla «ricucitura» delle diverse aree del lungomare, ad oggi percepite come estremamente frammentate. Analogamente in merito al porto e alle sue funzioni, i partecipanti, pur partendo da visioni anche molto diverse, hanno sottolineato la necessità di immaginare funzioni portuali che sappiano conciliare la dimensione commerciale, ancora viva ma dal futuro percepito come molto incerto, con una dimensione turistica e dunque hanno sottolineato l'importanza di progettare un *waterfront* che non intervenga sul territorio con soluzioni irreversibili destinate più ad aumentare la funzionalità del porto commerciale che a riqualificare il lungomare.

Nell'ambito delle discussioni sulle qualità, i problemi e i valori del territorio, i partecipanti hanno dunque fatto emergere una visione generale estremamente condivisa e coerente circa le aspettative sulla riqualificazione dell'interfaccia tra il porto e la città che tuttavia non si è limitata a dare indicazioni puntuali per la progettazione ma ha necessariamente preso le mosse da considerazioni di carattere più generale e dalla condivisione innanzitutto di una visione strategica di lungo periodo. Le indicazioni per la progettazione sono dunque discese da un processo di universalizzazione delle argomentazioni e hanno finito per offrire una interpretazione di *waterfront* del tutto diversa da quella proposta dai progetti presentati dall'Autorità Portuale.

In particolare dai tavoli di lavoro sono emerse tre raccomandazioni generali e una serie di indicazioni più puntuali²⁹. Le raccomandazioni generali sono:

«1. Il *waterfront* inteso come insieme di relazioni spaziali ma anche visive (quali la vista e l'affaccio sul mare) tra la città, il porto ed il mare dovrà prima di tutto creare un migliore equilibrio tra gli spazi cittadini, gli spazi portuali e gli spazi a mare.

2. L'intervento di riqualificazione del lungo-mare e del lungo-porto dovrà rispondere ad una visione di lungo periodo capace di adattarsi in modo flessibile alle eventuali trasfor-

²⁹ Per le indicazioni puntuali si rimanda al report finale del percorso <http://www.portolemieidee.it>.

mazioni socio-economiche della città e di non impedire riconversioni future delle aree in questione. Ciò significa evitare interventi che alterino in modo irreversibile il territorio. In questo senso un intervento di riqualificazione del lungo-mare e del lungo-porto dovrà essere oggetto di una pianificazione integrata nel territorio e nel paesaggio e dovrà essere supportato da una pianificazione urbanistica coerente delle aree cittadini afferenti, quali le attuali aree retro-portuali e le aree verdi già presenti lungo i viali Colombo e da Verrazzano. Si immagina dunque un *waterfront* da interpretarsi come sistema di relazioni urbanistiche più che come infrastruttura.

3. Un intervento di riqualificazione del lungo mare e del lungo-porto dovrà essere orientato ad una riqualificazione che non ne alteri le caratteristiche di maggior valore, in primo luogo la larghezza della carreggiata. In questo senso è prioritario evitare consumo ulteriore di suolo, realizzare nuove infrastrutture ad elevato impatto ambientale e paesaggistico, ridurre gli spazi attualmente a disposizione dei cittadini».

In questo senso nel lavoro ai tavoli di discussione è apparso molto evidente il fenomeno definito da J. Elster come «forza civilizzatrice dell'ipocrisia»: se nel corso dei primi incontri le osservazioni dei partecipanti si concentravano su interessi specifici (il numero dei posti auto, la vivibilità di una zona del lungomare piuttosto che un'altra, le ricadute dell'intervento su specifiche strade o sulle attività commerciali), l'approccio deliberativo ha spinto i cittadini intervenuti – ma anche gli altri stakeholders – a sostituire «il linguaggio dell'interesse con il linguaggio della ragione» (Elster, 1998) e dunque ha fatto emergere visioni e considerazioni di ben più largo respiro rispetto alla specifica *issue* di cui si sarebbe dovuto discutere, a dimostrazione tra l'altro dell'impossibilità, anche all'interno di un percorso di partecipazione strutturato, di costringere il confronto entro rigidi paletti definiti a priori. Sotto questo profilo si conferma la necessità, ai fini di processi di partecipazione che sappiano godere di una ampia legittimazione, di aprire lo spazio deliberativo a tutte le possibili opzioni includendo nella discussione anche lo scenario «zero» ovvero di includere nel dibattito non solo il «come» ma anche il «se» (Bobbio, 2010).

5.3.4 I risultati: cosa ha recepito l'Amministrazione

L'Amministrazione comunale ha espresso il proprio orientamento circa gli esiti del percorso «Porto le mie idee» tramite una delibera di Giunta nella quale si indicavano, anche alla luce dell'avvio del procedimento per l'Accordo di Pianificazione per il Piano Regolatore del Porto di Marina di Carrara e per il Porto Turistico di Carrara e di Massa, i nuovi indirizzi per la progettazione dell'intervento di riqualificazione dell'interfaccia porto-città.

La delibera ha accolto alcune indicazioni emerse dal percorso ma, come era immaginabile, non ha modificato sostanzialmente gli indirizzi strategici alla base delle scelte urbanistiche più rilevanti relative al progetto di intervento nello specifico e allo sviluppo del fronte mare in generale.

La delibera ha ribadito, nel solco delle linee guida emerse dal percorso la necessità di «riqualificare inequivocabilmente il lungomare creando un migliore equilibrio tra gli spazi cittadini, gli spazi portuali e gli spazi a mare» e ha stabilito anche che, come a più riprese sollecitato dai partecipanti al percorso

«la riqualificazione del lungomare dovrà avere tra i suoi punti di forza la ricucitura tra la zona di levante e quella di ponente» ma ha confermato altresì la scelta, fortemente contestata dalla maggior parte dei partecipanti, anche se formalmente estranea all'oggetto del percorso, di realizzare un nuovo porto turistico accanto al porto commerciale. Contestualmente non viene recepita una delle indicazioni più forti emerse dai tavoli di lavoro, vale a dire la necessità di riqualificare il lungomare Da Verrazzano poiché in stretta relazione con la scelta di realizzare il porto turistico.

Coerentemente con quanto indicato nel report finale del processo di partecipazione, ma anche con quanto già affermato in precedenza dalla stessa Amministrazione, la delibera stabilisce che «dovrà essere prevista la realizzazione di piste pedonali e ciclabili per permettere la fruizione del lungomare e lungoporto, permettendo la connessione con l'interno della città e le pinete e le aree verdi contermini e una maggiore fruibilità degli spazi a mare con la messa in sicurezza ed il recupero al pubblico della diga foranea, restituendo pienamente alla città la passeggiata di ponente».

Inoltre, con questa delibera la Giunta di Carrara riafferma la necessità di dividere il traffico urbano da quello pesante – esigenza messa in discussione da molti dei cittadini presenti agli incontri – ma, recependo quanto emerso dai tavoli di lavoro, dice che questa divisione deve essere messa in pratica «mantenendo, possibilmente, l'ampiezza originale della carreggiata e le proporzioni dei Viali in quanto caratteristiche tipologiche che devono essere salvaguardate e valorizzate».

Infine stabilisce che «si dovrà prevedere una adeguata soluzione del nodo viario di Viale Domenico Zaccagna/Via delle Pinete/Viale Giovanni Da Verrazzano che permetta il transito e l'accessibilità al porto commerciale anche per i «pezzi speciali» di dimensioni eccezionali» utilizzando una formulazione meno prescrittiva rispetto al passato sul contestato «ingresso unico a levante» senza tuttavia escluderlo.

In sintesi l'Amministrazione Comunale ha recepito alcuni significativi elementi puntuali emersi dai tavoli di lavoro ma non ha rivisto l'impianto di fondo delle proprie scelte. Questo tipo di risposta ha lasciato a molti partecipanti l'«amaro in bocca» perché è stata percepita come un'abile operazione di *maquillage* che, pur accogliendo molti degli elementi emersi dal confronto, in realtà non ne recepisce i risultati più significativi e «rivoluzionari» rispetto alle politiche urbanistiche dell'Amministrazione. L'Amministrazione Comunale, infatti, pur accogliendo alcune soluzioni emerse dai laboratori di discussione, non ha recepito le tre raccomandazioni generali che ne costituivano l'essenziale cornice di riferimento, col risultato che i promotori del percorso, e con loro molti partecipanti, si sono dichiarati del tutto insoddisfatti. Questo il commento su «Il Tirreno» delle due promotrici: «Questo documento risponde in minima parte alle richieste dei cittadini – ha tuonato la presidente di AmareMarina Dariella Piolanti – e noi non siamo soddisfatti». «Praticamente non è cambiato niente rispetto all'idea originaria della Pubblica Amministrazione», ha proseguito la vice-presidente Carla Gianfranchi» («Il Tirreno», 14-11-2010).

5.4 Alcune riflessioni conclusive: ai cittadini già organizzati serve la partecipazione strutturata?

Il caso ribalta le tradizionali considerazioni relative ai processi deliberativi sia nei pro che nei contro. Se infatti una definizione correntemente accettata di partecipazione mette l'accento in termini positivi sui risultati prodotti da quest'ultima in termini di efficacia ed efficienza del processo decisionale (Fareri, 2009; Fisher, 2003 cit. in Della Porta, 2008), possiamo dire che nel caso del *waterfront* di Marina di Carrara è accaduto l'opposto. Questa esperienza, sotto molti profili di successo, si è mostrata piuttosto debole sia rispetto all'efficacia che all'efficienza del processo decisionale. Infatti la visione generale emersa dal percorso confrontata con gli indirizzi strategici ribaditi dall'Amministrazione Comunale fa pensare che potrebbe addirittura esserci un aumento della conflittualità futura rispetto al tema in oggetto; e d'altra parte le indicazioni accolte dall'Amministrazione Comunale certo non aumentano l'efficienza del *policy making* visto che impongono di ripensare completamente le soluzioni progettuali proposte dallo studio vincitore del concorso di idee bandito dall'Autorità Portuale.

Anche rispetto alle critiche più diffuse alle esperienze di democrazia deliberativa, il caso sembra offrire un punto di vista affatto diverso. In molti sostengono che i processi di partecipazione di natura deliberativa siano troppo spesso forme di consultazione rituale che di fatto danno seguito ad una partecipazione episodica e limitata nel tempo con ricadute molto marginali sul capitale sociale (Ginsborg, 2006): al contrario la continuità mostrata dai partecipanti nel seguire il percorso e il legame affettivo maturato nei confronti dell'esperienza vissuta e manifestato informalmente al termine del processo e tramite giudizi molto positivi espressi tramite il questionario di valutazione finale, fa pensare alla possibilità che modalità di partecipazione diverse dalle consuete pratiche di cittadinanza attiva possano non solo favorire la partecipazione dei cittadini normalmente estranei alle forme di mobilitazione politica espresse da partiti e movimenti sociali ma anche rafforzare in questa categoria di cittadini la consapevolezza di poter essere attori del *policy making* e di avere le competenze per esserlo (quanto a capacità di formarsi un'opinione e argomentarla innanzitutto).

Analogamente gli esiti di questo percorso hanno mostrato come sia impossibile «imbrigliare» la partecipazione anche laddove si coinvolgano cittadini con minore attitudine alla mobilitazione politica. Se infatti molti temono – come riferisce Della Porta (2008) – che i percorsi di partecipazione strutturata siano «una rappresentazione meramente simbolica della partecipazione dei cittadini, che risponde a una rinnovata e più sofisticata strategia del consenso», l'evidente impossibilità di limitare l'oggetto della discussione a quanto stabilito in sede di progetto, induce, quantomeno con riferimento a questo caso, a ridimensionare questo tipo di preoccupazione. Per quanto infatti il mandato del percorso finanziato dalla Regione Toscana fosse limitato esclusivamente alle indicazioni sul tema del *waterfront* (in altre parole si sarebbe dovuto discutere del «come»

e non del «se» e comunque solo dello specifico intervento) è apparso sin da subito chiaro che per tutti i partecipanti non si poteva prescindere da una valutazione più ampia della cornice di riferimento entro cui si collocava l'intervento: come accade quasi sempre anche nei percorsi di partecipazione promossi da amministrazioni pubbliche, l'oggetto era chiaro e limitato ma le considerazioni che ne sono scaturite sono state ben più ampie e rispecchiavano valori, aspettative, bisogni di chi vi ha partecipato.

Tuttavia, oltre a mettere in discussione alcuni diffusi pregiudizi sui processi deliberativi, il caso mette in luce anche una serie di nodi critici con specifico riferimento alla Legge Regionale Toscana sulla partecipazione e alla possibilità offerta a gruppi di cittadini di attivare dal basso con finanziamenti regionali un percorso di partecipazione strutturata.

Sotto questo profilo uno dei limiti più grossi del processo è il fatto che gli attori del percorso sono stati forzati a giocare ruoli diversi da quelli per i quali erano più «competenti»: AmareMarina ha dovuto gestire un ruolo in una certa misura istituzionale partendo da una posizione di forte portatore di interesse e dovendo rinunciare all'opportunità di confrontarsi criticamente all'interno dei gruppi di lavoro; l'Amministrazione Comunale ha dovuto giocare il ruolo di stakeholders senza l'onere di assumersi alcuna responsabilità verso il percorso avendolo sostanzialmente subito; gli altri portatori di interesse (economici e ambientali in particolare), anche a causa della scelta di restringere la partecipazione ai tavoli di lavoro ai soli cittadini sorteggiati, non hanno trovato uno spazio realmente rappresentativo all'interno del percorso, né altro tipo di motivazione a partecipare non essendoci un reale impegno dell'Amministrazione a tenere conto dei risultati.

Ma l'esperienza del percorso «Porto le mie idee» apre anche un altro ordine di questioni a partire da considerazioni sulla convenienza «strategica» per un comitato di promuovere un percorso di partecipazione strutturato, specialmente se la posta in gioco è di fatto inesistente, visto che la legge non chiarisce in che termini l'Amministrazione competente debba farsi carico dei risultati. Non solo, ma per la stessa ragione appare vistoso il rischio che in un processo di questo tipo, nel quale a fronte di una importante capacità inclusiva non c'è un impegno sui risultati reali nel *policy making*, il valore prodotto in termini di fiducia, capitale sociale ed «apprendimento trasformativo» dei partecipanti si trasformi in frustrazione, sfiducia e in un allontanamento ancora maggiore dalle istituzioni.

Il problema della capacità di un percorso deliberativo di incidere effettivamente sulle *policies* è, inutile sottolinearlo, centrale ma allo stato attuale la Legge Toscana lascia scoperti alcuni nodi legati a questo tema, specialmente con riferimento ai processi promossi dal basso tramite raccolta delle firme. Infatti, i risultati di un percorso di partecipazione possono avere un valore politico per un'Amministrazione che li voglia recepire, a maggior ragione se ha promosso il processo, ma gli argomenti per ritenere «non credibili» gli esiti di un percorso di questo tipo appaiono sicuramente forti anche a fronte di accorgimenti metodologici che do-

rebbero dare, secondo molti sostenitori dei processi di democrazia deliberativa, massima garanzia sulla qualità e imparzialità del percorso e dei suoi risultati.

L'esperienza di Carrara ha mostrato ad esempio che il metodo di selezione dei partecipanti aiuta sicuramente la legittimazione del processo ma non è una condizione sufficiente al pieno riconoscimento dei suoi esiti. A questo proposito alcuni sostengono che la selezione di un campione casuale in un processo deliberativo sia una condizione capace di offrire una indiscutibile «robustezza» al percorso e ai suoi risultati (Lewanski, 2007; Sintomer, 2007), tuttavia se è vero che la varietà e imparzialità dei partecipanti può giovare di tecniche di campionamento casuale è altrettanto vero che, perlomeno nella cultura politica italiana, ben diversa da quella anglosassone nella quale questi metodi hanno trovato più frequente applicazione, si attivano comunque meccanismi di autoselezione estremamente significativi che introducono un *bias* nella rappresentatività del campione selezionato che appare abbastanza evidente nella pratica dei processi (Regonini, 2005; Della Porta, 2008). Basti pensare che nel caso di Carrara gli 80 cittadini che hanno accettato di partecipare sono stati reclutati a fronte di oltre 2000 contatti telefonici effettuati dal centro di ricerca dell'Università di Siena. Questo difetto di fondo può essere facilmente addotto come argomento da un'Amministrazione che, non avendo promosso in prima persona il processo, non intende riconoscerne gli esiti.

Nella fattispecie di Carrara il Sindaco, che pure ha accolto parte delle proposte scaturite dal percorso, ha in più occasioni ribadito che la realizzazione del *waterfront* e del porto turistico alla foce del Lavello era presente nel programma elettorale che gli ha consentito di vincere le elezioni con oltre il 54% dei voti. Questo argomento sottintende evidentemente che gli orientamenti espressi da 80 cittadini non possono modificare sostanzialmente una decisione «avallata» da oltre ventimila votanti. Alla luce di queste considerazioni la promozione di un percorso ai sensi della L.R. n. 69/2007 da parte di un comitato che nasce per mobilitarsi *contro* qualche decisione può essere percepita da quest'ultimo come inutile anche se i risultati dovessero essere coerenti con le proprie posizioni e addirittura dannosa e controproducente nel caso in cui il percorso faccia emergere posizioni giudicate non accettabili dagli stessi promotori.

Con questo non si vuole ovviamente discutere il valore di una scelta frutto di un processo decisionale partecipato, che sarebbe ridondante ricordare in questa sede, ma sottolineare un elemento di fragilità della L.R. n. 69, che sostiene percorsi di partecipazione dal basso senza indicare con sufficiente chiarezza chi debba poi farsi carico degli esiti e in che termini. Sotto questo profilo la dichiarazione di disponibilità dell'Amministrazione competente a sospendere i procedimenti in atto sino al termine del percorso e a motivare pubblicamente le ragioni delle proprie scelte alla luce degli esiti, può essere sufficiente nel caso di un processo promosso e cofinanziato dalla stessa Amministrazione, ma appare invece una garanzia troppo debole nel caso in cui i promotori del percorso siano gruppi di cittadini attivi. Infatti nel momento in cui un'Amministrazione pubblica promuove e cofinanzia

un percorso di questo tipo si impegna contestualmente a legittimarlo, e a farne «buon uso», mentre laddove si trovi nella posizione di «subirne» gli esiti ha gioco sin troppo facile nel disconoscerne i risultati.

D'altra parte l'ipotesi, richiamata da comitati e associazioni di cittadini³⁰, di vincolare formalmente l'Amministrazione a tenere conto degli esiti di un processo partecipativo promosso «dal basso», che nella maggior parte di questi casi nascerebbe per modificare od opporsi a un procedimento amministrativo del soggetto competente a prendere la decisione, apre problemi di natura politica e giuridica quasi insormontabili e in ogni caso tradirebbe il senso più profondo della democrazia partecipativa che non può essere una replica di quella rappresentativa (Bobbio, 2006), ma deve essere riconosciuta come esperienza diversa che «relazionando» società e istituzioni (Allegretti, 2006) arricchisce e rafforza le decisioni pubbliche. Per questa ragione occorre immaginare, nel caso di processi promossi da cittadini, soluzioni che garantiscano un coinvolgimento più stringente dell'Amministrazione, che nell'attuale formulazione della legge si limita ad attendere «alla finestra» i risultati del percorso, senza d'altra parte forzare i vincoli di natura giuridica che esistono fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

Da questo punto di vista, alla luce dell'esperienza condotta a Carrara, può essere utile immaginare, nel caso di richieste di finanziamento provenienti da gruppi di cittadini, un iter procedurale per la valutazione dell'ammissibilità del finanziamento di natura diversa rispetto a quanto avviene quando i promotori sono istituzioni pubbliche, a partire da un ruolo più attivo da parte dell'Autorità Regionale.

Infatti, come si è visto nel paragrafo 2.1, nel quale si sono descritti i diversi attori, forzare un comitato di cittadini che si mobilita contro una determinata decisione ad esercitare il ruolo istituzionale di responsabile del percorso non solo è molto difficile ma probabilmente anche controproducente; d'altra parte se il processo non è stato promosso dall'Amministrazione non può certo essere quest'ultima ad assumersene la responsabilità operativa. In questo caso sarebbe piuttosto raccomandabile una «presa in carico» terza da parte dell'Autorità Regionale, per la partecipazione a cui dovrebbero riferire direttamente anche i consulenti incaricati della gestione operativa del processo. Questa soluzione da una parte garantirebbe la piena indipendenza del percorso rispetto alle parti in causa aumentando la legittimazione del processo, e dall'altra consentirebbe al gruppo promotore di esercitare liberamente e senza condizionamenti il proprio ruolo di *advocacy*. Inutile sottolineare che in questo modo si affronta solo una parte del problema ovvero quella di rafforzare la legittimazione riservata dalle amministrazioni ai processi promossi da cittadini, eliminando il sospetto di manipolazioni o strumentalizzazioni «di parte». Non si risolverebbe invece il problema di chi si assume la responsabilità rispetto agli esiti del percorso, propria di tutti i percorsi di partecipazione (Romano, 2010), ma particolarmente vistosa in un caso come quello in esame.

³⁰ V. instant report convegno «Le giornate di Montaione» 2010, Regione Toscana.

Sotto quest'ultimo profilo sarebbe raccomandabile un'ulteriore impegno da parte dell'Autorità Regionale per la Partecipazione, la quale, prima di procedere al finanziamento dovrebbe condurre un'inchiesta preliminare sul livello di ricevitività degli esiti del percorso e sulla reale negoziabilità delle decisioni.

Nel caso di Carrara il procedimento seguito non è stato in realtà del tutto dissimile da quanto suggerito in questa sede: l'Autorità per la Partecipazione, prima di ammettere a finanziamento il progetto proposto da AmareMarina, ha verificato la disponibilità dell'Amministrazione a valutare gli esiti del percorso anche tramite la firma del protocollo d'intesa con la Regione Toscana prevista dalla L.R. n. 69/2007. Tuttavia, alla luce dell'esperienza di Carrara, sembra utile, soprattutto nel caso di temi caratterizzati da una forte carica conflittuale, un ulteriore rafforzamento e affinamento della prassi sperimentata nel caso di «Porto le mie idee» prevedendo non solo una verifica della disponibilità dell'Amministrazione competente, ma una vera e propria fase di *assessment* da mettere in atto secondo i criteri indicati da Susskind e Thomas-Larmer (1999) per i processi di *consensus building*. Nel caso in questione, l'Autorità Regionale per la Partecipazione ha previsto alcuni passaggi di consultazione con l'Amministrazione Comunale per valutare i margini di ricevitività degli esiti del percorso, ma definendo il proprio ruolo più come «autorizzatore-controllore» che come vero e proprio mediatore fra le parti. Il caso di Carrara lascia invece pensare alla necessità, nel caso di processi promossi da gruppi di cittadini, di una Autorità che eserciti le proprie funzioni con maggiore proattività e con un esplicito ruolo di mediazione finalizzato alla costruzione di un *framing* condiviso rispetto al percorso da attivare. In particolare sembra auspicabile in questo senso individuare una procedura, avviata e gestita in prima persona dall'Autorità per la Partecipazione o da suoi delegati, che consenta di stabilire in modo più chiaro e stringente ruoli e responsabilità delle diverse parti in causa. Tale procedura dovrebbe prevedere tre passaggi fondamentali, vale a dire:

1. Valutazione preliminare della disponibilità a prendere parte al processo degli stakeholders più significativi tramite interviste ai principali portatori di interesse; definizione del problema oggetto del percorso ed esplicitazione delle aspettative e delle condizioni per il riconoscimento della legittimità degli esiti.
2. Esplicitazione delle scelte negoziabili e di quelle non negoziabili, preliminarmente all'avvio del percorso.
3. Eventuale mediazione fra le parti per stabilire la «definizione del problema»³¹ entro cui si inserisce il percorso partecipato e le regole che governeranno la gestione del processo (Romano, 2010).

³¹ Su questo punto il caso di Carrara è stato emblematico: i diversi attori erano portatori di una diversa definizione del problema (gli uni si concentravano sull'intervento in progetto, gli altri su una visione di sviluppo urbanistico). Una fase di *assessment* avrebbe probabilmente messo più chiaramente in luce questa contraddizione offrendo maggiori elementi di valutazione all'Autorità per la Partecipazione.

Se, alla luce degli esiti di questa inchiesta o processo di valutazione preliminare, i promotori e l'Amministrazione competente confermano il proprio interesse a procedere nel percorso, le parti dovrebbero sottoscrivere un protocollo d'intesa fra loro e con la Regione in cui esplicitano e sottoscrivono i rispettivi impegni rispetto alle regole di base e agli esiti del processo di partecipazione.

Una procedura di questo genere non ha l'ambizione di risolvere le molte tensioni che esistono tra partecipazione spontanea e partecipazione strutturata, tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa, ma quantomeno potrebbe offrire maggiori garanzie di efficacia ed efficienza ai processi promossi dal basso, potenzialmente portatori di valori, saperi e idee tanto preziose quanto tenute in poca considerazione nell'abituale costruzione delle politiche pubbliche.

Acqua pulita nel Padule. La scelta del depuratore a Ponte Buggianese

di Massimo Morisi e Andrea Pillon

6.1 | Alcune premesse necessarie

«Il Padule che vorremmo» è il titolo che abbiamo dato a un processo partecipativo tra i più interessanti tra quelli alimentati dall'innesto della L.R. n. 69 sulla normazione regionale in materia territoriale e ambientale: ... quasi un caso di scuola su come la L.R. n. 69 abbia svolto un ruolo in parte maieutico, in parte di soluzione di ultima istanza laddove il conflitto locale abbia di fatto paralizzato scelte annose e rimandato per anni decisioni infrastrutturali tanto necessarie quanto ricche di alternative, e proprio per questo gravide di «rischio politico» per gli amministratori di una pluralità di livelli di governo. È anche un caso in cui la stessa applicazione della L.R. n. 69 si è rivelata efficace in quanto ha trovato un'applicazione non legata a modelli di metodo predefiniti, nei quali sono incorse molte amministrazioni che di quella legge si sono avvalse, trovandosi nella difficile situazione del dover adattare alle scelte teoriche dell'Autorità i contesti reali nei quali applicarle anziché, come sarebbe stato ragionevole, il contrario. A Ponte Buggianese, proprio l'urgenza di rompere uno stallo di lunga data ha evitato questo rischio, «affidando» di fatto l'interpretazione della legge e delle competenze ivi previste ad un compiuto esercizio di «dibattito pubblico territoriale», ben ancorato alle pratiche della Legge n. 1/2005 che in Toscana regola e struttura il governo del territorio. In una parola, la Legge 69 «ci ha messo i soldi», la Legge n. 1, la «pratica procedurale». Il tutto, con la piena legittimazione di un «investimento» politico-istituzionale del governo regionale nella sua massima collegialità pur in un ambito propriamente locale. D'altra parte, stiamo parlando di un'opera pubblica di pacifico valore extralocale: un intervento che riguarda un territorio di evidente rilevanza regionale per ciò che rappresenta sul piano ambientale e paesaggistico, e per ciò che racchiude sul piano economico e funzionale. Dunque, *nulla quaestio* sul fatto che la Regione vi abbia investito il proprio ruolo istituzionale in pri-

ma persona, promuovendo e supportando un processo partecipativo, capace di «forzare» una pluralità di vischiosità locali ma senza «rimuovere» l'autonomia e le competenze dell'Amministrazione Comunale interessata. Se mai evidenziando, una volta di più, la difficile convivenza tra tradizioni e culture municipalistiche, da un lato, ed esigenze di comunità vaste e translocali dall'altro. Comunque, la vicenda in parola si segnala proprio per la sua capacità di evidenziare all'estremo che *governo del territorio, innovazione interistituzionale, tutela attiva dell'ambiente e cultura e valori del paesaggio*, richiedono, nel loro insieme, un'adeguata infrastrutturazione politico-istituzionale e non la semplice sommatoria di più livelli di governo in perenne mediazione tra loro. Ma questo ragionamento propedeutico sarebbe monco se non venisse calato nel contesto «storicamente» toscano che gli è proprio. Se stiamo infatti alle cronache, in Toscana, ormai da tempo, è cominciata un'avventura importante, complicata, forse affascinante, densa di implicazioni per la qualità del nostro viver democratico: governare il territorio mediante forme e strumenti di progettazione sociale. C'è un diffuso confliggere tra comitati, sindaci e amministrazioni. C'è un pullulare di *town meeting*, giurie deliberative, assemblee infuocate e discussioni pubbliche. Addirittura, un paio di leggi (quelle testé evocate, la n. 1/2005 e la n. 69/2007 alla quale più contributi in questo volume si richiamano) impongono (la prima), sostengono e addirittura finanziano (la seconda) la partecipazione al *policy making* regionale: leggi assolutamente da migliorare e coordinare nella loro interpretazione applicativa, ma che di sicuro costituiscono un *unicum*, nel loro combinato disposto, entro il panorama italiano e non solo. Ma c'è di più. In Toscana permane aperta una contesa – sui media come nelle assemblee elettive, come ancora nei gruppi dirigenti di partito ovvero ad iniziativa di leaders politici locali o di loro comprimari – che investe il *se*, il *come*, e il *quanto* «serva» o «faccia danno» a una *democrazia governante* la partecipazione della cittadinanza alla formazione e alla messa in opera delle politiche¹. E, ad un tempo ... tesi di laurea a grappoli; corsi internazionali sulle tecniche del «buon partecipare»²; nuove professionalità

¹ Emblematico – tra gli ultimi – il caso della Legge Regionale della Toscana 28 maggio 2012, n. 23, recante la «Istituzione dell'Autorità portuale. Modifiche alla L.R. n. 88/1998 e L.R. n. 1/2005». Tale legge, nel disciplinare il procedimento di formazione del Piano Regolatore Portuale, prevede all'art. 15, comma 7, che l'autorità garantisce il rispetto dei principi e delle procedure di cui agli articoli 19 e 20 della L.R. n. 1/2005, istituendo il garante della comunicazione» (eventualmente anche all'interno della struttura interessata). Si tratta di una norma apparentemente piana e asettica che, come i lavori consiliari testimoniano, ha accuratamente evitato di esplicitare le finalità informative e partecipative che ispirano le disposizioni richiamate della Legge n. 1.

² Possiamo annoverare, ad esempio, il master universitario di 2° livello per «Esperti della partecipazione nei processi decisionali e di governo del territorio», organizzato e promosso dal Dipartimento di Ingegneria civile dell'Università di Pisa (www.master-partecipazione.dic.unipi.it) o il Master di I livello in *Formazione di esperti nella progettazione e gestione di processi partecipativi*, promosso dalla Regione Toscana in collaborazione con le Università di Firenze, Università di Pisa, l'Università di Siena, l'Università per stranieri di Siena, l'Istituto Italiano di Scienze Umane, la Scuola Normale Superiore di Pisa, la Scuola Superiore di studi universitari e di perfezionamento S. Anna di Pisa, o ancora la Scuola di governo del territorio, organizzata dalle facoltà di Scienze politiche, Architettura, Lettere, Ingegneria e Agraria dell'Ateneo fiorentino, master di

che si affacciano tra le competenze della «facilitazione democratica»; studiosi entusiasti o scettici che firmano appelli³ o che si producono in decine di comunicazioni convegnistiche o nella descrizione di «casi esemplari»⁴;

2° livello, che contempla una corposa «armatura» partecipativa nel taglio metodologico della sua didattica.

³ Vedi, ad esempio, l'appello alla società e alla politica toscana per dare attuazione alle disposizioni della legge sulla partecipazione, sottoscritto a Firenze il 5 maggio 2011 da un folto gruppo di studiosi italiani e stranieri di discipline giuridiche, politologiche, sociologiche e urbanistiche (tra i quali Umberto Allegretti, Roberto Bin, Luigi Bobbio, Pierangelo Isernia, Alberto Magnaghi, Giancarlo Paba, Luigi Pellizzoni, Emanuele Rossi, Bernard Mania, Carolyn Lukensmeyer, Boaventura de Sousa Santos, Luciano Fedozzi, Julien Talpin, Yves Sintomer, Loïc Blondiaux, Joaquim Brugué, Ginvrà Cerrina Feroni), che recita: «La Toscana può e deve rivendicare, con orgoglio, di essere oggi una delle regioni che si pone sulla frontiera più avanzata dell'innovazione democratica, con esperienze che, per il loro numero e la loro qualità, hanno pochi altri esempi anche in campo internazionale. La Legge Regionale sulla Partecipazione, n. 69 del 2007, e le altre normative regionali che prevedono procedure partecipative, rappresentano un patrimonio da valorizzare e sviluppare. Dall'autunno 2008, quando si è avviata l'applicazione della legge, si sono svolti circa 80 processi partecipativi sostenuti dalla Legge Regionale; e ad essi vanno aggiunti molti altri processi promossi autonomamente, con proprie risorse, dai Comuni (in particolare, nell'ambito dei processi di governo del territorio). Insomma, il termine «laboratorio», a volte abusato, si addice perfettamente all'esperienza toscana, come dimostra peraltro la crescente attenzione che ad essa viene rivolta in campo nazionale e internazionale e nella comunità accademica: una storia di «successo» e di «buona pratica», a cui purtroppo non tutto il mondo politico e istituzionale regionale, e lo stesso sistema dei mass media, ha dedicato finora un'adeguata attenzione. Questa vicenda, oggi, è giunta comunque ad un passaggio cruciale: la stessa L.R. n. 69, con una scelta coraggiosa e innovativa, ha previsto una clausola di «auto-dissolvenza», ossia la legge stessa cesserà di operare nel dicembre 2012, se non viene approvata nuovamente. E la legge stessa prevede che si apra una fase di valutazione sugli effetti che essa ha avuto e sulle modifiche che è opportuno introdurre. Questo lavoro è stato già positivamente avviato, sotto l'impulso dell'Assessorato regionale alle riforme istituzionali e alla partecipazione, e potrà trovare nei prossimi mesi ulteriori momenti di confronto e di dibattito, coinvolgendo in primo luogo gli enti pubblici territoriali e le associazioni che hanno sperimentato l'attuazione della legge. La L.R. n. 69 ha certamente bisogno di una «manutenzione ordinaria», in alcuni suoi meccanismi, o anche di modifiche più incisive; ma ha anche bisogno, nelle prossime settimane e nei prossimi mesi, di essere pienamente applicata, anche per quanto riguarda quei dispositivi, come il Dibattito Pubblico Regionale, che fino ad oggi non sono stati ancora sperimentati. Ve ne sono oggi le condizioni e si presenta anche un'occasione precisa: la recente approvazione della Variante al Piano di Indirizzo Territoriale, relativa al Parco della Piana fiorentina e alle ipotesi di qualificazione dell'aeroporto, prevede esplicitamente che «ai fini dell'esame dei progetti aventi ad oggetto la qualificazione dell'aeroporto di Firenze-Peretola sono assicurati la promozione e l'espletamento delle forme più idonee di partecipazione della cittadinanza alla discussione pubblica in ordine ai presupposti, ai contenuti progettuali, ai criteri ed alle modalità della loro valutazione». Senza entrare nel merito della questione, riteniamo che un Dibattito Pubblico, opportunamente adattato al caso e alle questioni in discussione, possa essere la modalità più opportuna per individuare una soluzione condivisa ed efficace per questo importante snodo problematico delle politiche infrastrutturali della Toscana. Come oramai è dimostrato da innumerevoli esperienze, non è la partecipazione a rallentare o impedire tempestive decisioni: al contrario, come tutte le vicende più complesse registrate in Toscana in questi anni dimostrano, è la partecipazione che le può sbloccare, visto che, quasi sempre è proprio l'assenza di un'effettiva e strutturata discussione pubblica a rendere più difficile una decisione. Il nostro appello è rivolto a chi governa in Toscana e a tutti coloro che nella società hanno a cuore le scelte pubbliche e la loro capacità di risolvere i problemi collettivi. Auspichiamo che le politiche e le strategie istituzionali promosse in questi anni vengano confermate e rafforzate: la Toscana, terra di antiche tradizioni civiche, deve restare una frontiera avanzata del pensiero e della pratica democratica».

⁴ Cfr. G. Paba, A.L. Pecoriello, C. Perrone, F. Rispoli, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze, Firenze University Press, 2009; U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010 (testo, quanto mai interessante proprio per la raccolta di *case studies* che contempla, con la parziale eccezione del saggio di P. Baldeschi, *Insegnamenti di un caso di democrazia partecipativa nel governo del territorio: l'insediamento turistico di Castelfalfi*, ove una ovviamente legittima critica sul versante tecnico-urbanistico pretende di delegittimare un processo partecipativo senza affrontarne presupposti, dinamiche ed effetti, e non riconoscendo legittimità alcuna alle posizioni della cittadinanza che in esso si è impegnata. Problema per altro ricorrente: quando gli studiosi che si occupano della tematica narrano vicende che conoscono solo di seconda o terza mano, sovente sulla base delle opinioni di coloro che ritengono «non recepite» le proprie posizioni dalle risultanze della discussione pubblica in cui quei processi si sono tradotti. Questione quest'ultima su cui avremo modo di

iniziative locali e internazionali di *reporting* che si dipanano tra istituzioni e aggregazioni sociali⁵; nuove normative in corso di definizione che cercano di istituzionalizzare le esperienze partecipative assumendo una o un'altra nozione di *buona pratica* in funzione più o meno incentivante ovvero più o meno tranquillizzante⁶: ... e potremmo proseguire ancora. Insomma, la

tomare).

⁵ Significativa, ad esempio, la presenza di P. Hongisto, del finlandese *Center for Knowledge and Innovation Research* di Aalto, all'espletamento del *town meeting* organizzato dalla Regione Toscana sul proprio piano rifiuti il 1° dicembre 2011. Come altrettanto rilevante il seminario promosso a Firenze presso l'Associazione degli studi e ricerche parlamentari sulla «Democrazia partecipativa Toscana in prospettiva comparata», dalla messicana Universidad de Celaya il 5 e 6 ottobre 2011. È significativa, soprattutto, la *lecture* tenuta il 29 aprile 2011 da Bernard Manin alla Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri» dell'Università di Firenze sul tema *The resilience of Representative democracy*, fortemente incentrata, non sul caso toscano – ovviamente – ma sulle sue possibili chiavi di lettura in un ambito argomentativo tanto diacronico quanto comparatistico oltre che transdisciplinare.

⁶ Vedi il «Documento preliminare alla proposta di legge avente ad oggetto «Modifiche alla L.R. 2007 n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) da inviare al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 48 dello Statuto», approvato dalla Giunta regionale della Toscana il 28 novembre 2011. Tale documento merita di essere letto con attenzione perché rimarca alcune delle problematiche aperte nell'esperienza toscana pur nella sola chiave politico-istituzionale. Esso recita:

«[...] 2 – Esigenze giuridiche, economiche e sociali.

La legge 69/2007 è entrata da quasi tre anni nella sua fase pienamente operativa. La legge stessa ha previsto, in coerenza con il suo impianto fortemente innovativo e sperimentale, una sorta di «clausola di auto-dissolvenza»: la legge cesserà comunque di operare nel dicembre 2012, se non interverrà una sua nuova approvazione. La legge stessa ha previsto che, all'inizio del suo ultimo anno di vigenza (cioè, nel gennaio 2012), si apra una fase di valutazione degli effetti che la legge ha prodotto e dei suoi possibili correttivi.

Si ritiene opportuno avviare subito il processo di revisione della legge 69, per due ordini di motivi:

a) i primi anni della sua applicazione forniscono già numerosi elementi di giudizio e ci indicano con chiarezza le criticità su cui intervenire. Nei mesi scorsi numerose sono state le occasioni di verifica e di valutazione sugli effetti prodotti dalla legge: da ultimo, il «rapporto» condotto dall'IRPET su incarico del Consiglio Regionale 1. Il bilancio che è possibile trarre da questa prima fase di attuazione della legge è positivo: nondimeno, su alcuni punti cruciali, sono emerse difficoltà e contraddizioni, sui quali è necessario operare, proprio al fine di salvaguardare le finalità generali e lo spirito della legge 69.

b) Posto, quindi, che si ritiene positiva l'esperienza degli effetti di questa legge sull'efficacia dei processi decisionali concernenti le politiche pubbliche, se ne propone il consolidamento applicativo, ossia che si elimini la scadenza cui è soggetta e che si apportino alcune modifiche che ne migliorino la funzionalità attuativa, suggerite dall'esperienza di questi anni. Data la complessità, in particolare, delle operazioni di raccordo tra la legge 69 e le altre normative regionali che prevedono procedure partecipative (in particolare, la l.r. 1/2005 e l.r. 49/1999) –, è opportuno che il lavoro di revisione della legge venga avviato e concluso contestualmente alle attività di «manutenzione» delle normative disposte dalle suddette leggi regionali;

2.1 – Esigenze (economiche, sociali o di altro tipo) che la proposta intende soddisfare.

La legge 69/2007 ha creato aspettative positive ed è stata largamente utilizzata dalle società e dalle istituzioni locali della Toscana. Secondo gli ultimi dati, l'Autorità regionale ha finora finanziato circa 80 progetti partecipativi locali, presentati soprattutto da Comuni (circa il 70%), ma anche da cittadini e associazioni (10%), Province, Comunità montane e unione di Comuni, Istituti Scolastici, Enti Parco, Società della salute. A conferma dell'interesse crescente che questo strumento legislativo ha riscosso presso le Amministrazioni locali vi sono i dati relativi agli Enti Locali che hanno firmato il Protocollo d'intesa previsto dalla legge 69: ad oggi, hanno aderito al Protocollo 68 Comuni, 6 Province, 7 Comunità montane, 3 Società della Salute, 2 Unioni di Comuni, 1 Ente Parco. Proprio per questo interesse diffuso, si tratta di intervenire sulla legge per migliorarne l'efficacia e la funzionalità.

2.2 – Necessità del ricorso allo strumento legislativo.

La necessità del ricorso allo strumento legislativo è data dal fatto che occorre modificare in modo sostanziale una fonte primaria quale è la l.r. 69/2007.

3.1 – Obiettivi che si intendono perseguire con la proposta. In sintesi si intende: a) modificare l'assetto istituzionale e organizzativo delle figure e degli organi di garanzia, per rafforzarne la funzionalità e l'efficacia; b) Ridefinire natura, compiti e modalità di realizzazione dell'istituto del «Dibattito Pubblico», per renderne più agevole l'attivazione e più attendibili i presupposti e i risultati; c) razionalizzare e semplificare l'attivazione delle altre procedure partecipative previste dalla legge, in particolare per quanto riguarda i processi parte-

Toscana è un buon punto di osservazione per rilevare come un regime di democrazia rappresentativa venga sfidato ovvero fermentato da un nuovo attivismo civico: che chiede di mettere stabilmente il naso, la testa e anche le mani nelle politiche pubbliche locali, specie in quelle che attengono al territorio, all'ambiente e al paesaggio, per verificare le ragioni e gli argomenti delle scelte pubbliche, vagliare le possibili alternative, controllare la

cipativi locali; d) ridefinire il raccordo con altre normative regionali che prevedono momenti, iniziative od opportunità di partecipazione al fine di evitare l'attuale frammentazione e sovrapposizione procedurale nei e tra i diversi contesti normativi e regolamentari.

[...]

5.1 – Linee di intervento previste per il perseguimento degli obiettivi.

Le principali linee di intervento sono:

a) in relazione all'obiettivo 3.1, lettera a), si ipotizza un intervento sull'attuale assetto delle funzioni e degli organi istituzionali di garanzia sui processi partecipativi (ovvero, l'Autorità per la partecipazione della l.r. 69/2007 e il Garante della comunicazione previsto dalla l.r. 1/2005), valutando l'opportunità di istituire un solo nuovo organo di garanzia (eventualmente anche di natura collegiale) che riunisca in sé le funzioni e i compiti delle due figure precedenti, con il corredo di opportune disposizioni 1), di raccordo e di coordinamento con le altre previsioni legislative attinenti la informazione e la partecipazione dei cittadini nella programmazione e nella valutazione delle politiche pubbliche regionali e locali; 2), di chiarimento circa le implicazioni procedurali e decisionali dei processi partecipativi, sul versante della costruzione e della messa in opera della decisione pubblica oltre che della valutazione e del monitoraggio dei suoi effetti –; 3), di rafforzamento e qualificazione delle stesse funzioni di garanzia cui l'istituto è chiamato e della strumentazione a tal fine necessaria;

b) in relazione all'obiettivo 3.1, lettera b), si propone di ridefinire l'istituto del Dibattito Pubblico Regionale. Le esigenze principali di aggiornamento e miglioramento normativo riguardano:

- l'introduzione, nel testo della legge, di una, pur sintetica ma chiara e netta, formulazione definitoria e normativa dell'istituto del «Dibattito Pubblico» [d'ora in poi, «DP»];
- la riformulazione delle norme sulle condizioni di possibile attivazione del DP, attribuendo alla Giunta Regionale la responsabilità politica della scelta sia di attivazione sia di ammissione del DP, su richiesta di altri soggetti istituzionali e associativi, pubblici e privati, così come di quote specifiche della cittadinanza, circa ogni fattispecie di piani, programmi e progetti sui quali la Regione abbia una qualche competenza decisionale o consultiva;
- la sostituzione dell'attuale formulazione che prevede la possibile attivazione di un DP sui «grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica» (art. 7 comma 1 L.R. n. 69/2007). Tale formulazione, infatti, si è rivelata indeterminata e, peraltro, difficilmente ancorabile ad una soglia precisa, sia essa di natura fisica (le dimensioni di un'opera) che finanziaria (i costi di un'opera). Si propone quindi che la possibile attivazione di un DP sia svincolata dal richiamo ai «grandi» interventi e affidata ad una valutazione (che, sulla base delle modifiche qui proposte, spetta alla Giunta Regionale) sulla particolare rilevanza e sulle conseguenze che un'opera o un progetto possono avere per «la vita della comunità regionale», quali che siano le dimensioni dell'opera, o anche la sua particolare localizzazione;
- la definizione della fase, nell'iter decisionale di un'opera, in cui è possibile attivare o richiedere un DP, sostituendo all'attuale formulazione, molto restrittiva («da fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare»), l'indicazione del termine ultimo dell'iter stesso, oltre il quale non sia più possibile attivare un DP; e precisando che, in ogni caso, un DP potrà svolgersi durante le fasi di elaborazione di un progetto;
- le modalità attraverso cui altri soggetti istituzionali (Enti locali, Consiglio Regionale) o sociali (cittadini, imprese, soggetti interessati o coinvolti nella realizzazione di un'opera) possono richiedere alla Giunta l'attivazione di un DP;

c) in relazione all'obiettivo 3.1, lettera c), semplificazione dei requisiti di ammissione e riconsiderazione dei criteri di priorità con cui viene concesso il sostegno regionale ad un processo partecipativo locale, con l'obiettivo di conferire più semplicità alle procedure e maggiore chiarezza nei criteri selettivi. Si rende in particolare opportuna la formulazione periodica di uno o più parametri di «preferenza» per l'ammissione al sostegno regionale, da definire e aggiornare ad opera del Consiglio Regionale su proposta della Giunta, che si avvale allo scopo di una preventiva ricognizione propositiva dell'Autorità regionale per la partecipazione (o dal nuovo organo che eventualmente la sostituirà);

d) in relazione all'obiettivo 3.1, lettera d), verifica e razionalizzazione delle norme di raccordo tra le varie normative regionali che prevedono processi e momenti partecipativi nella elaborazione di piani e programmi. Di particolare rilievo il raccordo con la legge 1/2005 sul governo del territorio e con la legge 49/1999 sulle procedure di programmazione comunque consentendo il rispetto dei tempi stabiliti dalle disposizioni nazionali e regionali e dai relativi procedimenti di approvazione [...].

loro messa in opera⁷. In questa chiave, la Toscana è un luogo politico e civico ove qualcosa di nuovo, o di molto antico, è in corso di sperimentazione o di riproposizione. Ma l'interessante è anche il rovescio della medaglia: se guardiamo agli esiti e alle dimensioni reali del fenomeno, nel contesto delle dinamiche politiche in corso e di quelle culturali che vi sono sottese, possiamo domandarci se si tratti di un laboratorio con virtualità espansive, magari capace di stimoli al di là dei propri confini, ovvero di un piccolo fuoco di paglia che ha avuto alla base alcune ottime idee di politica istituzionale ma che non supera l'episodicità dell'esperimento nella difficoltà dei partiti di offrire visioni e politiche di lunga durata. Insomma, parliamo di una strategia con un futuro o stiamo osservando alcune pregevoli pratiche interessanti ma interstiziali? È un interrogativo del tutto lecito. Infatti, alcuni degli attori politici che più si sono spesi per la introduzione di forme di partecipazione civica nel *policy making* toscano non sono più in scena; gli studiosi che più vi hanno investito la propria autorevolezza accademica non sono ancora riusciti ad aprire un ciclo culturale durevole; e poi... c'è la crisi che in cerca di una crescita salvifica, reclama più centralità e più gerarchia, insieme a istituzioni che decidano e realizzino, mentre le tensioni territoriali che alimentano la domanda di partecipazione appaiono, a più di un osservatore, egoistiche frivolezze elitarie o sollecitazioni minoritarie se non marginali⁸. E un clima in rapido cambiamento che mette a rischio le

⁷ Per una panoramica d'insieme sul caso toscano vedi il convegno internazionale di Montaione, promosso dalla Regione Toscana, il 12 e 13 novembre 2009.

(cfr. www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/diritti/partecipazione).

⁸ Cfr. ad esempio l'editoriale sui costi e la dubbia utilità della partecipazione del *Corriere fiorentino* dell'11 dicembre 2011 a firma di Eugenio Tassini (*Democrazia con buffet*) che critica l'applicazione della Legge Regionale 69 ma in realtà ribadisce l'esigenza di destinare la partecipazione in nome delle magnifiche doti e progressive della democrazia rappresentativa e dell'elettore che giudica a cose fatte, elezione dopo elezione. È vero, per contro, ma qui possiamo appena accennarvi, che – mentre rivediamo le bozze di questi appunti (giugno 2012) – il governo nazionale, sulla scia dei tumulti legati al passaggio della ferrovia ad alta velocità in Val di Susa, sta predisponendo una iniziativa legislativa a favore dell'introduzione del *débat public* sulle «grandi opere» in Italia sulla scorta dell'esperienza francese: il che aprirebbe una pagina nuova e alternativa rispetto alla discussione (o meglio, alla non-discussione) sin qui registrata presso gran parte della classe politica italiana sulla partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche pubbliche a maggior tasso di conflittualità potenziale (cfr. F. Sarzanini, *Sei mesi di consultazioni sui progetti. Cambiano le regole sulle Grandi opere. Il governo adotta il modello francese*, in «Corriere della sera», 4 marzo 2012, p. 5). È altrettanto vero, tuttavia, che nel Consiglio Regionale della Toscana dal quale dipende la sopravvivenza della legge toscana sulla partecipazione si registrano proprio nell'ambito del partito di maggioranza relativa (il Pd) le maggiori sofferenze o insofferenze verso il prosieguo possibile dell'esperienza politico-istituzionale compiuta con l'applicazione della legge 69 e rispetto all'intera questione della partecipazione. Un piccolo episodio va pur raccontato, perché ne è una spia minuscola, interstiziale appunto, ma emblematica. Al fine di applicare il disposto dell'art. 26, comma 2 della Legge Regionale 69/2007 («nei primi tre mesi del 2012, la Giunta Regionale promuove e svolge insieme al Consiglio Regionale percorsi partecipativi per valutare: a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge, b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge») la Commissione affari istituzionali del Consiglio Regionale ha indetto una serie di *hearings* coinvolgenti testimoni e fruitori dell'applicazione della legge. Una iniziativa di ascolto istituzionale, cominciata il 21 maggio 2012 (... prescindiamo pure dai suddetti primi tre mesi del 2012, termine legislativo «ovviamente» non perentorio) e culminata nel seminario conclusivo (coinvolgente associazioni, e amministrazioni pubbliche) dell'11 giugno 2012 (su cui cfr. nota successiva). Ebbene, la rappresentanza del Consiglio brillava per la presenza di due consiglieri di opposizione (Alessandro Antichi e Stefania Fuscagni – entrambi afferenti al gruppo consiliare del Popolo della Libertà) oltre che per la presenza del Presidente della stessa Commissione (Marco

possibilità di un decollo nonostante i motori della partecipazione siano stati indubbiamente accesi. Per questo la Toscana diventa un banco di prova: sul quale verificare se la democrazia intenda ripiegarsi sul proprio ombelico rappresentativo ovvero sviluppare il tentativo di un suo nuovo radicamento mediante la partecipazione e, per questa via, dar vita a una operosa rilegittimazione della stessa politica.

Materia sostantiva di questo displuvio sono, in generale, le politiche territoriali, ambientali e paesaggistiche⁹. Ed è proprio questo elemento di merito, di sostanza decisionale e amministrativa, a rendere il caso di Ponte Buggianese di qualche interesse almeno comparativo. Esso sintetizza in modo emblematico i dubbi applicativi nei quali si dibattono le capacità dei governi regionali di assicurare una qualche efficacia alle proprie scelte di investimento e di innovazione infrastrutturale. Specie perché agiscono su una scala che correla una pluralità di amministrazioni e di competenze locali e istituzionali. Ma il caso di Ponte Buggianese, sullo sfondo, chiama anche in causa il peso che il paesaggio assume – come risorsa e come vincolo – nelle opzioni di trasformazione territoriale più impegnative. Ossia mette in gioco, nel caso di specie, anche l'incerto destino della Convenzione europea del paesaggio¹⁰, che o si misura con i dilemmi, i vincoli e le opportunità della *tutela*, del *conflitto* o dell'*innovazione* ovvero assisterà al proprio lento declinare tra le esercitazioni retoriche che il diritto

Manneschi, Idv). Se si voleva dare un segnale di voluta disattenzione, possiamo dire che l'occasione è stata efficacemente utilizzata. Tutto questo, sia ben chiaro ad ogni ipotetico lettore di queste note, non lo rimarchiamo per il gusto di un qualche gossip tipico del provincialismo toscano, ma solo come sintomo di una diffidenza diffusa (e intergenerazionale) nella quota più radicata della classe politica toscana. Ovviamente, lo registriamo entro l'ambito specifico di questo ciclo politico, ben sapendo che vi sono attori politici che, su entrambi i versanti partigiani e non da oggi, hanno ben compreso che senza partecipazione civica è difficile immaginare un futuro per la capacità di governo di qualunque compagine politica. Sembra quest'ultimo, in chi vede le politiche pubbliche da vicino, un assunto elementare, eppure l'autoreferenzialità difensiva, specie del Pd, appare in Toscana un riflesso condizionato che ha leggibilissime ragioni storicistiche ma poche prospettive di successo quanto ad efficacia di azione amministrativa (per non dire «riformista»). Tutto questo, si perdoni l'ulteriore ovvietà, ha poco a che vedere con i risultati elettorali ma ha molto a che spartire con la qualità di un regime democratico e con le responsabilità di chi governa verso le generazioni presenti e future. Perché nessuno, se in buona fede, può onestamente né tecnicamente asserire che vi sia un legame chiaro e netto tra la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa, da un lato, e la scelta dell'elettore verso un amministratore, vecchio o nuovo che sia. Non basta insomma appellarsi al diritto-dovere di chi governa di agire non disturbato... perché poi l'elettore giudicherà. Il passato ci spaventa o ci annoia o comunque non risulta accessibile, sul piano informativo, per poterlo valutare con serietà: fatto sta che, da elettori, continuiamo a giudicare le promesse e non i bilanci del fatto o non fatto. E la *accountability* resta una chimera accademica (... su simili illusioni, pagine definitive ancorché «antiche» in G. Sartori, *Opinione pubblica*, in «Enciclopedia del Novecento», Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1979, vol. IV, pp. 937-949) che influenza assai poco le propensioni degli elettori: ... ormai abbastanza saggi e vaccinati per sapere che, o ci mettono il naso (nelle politiche pubbliche e nel loro farsi e disfarsi) o sempre e comunque saranno destinati (anche senza scomodare Rousseau) a restare sudditi tra una elezione e l'altra.

⁹ Non è un caso che delle 166 richieste di sostegno finanziario a progetti di partecipazione rivolte all'Autorità Regionale per la Partecipazione negli esercizi 2008-2011, il 46% riguardi i temi delle politiche infrastrutturali, dell'ambiente, della riqualificazione urbana e la formazione di strumenti urbanistici (per un ammontare di 77 richieste). Cfr. *Autorità Regionale per la Partecipazione*, «Rapporto annuale 2011», presentato al seminario della 1ª Commissione del Consiglio Regionale su *Partecipazione, politiche pubbliche, cittadine/valutazioni e proposte*, in concomitanza all'indagine conoscitiva della stessa Commissione concernente la «Valutazione dei risultati e degli impatti della legge regionale n. 69 del 2007 dedicata ai percorsi partecipativi» (Firenze, Palazzo Paolucci, 11 giugno 2012) Tab. 9.

¹⁰ Cfr. G. Carci (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, il Mulino, 2008.

pubblico europeo lascia non di rado alle sue spalle. Per tutto questo la vicenda di Ponte Buggianese travalica i propri confini sia di cronaca che di giurisdizione e assurge alla dignità di un caso di scuola non solo locale. Ma è il momento di venire ai fatti.

6.2 | La vicenda. Ovvero, la riorganizzazione dei servizi idrici nella Valdinievole

La vicenda in questione si situa in un ampio progetto finalizzato alla riorganizzazione dei servizi idrici della Valdinievole, della Valdelsa, della Valdera e dei comuni appartenenti al comprensorio del cuoio¹¹. Il territorio interessato dal progetto comprende un'area di oltre 2 milioni di kmq e interessa 42 comuni con una popolazione complessiva che supera i 500.000 abitanti. Il progetto di riorganizzazione dei servizi idrici, approvato con un Accordo di Programma il 29 luglio 2004 dal Ministero dell'Ambiente, dalla Regione Toscana e dagli altri enti locali interessati¹², si poneva le seguenti finalità:

- il miglioramento della qualità della depurazione ed eliminazione dei prelievi da falda per fini industriali nel Basso e Medio Valdarno;
- il risanamento, la rinaturalizzazione e la tutela del Padule di Fucecchio (a causa di una pessima qualità delle acque e della mancanza di risorse idriche nel periodo estivo oltre che di una inadeguata regimazione delle acque superficiali);
- la riorganizzazione della depurazione civile ed estensione della rete fognaria nell'intera area.

L'Accordo prevedeva la dismissione di 47 impianti di depurazione civili, la realizzazione di oltre 140 chilometri di nuova rete fognaria e l'immissione di tutti gli scarichi civili in due collettori (subito soprannominati i «due tuboni») che avrebbero convogliato le acque reflue verso un grosso impianto di depurazione nell'area di Santa Croce (Provincia di Pisa). Quest'ultimo, una volta ultimato, sarebbe diventato il più grande depuratore d'Italia, con un volume di trattamento pari a circa 20 milioni di m³ di reflui all'anno e una capacità di circa 3,2 milioni di abitanti equivalenti¹³.

¹¹ Il comprensorio del cuoio è formato dai comuni di Castelnuovo di Sotto, Fucecchio, Montopoli Val d'Arno, San Miniato, Santa Croce, Santa Maria a Monte.

¹² L'Accordo di Programma per la tutela dell'area umida del Padule di Fucecchio è stato sottoscritto il 29 luglio 2004 e aggiornato l'8 agosto 2008. I soggetti coinvolti dall'Accordo di Programma sono: Ministero della Tutela del Territorio, Regione Toscana, Autorità di Bacino del fiume Arno, Autorità di Ambito Territoriale Ottimale 2 (composto da 52 Comuni), ARPAT di Pisa e di Pistoia, Province di Pisa e di Pistoia, Circondario Empolesi Valdelsa, Comuni di Pontedera, San Miniato, Santa Croce, Fucecchio, Castelnuovo di Sotto, Ponte Buggianese, Associazione dei Conciatori di Santa Croce, Consorzio dei Conciatori di Ponte a Egola, Caldera Acque. Il totale delle risorse stanziato per finanziare l'Accordo è di 161 mil. di euro di cui: Ministero dell'Ambiente 42 mil. di euro, Regione Toscana 34 mil. di euro, Servizio Idrico Integrato 64 mil. di euro, associazioni dei Conciatori 14 mil. di euro, Valdera Acque SpA 7 mil. di euro.

¹³ Attualmente il depuratore (Acquamo S.p.A.) ha una capacità di circa 1,8 milioni di abitanti equivalenti. Per completare il sistema sarà potenziato anche di un altro depuratore presente nell'area di Santa Croce (Cuoio-depur).

Il complesso sistema di riorganizzazione dei servizi idrici intendeva rispondere non solo alle esigenze delle utenze civili ma anche a quelle di natura industriale localizzate soprattutto nel distretto del cuoio (uno dei più grandi distretti conciarci d'Europa¹⁴). Il sistema conciario necessita infatti, per il suo funzionamento, di grandi quantità di acqua di buona qualità prelevata principalmente dalla falda acquifera e produce, come scarti di lavorazione, una quantità considerevole di fanghi conciarci la cui depurazione, per quanto rigorosa e complessa, alimenta scarichi inquinanti che vengono gestiti sovente mediante apposite deroghe normative. I fanghi contengono, oltre ad inquinanti chimici, un indice di salinità particolarmente alto, superiore alle soglie di tollerabilità e che non si riescono ad abbattere adeguatamente nemmeno con i più moderni sistemi di trattamento: ne consegue che serve ridurre tale salinità con l'immissione di reflui civili in grado di migliorare la capacità depurativa degli impianti.

Il sistema dei «due tuboni» avrebbe pertanto consentito di raggiungere un duplice obiettivo: migliorare il trattamento dei reflui civili e nello stesso tempo favorire una migliore depurazione dei fanghi industriali e il conseguente riutilizzo delle acque depurate nel sistema produttivo (con una considerevole riduzione del prelievo da falda).

Il progetto di riorganizzazione dei servizi idrici, così come inizialmente ipotizzato, incontrava però alcuni ostacoli di natura tecnica, riguardanti soprattutto la Valdinievole e il Padule di Fucecchio. Quest'ultimo, con una estensione di circa 1.800 ettari, distribuiti fra la Provincia di Pistoia e la Provincia di Firenze, rappresenta la più grande palude interna italiana. Il suo approvvigionamento idrico è garantito quasi esclusivamente da una serie di canali che, una volta ultimato il progetto, sarebbero stati sostituiti dai «due tuboni». Il nuovo sistema avrebbe convogliato verso gli impianti di Santa Croce le acque della Valdinievole provocando un deficit idrico al Padule di Fucecchio pari a 930.000 metri cubi di acqua nei quattro mesi estivi. Secondo gli esperti, un simile deficit non avrebbe consentito di mantenere il deflusso minimo vitale in grado di garantire la conservazione degli ecosistemi acquatici esistenti¹⁵.

Per risolvere il problema del Padule il progetto originario prevedeva la realizzazione di 5 invasi di raccolta delle acque piovane e fluviali che avrebbero

¹⁴ Il comprensorio del cuoio rappresenta una delle aree a maggior tasso di industrializzazione della Toscana. Due sono le attività produttive prevalenti: la lavorazione della pelle e del cuoio e quella calzaturiera. Nelle attività legate alla lavorazione delle pelli e del cuoio sono impiegati quasi 10.000 addetti, occupati in circa 800 unità produttive. Le concerie della zona coprono circa il 35% della produzione nazionale di pelli per calzatura, abbigliamento e il 98% della produzione di cuoio da suola (<http://pisa.guidatoscana.it/storia-cultura-economia/economia-provincia-pisana.asp>).

¹⁵ L'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (Arpat) ha calcolato che per preservare il cratere palustre del Padule di Fucecchio è necessario garantire un apporto idrico nei mesi estivi (giugno-settembre) superiore al deflusso minimo vitale, immettendo circa 8.126 mc/giorno (pari a circa 975.000 mc nel periodo giugno-settembre). Attualmente sono attivi, ma obsoleti, 8 impianti che depurano le acque civili della Valdinievole ovest. Gli impianti esistenti servono 34.000 abitanti circa, consentono di depurare una quantità di acqua pari a 2.300.000 metri cubi (mc) l'anno ma non riescono a soddisfare le esigenze di allacciamento alla rete fognaria delle abitazioni e delle attività produttive esistenti, né quelle di nuove urbanizzazioni, civili e/o di attività produttive. I depuratori esistenti scaricano nel Pescia di Pescia e nel Pescia di Collodi e successivamente nei due canali ai lati del Padule. Questo garantisce l'immissione di acque nel Padule che, benché non di sufficiente qualità, evitano il suo completo prosciugamento durante il periodo estivo.

avuto la funzione di vere e proprie riserve di acqua da immettere nel Padule nei mesi di secca. Tale soluzione non convinceva però tutti gli attori locali, soprattutto il Centro di ricerca documentazione e promozione del Padule di Fucecchio¹⁶ e le associazioni ambientaliste, che richiedevano, invece, di poter modificare il progetto dei «due tuboni». La loro proposta prevedeva la realizzazione un impianto di depurazione ad alta prestazione ambientale nei pressi del Padule in grado di garantire l'immissione di acqua di buona qualità nei mesi estivi.

È proprio tale proposta a trovare approvazione presso il Ministero dell'Ambiente e la Regione Toscana, costituendo la base di un nuovo Accordo di Programma (8 agosto 2008), che ha stabilito che le acque provenienti dal lato ovest della Valdinièvre vengano convogliate verso un nuovo depuratore a Ponte Buggianese per essere qui «ripulite» e immesse poi nel Padule¹⁷.

Così, mediante la realizzazione del nuovo impianto, sarebbe stato possibile immettere circa 1.100.000 mc di acqua depurata, migliorando la qualità complessiva delle acque del Padule ed evitando i periodi di secca dei mesi estivi. Inoltre, con la realizzazione dell'impianto di Ponte Buggianese, sarebbe venuta meno la necessità di realizzare uno dei due collettori inizialmente previsti dal progetto originario, in quanto le acque raccolte sul lato ovest della Valdinièvre sarebbero state depurate nei pressi del Padule e non più incanalate verso gli impianti di Santa Croce (di qui anche la nuova denominazione del progetto, che diventa «il tubone»).

6.3 | L'emergere del conflitto

Il depuratore di Ponte Buggianese, dopo la stipulazione del secondo accordo di programma, veniva dunque ad assumere una importanza strategica per la realizzazione dell'intero sistema di riorganizzazione dei servizi idrici. Il nuovo accordo prevedeva infatti che la costruzione dell'impianto procedesse contestualmente alla realizzazione di tutti gli altri interventi civili ed industriali previsti dal progetto. Ad un tempo, l'intervento di Ponte Buggianese oltre a garantire la sopravvivenza del Padule e un possibile sviluppo insediativo per le aree interessate dal progetto, costituiva la *conditio sine qua non* per dar corpo alla effettiva realizzazione del nuovo sistema idrico di area vasta.

In una parola, sembrava l'uovo di Colombo. Ma le politiche infrastrutturali che hanno gestazioni di lunga durata, come si sa, non hanno mai vita semplice e nessuna soluzione riesce facilmente ad ottenere i crismi dell'irreversibilità.

¹⁶ Il Centro di ricerca, documentazione e promozione del Padule di Fucecchio è un'associazione senza fini di lucro che promuove la conservazione e la valorizzazione del Padule di Fucecchio, del Lago di Sibolla e di altri ambienti della Toscana settentrionale. La Provincia di Pistoia, pur mantenendo la gestione diretta dell'area protetta, ha affidato al Centro di ricerca, compiti relativi alla fruizione ed alla supervisione tecnico-scientifica e al Consorzio di Bonifica del Padule di Fucecchio la manutenzione ambientale dell'area. (cfr. www.zoneumidetoscane.it/files/padprotezione.html).

¹⁷ L'Accordo di Programma stabilisce inoltre che venga realizzato solo uno dei 5 invasi inizialmente previsti e che vengano effettuate delle opere di manutenzione del Padule.

Così è stato anche per il depuratore di Ponte Buggianese. Il nuovo progetto ha infatti alimentato proprio nell'ambito territoriale di Ponte Buggianese un conflitto acceso che non ha risparmiato nessuno degli attori in gioco e che ha inteso rimettere in discussione proprio la realizzazione dell'impianto. I detrattori dell'opzione depuratore hanno infatti contestato, e, in special modo, l'utilità stessa di realizzare il depuratore: considerato eccessivamente impattante e meno efficace rispetto alla soluzione precedentemente ipotizzata dei *due tuboni*.

Ad alimentare le polemiche e la conflittualità locale ha anche concorso una situazione politico-amministrativa instabile. La scelta di realizzare l'impianto di depurazione era stata formalmente assunta, per la competenza dell'amministrazione di Ponte Buggianese, dal Commissario prefettizio chiamato a reggere le sorti del Comune dopo lo scioglimento del Consiglio Comunale avvenuto nel settembre del 2007.

Nell'aprile del 2008 viene eletta la nuova Giunta Comunale¹⁸ che ribadisce la decisione di realizzare l'impianto ma indica un sito (via del Liscaio) diverso da quello originariamente individuato dall'accordo di programma (che lo localizzava nell'area di Pratogrando)¹⁹.

Di qui altre e intense polemiche: una parte della comunità locale contesta, oltre all'utilità del nuovo impianto (preferendo la soluzione precedente dei «due tuboni»), la nuova localizzazione (ritenuta troppo vicina alle abitazioni e ai «luoghi della memoria»²⁰).

Il periodo che intercorre tra l'individuazione del sito e l'avvio del processo partecipativo, avvenuto nell'ottobre del 2009, è scandito da una serie di tensioni e diatribe, testimoniate da una corposa rassegna di dichiarazioni e argomentazioni contrastanti sulla stampa locale, che inaspriscono la conflittualità, radicalizzano le posizioni in campo e soprattutto bloccano il processo decisionale concernente l'attuazione del complesso sistema di riorganizzazione dei servizi idrici della zona.

Per superare la fase di *impasse* che ne deriva, viene stabilito dall'Amministrazione Comunale di rimettere in discussione la scelta localizzativa e di attivare una discussione pubblica organizzata che faciliti l'individuazione definitiva del sito. A tale scopo il Comune di Ponte Buggianese, con il sostegno della Provincia di Pistoia e della stessa Regione Toscana, chiede e ottiene che l'Autorità Regionale per la Partecipazione finanzi uno specifico processo partecipativo²¹, che permetta alla stessa Amministrazione Comunale di provvedere all'opzione di propria competenza circa la localizzazione del sito, e di concorrere – con l'efficacia di una soluzione preventivamente condivisa in merito al sito – con Provincia e Regione sia alla progettazione esecutiva dell'impianto sia

¹⁸ Il 13 aprile 2008 viene eletto a Sindaco di Ponte Buggianese, Pierluigi Galligani, che sarà uno dei promotori del processo partecipativo «Il Padule che vorremmo».

¹⁹ I due siti sono posti entrambi a ridosso delle aree protette; il primo a nord delle aree e il secondo a est.

²⁰ Monumento e serie di lapidi che ricordano l'eccidio di 175 persone (per la maggior parte donne, anziani e bambini) avvenuto il 23 agosto 1944 da parte delle truppe naziste.

²¹ Il progetto è stato appunto finanziato dall'Autorità Regionale per la Partecipazione della Regione Toscana come progetto di interesse regionale.

alla definizione degli ulteriori interventi a sostegno della tutela, della qualificazione e della valorizzazione dell'intera area del Padule di Fucecchio²².

In particolare, al processo partecipativo viene assegnato un obiettivo pregiudiziale: definire mediante una discussione strutturata sul piano informativo, analitico e interattivo con la comunità locale i criteri da adottare per selezionare il sito ottimale del depuratore, senza escludere alcuna possibile alternativa. Una eventuale «opzione zero» non sarebbe stata assunta tra le alternative; tuttavia, la discussione pubblica avrebbe potuto affrontare qualunque profilo critico o problematico fosse risultato utile trattare da parte dei partecipanti. Questa, in ogni caso, è stata la garanzia dibattimentale cui si è sempre attenuto il garante della comunicazione nella sua responsabilità istituzionale di guida e coordinamento del processo partecipativo. Fermo il fatto che l'impianto sarebbe stato comunque realizzato, il processo partecipativo doveva affrontare il dove e pertanto il come realizzarlo. Ma non sarebbe stato privato, quel processo, dell'opportunità di discutere e ridiscutere le ragioni, i vecchi e i nuovi eventuali argomenti a sostegno della scelta depuratore: con tutti i rischi politici che potevano derivarne. In una parola, pur nell'ambito di una discussione formalmente limitata alla localizzazione dell'impianto, sarebbe stato inevitabile (e ad avviso del garante, opportuno) riaffrontare i fondamenti di quella scelta e verificarne la tenuta alla luce di uno specifico «dibattito pubblico». E così è stato.

6.4 Le ragioni del conflitto

La prima fase di indagine, che ha coinvolto gli esponenti più rappresentativi della comunità locale e del relativo ambito territoriale, e cittadini del comune di Ponte Buggianese selezionati casualmente²³, ha messo lo spessore reale della «questione». In particolare, è emerso con nettezza che:

1. il conflitto era limitato ad una serie di attori ben individuabili che avevano interessi diretti e specifici nel Padule (residenti di siti specifici, associazioni venatorie e associazioni ambientaliste);
2. i cittadini residenti nel Comune ma non nel Padule o in prossimità dei suoi siti generalmente ignoravano il tema o non erano interessati a prendere parte al dibattito.

Dall'indagine emerge un altro dato interessante: il conflitto non solo è rappresentato da un numero ristretto e molto consapevole di attori, ma riguarda temi

²² Il processo partecipativo è stato progettato e successivamente realizzato – sulla base delle indicazioni del garante regionale per la comunicazione nel governo del territorio ai sensi della L.R. n. 1/2005 – da parte di Avventura Urbana e Sociolab che hanno operato come Associazione temporanea di imprese risultata vincitrice della gara europea per l'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva e messa in opera dei processi partecipativi finanziati mediante le risorse della legge 69.

²³ La fase di indagine ha coinvolto, attraverso la somministrazione di interviste, i principali portatori di interessi presenti nell'area e un gruppo consistente di cittadini (369) incontrati casualmente nei luoghi di aggregazione, presso le scuole, i mercati, gli uffici pubblici ai quali è stato somministrato un breve questionario.

che solo indirettamente hanno a che fare con l'impatto ambientale e sociale provocato dall'impianto.

La vera partita si gioca infatti nel confronto tra associazioni venatorie e gruppi ambientalisti sul futuro del Padule di Fucecchio.

In particolare, le associazioni venatorie mostravano una profonda preoccupazione rispetto alla possibilità che l'acqua immessa dal depuratore nei periodi estivi potesse modificare l'assetto idrico del Padule portando di fatto ad una estensione dell'area umida. La temuta estensione dell'area umida avrebbe provocato, per le associazioni venatorie, una serie di ripercussioni negative quali:

1. la possibilità che venissero allagate zone del Padule utilizzate nei mesi estivi per la caccia «a piedi»;
2. la possibilità che una maggiore disponibilità di acqua avrebbe potuto provocare un'estensione della zona protetta (con una conseguente riduzione delle attività venatorie anche nei periodi invernali quando si pratica la caccia con i «barchini»);
3. la possibilità che potesse ampliarsi l'influenza del Centro di documentazione del Padule di Fucecchio (che gestisce l'area protetta) a discapito delle altre attività presenti nel Padule (attività agricole e venatorie).

Le polemiche che contrapponevano le associazioni venatorie e il Centro di documentazione erano acute anche dal fatto che il Centro, attraverso forme di pressione sulla Regione Toscana e sul Ministero dell'Ambiente, era riuscito a modificare il progetto originario dei «due tuboni» e ad ottenere la realizzazione del depuratore (scelta non del tutto accettata dalle associazioni venatorie neanche al termine del processo partecipativo).

Accanto a questi temi, quasi a formare un fronte unico, si aggiungevano le proteste dei residenti, raccolti nel Comitato Pratogrande, che protestavano contro la scelta del sito.

Nonostante le divergenze espresse dagli attori locali, l'analisi delle posizioni e degli interessi in campo ha mostrato come il conflitto fosse gestibile e fosse possibile trovare una soluzione condivisa ai problemi segnalati dai diversi attori locali. Inoltre, l'indagine ha consentito di strutturare il processo secondo le esigenze espresse dal territorio e di definire il perimetro del conflitto e di ridurre la discussione ad un numero limitato ma significativo di argomenti.

Si pone particolare enfasi alla fase di avvio del processo in quanto è nelle prime fasi di analisi e studio che si riesce a capire se vi sono le condizioni affinché un processo partecipato e in questo caso negoziale, possa avere delle buone chance di successo. In questo caso, l'analisi iniziale ha messo in evidenza che:

- sarebbe stato possibile trasformare una politica apparentemente a somma zero (impianto sì – impianto no) ad una a somma positiva dove fosse possibile individuare dei vantaggi per gran parte degli attori in gioco;

- i temi di discussione erano limitati ma consentivano di allargare il ventaglio delle alternative e delle decisioni possibili così da poter allargare la posta in gioco e trovare soluzioni creative al conflitto;
- i portatori di interessi (sia pubblici che privati) avevano una reale intenzione di partecipare al processo (lo ritenevano utile pur con qualche diffidenza iniziale);
- i rappresentanti degli enti locali e delle istituzioni erano realmente intenzionati a concorrere alla definizione del problema e delle sue soluzioni e soprattutto a tenere conto dei risultati del processo.

6.5 Il processo partecipativo²⁴

Il processo, così come previsto dalla Legge Regionale sulla Partecipazione²⁵, è durato circa nove mesi ed è stato suddiviso, con il consenso dei partecipanti, in due fasi: la prima (settembre-dicembre 2009) dedicata all'individuazione del sito per la localizzazione del depuratore; la seconda (gennaio-marzo 2010) finalizzata all'individuazione delle azioni di sviluppo del Padule di Fucecchio.

Dal punto di vista metodologico si è optato per un processo che alternasse momenti di dibattito e presentazione pubblica del processo e dei suoi risultati²⁶ a momenti di confronto e discussione in grado di coinvolgere i principali portatori di interesse.

I rappresentanti delle associazioni e degli interessi locali sono stati coinvolti all'interno di un percorso di apprendimento, discussione e deliberazione attraverso l'organizzazione e gestione di tavoli di lavoro tematici che hanno affrontato tutte le questioni conflittuali che caratterizzavano il processo.

I lavori dei tavoli sono stati supervisionati da un comitato di garanzie (di cui si parlerà nei paragrafi successivi) e supportati da specifici gruppi tecnici formati dai rappresentanti degli enti e delle organizzazioni che avevano competenze nell'attuazione del progetto.

6.6 L'informazione e la conoscenza

Il processo ha messo in evidenza, sin dalle fasi iniziali, la necessità di fare chiarezza sul complesso sistema di riorganizzazione dei servizi idrici e di definire una base informativa comune che consentisse agli attori locali di confrontarsi con dati certi. Gli aspetti legati all'informazione e alla conoscenza reale dei problemi acquistano in questo processo un significato particolare in quanto per mesi si era svolta una discussione, in gran parte sui giornali locali, basata su

²⁴ Il processo è stato coordinato dal Garante della comunicazione della Regione Toscana, istituto previsto dalla Legge Regionale 3 gennaio 2005 n. 1, recante "Norme per il governo del territorio".

²⁵ Legge regionale 69 del 27 dicembre 2007, www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione.

²⁶ Sono stati organizzati nell'arco di 9 mesi 5 incontri pubblici: 1 di presentazione del processo e dei suoi obiettivi; 3 di restituzione intermedia dei risultati raggiunti; 1 di presentazione finale dei risultati.

reciproche accuse (soprattutto tra associazioni venatorie, ambientaliste e amministrazione), che aveva veicolato una serie di informazioni parziali se non del tutto errate. La mancanza di informazioni, la scarsa fiducia e il reciproco sospetto rappresentavano pertanto un primo elemento di *impasse* del processo: prima ancora di entrare nel merito della discussione era necessario costruire un clima di fiducia tra le parti, da realizzare attraverso l'esplicitazione delle reciproche posizioni e la costruzione di una base informativa comune.

6.7 I tavoli di lavoro con gli attori locali

I tavoli di lavoro sono stati così organizzati per fornire ai partecipanti, nella prima fase dei diversi incontri, elementi informativi e conoscitivi, che sono poi stati discussi ed approfonditi in sessioni di lavoro organizzate per piccoli gruppi.

Le informazioni venivano fornite, a seconda dei temi di discussione, da esperti di settore e/o dagli stessi partecipanti al tavolo di lavoro (come nel caso del Centro di documentazione del Padule di Fucecchio). Al termine delle diverse giornate di lavoro venivano restituiti a tutti i partecipanti (30/40 persone) i risultati dei diversi gruppi e raccolte le domande di chiarimento (che sarebbero poi state rivolte agli esperti e restituite in forma scritta a tutti i partecipanti e pubblicate sul sito internet del progetto).

La prima parte del processo, quella dedicata alla selezione del sito per la localizzazione dell'impianto, ha visto l'organizzazione di quattro incontri tematici: il primo dedicato ad illustrare il sistema complessivo della riorganizzazione dei servizi idrici, le caratteristiche e il funzionamento dell'impianto di depurazione; il secondo dedicato ai temi della tutela del Padule di Fucecchio e agli interventi per la sua salvaguardia; il terzo, finalizzato alla presentazione delle ragioni che hanno condotto l'amministrazione all'individuazione del sito di via del Liscaio e alla definizione dei criteri di localizzazione dell'impianto; il quarto dedicato alla sintesi dei primi risultati del processo da inserire nella relazione del Garante della comunicazione.

I quattro tavoli di lavoro hanno messo in evidenza alcune importanti condizioni di fatto per la buona riuscita del processo partecipativo. Quali le seguenti:

- è emersa con chiarezza la responsabilità dei diversi attori in gioco ed in particolare il ruolo svolto dal Centro di documentazione che da un lato, ha dovuto ammettere il proprio ruolo nella ridefinizione del progetto dei «due tuboni» a favore dell'ipotesi del depuratore ma dall'altro ha argomentato le ragioni di tale scelta in modo esplicito e chiaro;
- si è capito che la quantità di acqua che sarebbe stata riversata nel Padule sarebbe stata appena sufficiente ad assicurare un buon apporto idrico alle attuali aree protette e non sarebbe stata sufficiente per allargare altre porzioni di territorio;
- è risultato evidente che le aree protette non avrebbero rischiato alcun allagamento perché sia la Provincia di Pistoia che la Regione Toscana sono sta-

te indotte nel corso del processo a ribadire ufficialmente la volontà di non estendere le aree sottoposte a tutela;

- è stato acquisito come risultato condiviso che le attività venatorie non avrebbero subito alcuna limitazione e che complessivamente la qualità delle acque del Padule sarebbe negli anni costantemente migliorata con un conseguente arricchimento ambientale dell'intero ecosistema;
- un'ulteriore acquisizione ha riguardato le opere di riqualificazione dei fossi e dell'intero sistema idrologico del Padule, che avrebbero portato dei benefici all'intero sistema, mentre l'acqua in uscita dal depuratore sarebbe stata incanalata principalmente nelle aree protette senza la necessità di costruire nuovi invasi e senza modificare l'assetto esistente dei canali;
- infine, i criteri di localizzazione del depuratore avrebbero dovuto adeguarsi alle diverse esigenze espresse nel corso del processo.

L'emergere di un consenso diffuso attorno a tali condizioni ha alimentato un clima di maggiore fiducia soprattutto nei confronti dei responsabili della gestione del processo che tali condizioni hanno promosso attraverso al discussione ponendosene a garanzia. Il che ha consentito di poter focalizzare il dialogo sulla definizione dei criteri di localizzazione da privilegiare per situare l'impianto nel Padule e di rimandare ad una seconda fase la definizione delle strategie e delle azioni concernenti la valorizzazione del suo territorio²⁷.

6.8 I criteri di localizzazione e la scelta del sito²⁸

La definizione dei criteri per la selezione del sito ha contemplato una specifica articolazione dialogica. Ai partecipanti è stato chiesto, in primo luogo, di indicare quello che avrebbe potuto rappresentare a loro avviso il ventaglio completo delle ipotesi ragionevoli di localizzazione. Ne è derivata una nuova serie di possibili siti, da sottoporre poi a selezione comparativa sulla base di criteri individuati, discussi e condivisi ad opera degli stessi partecipanti. L'opportunità di chiedere ai cittadini di segnalare nuovi e altri siti aveva infatti lo scopo, oltre che di renderli compartecipi della decisione, di garantire di non aver tralasciato alcuna alternativa «socialmente» ragionevole e di disporre di argomenti comparativi altrettanto «socialmente» fondati e apprezzati come tali dagli stessi partecipanti. Nei processi localizzativi capita spesso che si prendano decisioni vagliando un novero parziale di opzioni sulla base di valutazioni tecniche che spesso non convincono le comu-

²⁷ La proposta di dividere in due il processo era già stata avanzata nel corso delle prime riunioni ma proprio per mancanza di fiducia e l'assenza di risultati concreti ottenuti dal processo era stato respinto dai partecipanti (che correttamente ritenevano la localizzazione del sito un elemento essenziale per lo sviluppo dell'area che non poteva essere trattato separatamente).

²⁸ Il metodo per l'individuazione e la valutazione dei criteri di selezione dei siti è stato messo a punto con il contributo di Maria Franca Norese, esperta di Analisi Multicriteri e docente presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale e della Produzione del Politecnico di Torino.

nità locali e che lasciano spazio a polemiche o addirittura conflitti successivi circa le ragioni per le quali certi siti sono stati valutati ed altri no. Ciò che si voleva evitare era appunto questo rischio di delegittimazione *ex post*.

Così, i partecipanti, facendo leva sulla propria profonda conoscenza del territorio, hanno potuto indicare, mediante il vaglio analitico e dialogico di due successivi incontri, un numero consistente di localizzazioni alternative. Quale risultato di tale lavoro sono emersi 10 siti suscettibili di ponderazione comparativa²⁹. La soluzione proposta dall'Amministrazione Comunale (sito di via del Liscaio) sarebbe stata pertanto posta a confronto con essi.

I siti in questione erano i seguenti:

1. Pratogrande ex sito 1;
2. Pratogrande ex sito 2 (Rinchiusino);
3. Pratogrande ex sito 3;
4. sito presso l'area delle Colmate;
5. sito presso il triangolo tra la Pescia di Collodi e il Fosso della Sibolla;
6. sito presso il «ponticino» sulla Pescia di Collodi tra la Pescia e il fosso di Montecarlo;
7. sito presso l'attuale depuratore di Pieve a Nievole;
8. sito presso l'area di Via Maggino e via Ponte del Pallini;
9. sito presso la Zona Nord del Golfo;
10. sito presso la Zona Nord argine del Piaggione.

Parallelamente all'individuazione di siti alternativi, i partecipanti hanno discusso e proposto una serie di criteri e/o indicazioni rilevanti attraverso i quali valutare i vari siti proposti. I «criteri» sono stati individuati partendo dalle preoccupazioni e dai timori che i singoli cittadini hanno espresso nel corso dei lavori. Si è chiesto a ciascun partecipante di esprimere, singolarmente, il proprio punto di vista e di indicare quali fossero i parametri a cui fare attenzione ai fini della localizzazione dell'impianto. Le successive discussioni nei gruppi hanno poi consentito di giungere a un elenco di criteri, condiviso da tutti i partecipanti. Esso è stato in seguito sottoposto alla valutazione dei tecnici e degli esperti che hanno preso parte al processo in rappresentanza degli enti e delle istituzioni competenti.

I criteri condivisi per la selezione comparativa dei siti possibili sono pertanto risultati i 12 seguenti:

1. il grado di *rischio idrogeologico* che ogni sito avrebbe rappresentato per l'impianto;

²⁹ Il sito numero 9 (Zona Nord del Golfo) e il sito 10 (Zona Nord argine del Piaggione) non sono emersi dalla discussione dei tavoli di lavoro ma indicati per altre vie. In particolare la localizzazione della Zona Nord del Golfo è stata proposta da un gruppo di cittadini ed inviata via mail al sito del progetto il 22 novembre 2009. Il sito Zona Nord Argine del Piaggione è stato invece proposto dal Sindaco, con una esplicita richiesta di esame ai tecnici, anticipata oralmente nell'ultima adunanza del comitato di garanzia, che ha avuto luogo nella sala del Consiglio Comunale, il 20 novembre 2009.

2. quanto sarebbe stata garantita da ciascuna delle singole ubicazioni comparabili la *maggior distanza possibile dell'impianto dalle abitazioni*;
3. quanto sarebbe stata garantita da ciascuna delle singole ubicazioni comparabili la *maggior distanza possibile dell'impianto dall'ingresso del Padule*;
4. quanto l'ubicazione dell'impianto avrebbe assicurato la sua *migliore funzionalità possibile rispetto alla rete fognaria*;
5. quale grado di *efficienza della distribuzione idrica* sarebbe derivata da una ubicazione dell'impianto rispetto ad un'altra e quanto onerose sarebbero state le opere infrastrutturali conseguenti;
6. quale grado di *efficienza energetica* (vale a dire la misura del consumo energetico per eventuali pompaggi) ogni singola possibile ubicazione dell'impianto avrebbe assicurato;
7. quanto *consumo di suolo* per opere infrastrutturali connesse (come quelle per la viabilità) ogni singola ubicazione avrebbe comportato;
8. l'ammontare dei *costi di realizzazione* conseguenti alle singole localizzazioni possibili;
9. le dimensioni dei *tempi di espletamento delle procedure amministrative* relative alle singole possibili ubicazioni;
10. l'esistenza e la entità dei *vincoli normativi* correlati alle diverse possibili ubicazioni;
11. il grado di *conformità* di queste ultime *agli strumenti urbanistici*;
12. quanto ciascuna delle singole ubicazioni comparabili avrebbe garantito la *maggior distanza possibile dell'impianto dai luoghi della memoria*³⁰.

Una volta definito l'elenco dei criteri di valutazione è stato affrontato il tema di come ordinarli secondo una scala di priorità condivisa da tutti i partecipanti. Questi ultimi sono riusciti ad esprimere delle preferenze sufficientemente definite così da consentire di costruire una prima «gerarchizzazione» dei criteri di valutazione.

I criteri emersi sono stati infatti distribuiti secondo la seguente scala d'importanza:

1. criteri ritenuti *imprescindibili*: cioè considerati *tali* da almeno 3 gruppi di lavoro su 4;
2. criteri ritenuti *importanti*: cioè considerati *di grande rilievo* da almeno 2 gruppi di lavoro su 4;
3. criteri ritenuti rilevanti ma *meno discriminanti*: cioè considerati di *minor rilievo* per quanto in sé significativi, da almeno 3 gruppi di lavoro su 4.

La graduatoria dei criteri che ne è derivata è la seguente:

- Criteri *imprescindibili*:
 - distanza dalle abitazioni;
 - rischio idrogeologico;

³⁰ Cfr. la nota 20.

- distanza dai luoghi della memoria.
- Criteri *importanti*:
 - distanza dall'ingresso del Padule (Dogana del Capannone);
 - consumo di suolo (derivante dalla necessità di realizzare opere aggiuntive-strade);
 - eventuali vincoli normativi a cui sono sottoposte le diverse aree.
- Criteri *meno discriminanti*, ancorché significativi:
 - funzionalità rispetto alla rete fognaria;
 - grado di efficienza della distribuzione idrica;
 - grado di efficienza energetica (necessità di pompare l'acqua per immetterla nel Padule);
 - costi di realizzazione dell'impianto; tempi di realizzazione; conformità agli strumenti urbanistici.

Gli undici siti sono stati poi sottoposti alla valutazione tecnica degli esperti della Regione Toscana, della Provincia di Pistoia, del Comune di Ponte Buggianese, dell'ARPAT (dipartimento di Pistoia) e dell'Autorità d'ambito (ATO 2) secondo i criteri individuati dai cittadini.

La valutazione comparata dei diversi siti è stata effettuata attraverso parametri di misurazione dei diversi criteri proposti dai tecnici degli enti e delle amministrazioni competenti e condivisi dai partecipanti³¹.

³¹ I tecnici che hanno effettuato la valutazione hanno proposto di considerare:

- la distanza dalle abitazioni – indicando come «vicino» alle abitazioni un sito dove nell'arco di 300 metri sia presente più di 1 abitazione e come «lontano» quando nell'arco di 300 metri sia presente 1 sola abitazione. Sono considerati migliori i siti più distanti dalle case;
- rischio idrogeologico – si è tenuto conto della classificazione dei territori a rischio come indicati dal Piano d'Assetto Idrogeologico (PAI) del bacino del Fiume Arno. Sono considerati migliori i siti con minor rischio idrogeologico;
- distanza dai luoghi della memoria – si sono considerati «vicini» i siti posti nelle immediate vicinanze dei cippi della memoria e quelli da cui sarebbe stato possibile scorgere la sagoma del depuratore. Sono invece stati giudicati «lontani» i siti da dove non è possibile scorgere i cippi della memoria. Sono valutati migliori i siti posti più lontano dai luoghi della memoria;
- distanza dall'ingresso del Padule – sono stati giudicati «vicini» i siti posti nelle immediate vicinanze della Dogana del Capannone (possibilità di scorgere il depuratore dalla Dogana o necessità di transitarvi nelle immediate vicinanze per accedere al depuratore), mentre sono stati giudicati «lontani» i siti che non interferiscono con la Dogana del Capannone. Sono valutati migliori i siti situati più lontano dall'ingresso del Padule;
- consumo di territorio – misurato rispetto alla necessità di realizzare opere e infrastrutture (strade) per il funzionamento dell'impianto. Un sito è considerato «buono» quando le opere necessarie sono minime; «sufficiente» quando è necessario intervenire con opere di una certa consistenza e «insufficiente» quando le opere incidono in modo rilevante sui costi dell'opera. Sono considerati migliori i siti dove sarà necessario realizzare un minore ammontare di opere infrastrutturali;
- vincoli normativi a cui sono sottoposte le diverse aree – per ciascun sito sono stati indicati i vincoli paesaggistici e normativi presenti. Sono considerati migliori i siti che presentano il minor numero di vincoli;
- funzionalità rispetto alla rete fognaria – misurato in termini di difficoltà tecnica e costi necessari ad allacciare il depuratore alla rete fognaria. Un sito è considerato «buono» quando le opere necessarie per allacciare la rete fognaria sono minime, «sconsigliabile» quando le difficoltà tecniche impongono interventi significativi e rilevanti. Sono considerati migliori i siti che consentiranno un allacciamento più agevole alla rete fognaria;
- grado di efficienza della distribuzione idrica – misurato in termini di difficoltà tecnica e di costi necessari a garantire una efficiente distribuzione delle acque depurate all'interno del Padule. Sono giudicati «buoni» i siti che si trovano in prossimità della testa del fosso della Croce (luogo da cui dovrebbe partire la

Al termine delle valutazioni delle diverse alternative è emerso che *tre siti* potevano essere considerati i «migliori» e sono stati definitivi come siti di fascia A (siti 3, 10 e 11), mentre tutti gli altri siti sono stati collocati «a pari merito» in una seconda fascia di preferenzialità.

I primi *tre siti* sono stati quindi indicati all'Amministrazione Comunale come localizzazioni ottimali per l'ubicazione dell'impianto e la sua realizzazione.

L'Amministrazione, a seguito di proprie valutazioni interne, ha indicato, nel corso dell'assemblea pubblica del 2 dicembre 2010, la scelta di localizzare l'impianto nella *Zona Nord Argine del Piaggione (sito 11)*. Ubicazione che è stata successivamente ratificata dal Consiglio Comunale il 16 dicembre 2009 (mediante delibera del Consiglio Comunale di Ponte Buggianese n. 86 del 16 dicembre 2009).

6.9 | La rimozione di un ultimo ostacolo all'opzione localizzativa condivisa

L'individuazione del sito ha dovuto comunque affrontare un ultimo ostacolo, non emerso nel corso della discussione pubblica e che avrebbe potuto inficiare le risultanze del percorso dialogico compiuto³². La localizzazione individuata era infatti sottoposta ad uno specifico e duplice vincolo «ambientale», essendo collocata in un Sito di Interesse Regionale (SIR) limitrofo a una Zona a protezione speciale (ZPS). Questa peculiarità vincolistica, per quanto nota a tutti i partecipanti al processo, non si è tradotta in un reale elemento ostativo benché sia stata evidenziata anche in Consiglio Comunale nel corso della seduta in cui è stato approvato il sito prescelto mediante il processo partecipativo³³.

distribuzione delle acque per il Padule). Man mano che ci si allontana dalla testa del fosso della Croce i siti sono giudicati prima «sufficienti» e poi «sconsigliabili». Sono considerati migliori i siti che consentiranno una migliore efficienza rispetto alla distribuzione idrica;

- grado di efficienza energetica – misurato in termini di costi necessari per pompare l'acqua da immettere nel Padule. Un sito è considerato «buono» e «sufficiente» in base alla quantità di energia necessaria per il pompaggio (la quantità di energia necessaria dipende dalla distanza del depuratore dal fosso della Croce). Sono considerati migliori i siti che consentiranno il minor uso di energia per il pompaggio dell'acqua;
- costi di realizzazione dell'impianto – valutati in base al costo originario previsto per la realizzazione dell'impianto nel sito di Pratogrande (sito individuato nel precedente accordo di programma). Si è scelto di utilizzare questo parametro di riferimento in quanto, per il sito di Pratogrande, era stata avviata una fase preliminare di progettazione dell'impianto che prevedeva una prima stima dei costi. Ogni sito è stato pertanto valutato facendo riferimento ai costi stimati per il sito di riferimento di Pratogrande. Sono considerati migliori i siti che consentiranno di realizzare l'impianto al minor costo;
- tempi di realizzazione – misurati in tempi tecnici e amministrativi per ottenere le autorizzazioni a costruire. I tempi sono considerati «brevis» quanto i siti sono collocati al di fuori dell'area contigua e «lunghi» quando i siti si trovano al suo interno. Sono considerati migliori i siti posti all'esterno dei confini dell'area contigua alla zona protetta;
- conformità agli strumenti urbanistici – misurati in base alla necessità di modificare gli strumenti urbanistici vigenti per realizzare l'impianto. Sono considerati migliori i siti che non richiedono alcuna variazione degli strumenti urbanistici.

³² Si ricorda che uno dei criteri ritenuti «importanti» dai partecipanti al processo riguardava proprio gli eventuali vincoli a cui gravanti sulle diverse aree, con l'intento di privilegiare le aree libere da vincoli.

³³ Sito comunque ritenuto più idoneo dal Consiglio Comunale nonostante la presenza del vincolo.

Ebbene, c'è da chiedersi come mai un elemento apparentemente così importante non abbia suscitato obiezioni rilevanti. Due appaiono le ragioni più evidenti:

1. la prima ha natura tecnica, in quanto nella intenzione degli amministratori regionali le due aree di protezione (area SIR e ZPS) avrebbero dovuto coincidere entro una unica perimetrazione ma per una serie di errori cartografici quest'ultima non ha mai avuto seguito in precedenza. Questo errore, conosciuto dalle amministrazioni e dalle organizzazioni locali, era già stato oggetto di discussioni tra tecnici delle diverse amministrazioni competenti e di proposte di correzione. Il fatto che il processo partecipativo abbia una volta di più evidenziato il problema proprio in relazione alla localizzazione dell'impianto ha indotto finalmente la Provincia di Pistoia e la Regione Toscana a rivedere congiuntamente la perimetrazione delle due aree determinandone l'unitaria e univoca coincidenza. Per cui, a seguito di questa nuova perimetrazione, il sito Zona Nord argine del Piaggione risulta esterno all'area SIR e dunque capace legittimamente di ospitare l'impianto. In altre parole è stato lo stesso processo partecipativo a determinare la soluzione di una evidente contraddizione «burocratica», rimuovendo così quello che avrebbe potuto configurarsi come un ostacolo «formale» ma insormontabile;
2. la seconda ragione per la quale il duplice vincolo non ha costituito un ostacolo è che il sito individuato rappresenta un punto di equilibrio tra i vari interessi in campo e tra le poste in gioco³⁴ dei diversi attori coinvolti: punto di equilibrio che nessuno tra loro ha ritenuto opportuno mettere in discussione. Per l'Amministrazione Comunale la scelta del sito voleva esprimere la volontà di riaffermare il proprio primato sulla scelta definitiva (della rosa dei tre siti possibili l'opzione è ricaduta proprio su quello presentato dal Comune per iniziativa del suo Sindaco). Mentre le associazioni ambientaliste hanno ritenuto «politicamente insostenibile» per la propria credibilità come interlocutrici «... di governo» l'apertura di un contenzioso per pochi metri di sfioramento nell'area sottoposta a protezione regionale, ponendo con ciò a repentaglio la realizzazione stessa dell'impianto: che per tali associazioni costituiva comunque un'esigenza prioritaria. Insistere sull'ostacolo avrebbe

³⁴ La nozione di «posta in gioco» identifica il contenuto della soluzione (o i contenuti delle soluzioni) dal punto di vista degli obiettivi dei singoli attori. In termini ipersemplificati si può affermare che la posta in gioco è ciò intorno a cui «si decide». Il punto che interessa rilevare è che per comprendere il comportamento degli attori, l'analista è chiamato a identificare la posta o meglio la percezione che della posta esprimono i singoli attori e, su tale base, come quella posta si articola nell'insieme della rete decisionale. La posta in gioco, di conseguenza, non può essere unica, a meno che un'unica sua percezione sia condivisa da tutti gli attori. Né costituisce un assunto stabile: in quanto può essere ri-definita nel corso del processo decisionale e più volte. La non unicità della posta in gioco e la pluralità della sua percezione è di certo un fattore complicante sul versante analitico ma è anche una leva di facilitazione, nella realtà di certi casi e certe circostanze, perché può agevolare la formazione delle decisioni: se i comportamenti degli attori hanno di mira oggetti parzialmente diversi, allora è meno probabile l'insorgere di situazioni conflittuali per «incompatibilità». Cfr. comunque, B. Dente, *Le decisioni di policy*, Bologna, il Mulino, 2011.

inoltre esacerbato i rapporti, già in parte difficili, con le associazioni venatorie, aumentando l'incertezza sugli esiti complessivi del processo decisionale. Così, le associazioni ambientaliste e il Centro di documentazione del Padule di Fucecchio hanno contestato, insieme ad alcuni esponenti dell'opposizione nel Consiglio Comunale di Ponte Buggianese, la scelta del sito in relazione alla presenza del vincolo SIR ma senza mai forzare la discussione in direzione di un conflitto «conclusivo».

6.9.1 Le azioni di sviluppo del Padule di Fucecchio

I temi relativi allo sviluppo del Padule sono stati approfonditi nella seconda parte del processo partecipativo. Gli obiettivi di questa seconda fase del lavoro consistevano nella soddisfazione di alcune esigenze tanto accessorie quanto strategiche. Le une e le altre, funzionali a proiettare il tema del depuratore e della sua localizzazione in una prospettiva territoriale «sistemica», ove cittadini, associazioni e Amministrazione comunale ponderassero posizioni, giudizi e ipotesi alla luce delle responsabilità di area vasta e di lungo andare che la scelta del sito comportava nei suoi presupposti e nei suoi effetti: tutti ben al di là delle formali competenze municipali. Si trattava, pertanto:

- a) di definire e condividere nuove e apposite regole di utilizzo e di gestione dei beni e delle risorse che compongono il Padule in modo da far convivere le differenti esigenze e aspettative espresse dai diversi attori territoriali (usi tradizionali dei luoghi, attività venatoria, rispetto e tutela dell'ambiente, accessibilità delle aree protette, valorizzazione della flora e della fauna ecc);
- b) elaborare una visione condivisa di sviluppo dell'area e individuare le risorse e le vocazioni locali da valorizzare;
- c) individuare le regole per la costituzione di un osservatorio di garanzia e monitoraggio con cui affiancare la progettazione e la realizzazione dell'impianto di depurazione.

Prima di individuare una visione condivisa di sviluppo era necessario trovare un accordo sulle forme di gestione del Padule e quindi affrontare le tensioni che contrapponevano le associazioni ambientaliste (propense ad una estensione delle aree naturalistiche a discapito delle attività venatorie) e le associazioni dei cacciatori (preoccupate che il Centro di documentazione estendesse la propria influenza sull'area). Pertanto, il primo punto su cui ci si è dovuti concentrare è stato quello della gestione idrica del Padule.

6.10 La gestione idrica del Padule

La previsione di realizzare un impianto di depurazione aveva suscitato, come abbiamo visto, molti interrogativi sulla futura gestione del Padule, a cominciare

dalla regolazione del suo regime idrico. Di qui una intensa riflessione da parte degli attori locali in merito ai destini futuri dell'area e alle forme di fruizione dei beni e delle funzioni che il Padule rappresenta. Il depuratore era infatti considerato dall'insieme dei partecipanti un intervento «di portata storica» che avrebbe potuto modificare – in senso positivo o negativo – la configurazione degli «usi» sociali e ambientali dell'area. E che avrebbe pertanto richiesto regole adeguate alle diverse attività correlate al Padule: l'imprenditoria agricola, la tutela e la valorizzazione della flora e della fauna, le pratiche venatorie.

Il processo partecipativo vi ha in qualche misura contribuito, almeno in potenza. Non ha certo risolto le contrapposizioni, forse insanabili, tra «cacciatori» e «ambientalisti», ma ha almeno reso esplicite, in modo netto e chiaro, le diverse posizioni in campo, inducendole a un terreno comune di discussione e ponderazione. Di qui l'idea di formulare un regolamento condiviso per la gestione delle acque basato su un uso plurimo delle risorse idriche (a seconda delle diverse attività che si praticano nel Padule). In particolare, la Provincia di Pistoia, individuata dagli stessi partecipanti come l'organo competente a redigere e applicare un simile regolamento, ha assunto a tale fine l'impegno di garantire una gestione «inclusiva» – e dunque adeguata alla pluralità delle funzioni – delle risorse idriche del Padule. Detto regolamento, secondo quanto suggerito dai partecipanti, dovrebbe infatti prevedere e assicurare:

- a) la presenza e la vitalità di aree a prevalente valenza naturalistica. Per esse si postula il maggior immagazzinamento e la conservazione della massima quantità di acqua in tutti i periodi dell'anno, salve sia le esigenze di manutenzione della vegetazione e degli habitat, sia le esigenze di ricambio idrico annuale;
- b) la presenza e la vitalità di aree a valenza faunistico-venatoria. Per esse sono da garantire: 1. l'immagazzinamento di acqua nei mesi invernali (gennaio/febbraio/marzo); 2. la presenza di acqua in Padule tra la primavera e l'estate per favorire la nidificazione e lo sviluppo della vegetazione; 3. l'apertura delle saracinesche tra luglio e settembre per consentire la manutenzione dei campi; 4. la regolazione tra settembre e fine anno delle risorse idriche per un efficace svolgimento delle attività venatorie;
- c) la piena vitalità delle aree a prevalente funzione agricola: assicurando ad esse dalla primavera all'autunno terreni esenti da inondazioni.

Queste le esigenze primarie che il regolamento dovrebbe soddisfare. Esse mostrano come il processo partecipativo abbia permesso, almeno in questa fase, che tutti gli interessi in gioco trovassero una soluzione tendenzialmente positiva e che l'insieme delle azioni garantissero allo stesso tempo uno sviluppo possibile all'area protetta mediante il deflusso minimo vitale permesso dalla realizzazione dell'impianto di depurazione. Ciò non significa che nel lungo periodo non possano riproporsi le tensioni tra ambientalisti e cacciatori sull'estensione

delle aree protette e sulla limitazione alle attività venatorie, ma in questa fase del processo si è comunque convenuto sull'opportunità che il depuratore e la sua ubicazione possano rappresentare circa la migliore gestione delle acque del Padule, grazie all'immissione nel cratere palustre di acqua depurata e quindi di migliore qualità. Ciò, senza ridurre lo svolgersi delle attività agricole e venatorie che tradizionalmente connotano e caratterizzano la vitalità stessa dell'area. In una parola, il processo partecipativo ha favorito il raggiungersi di un accordo plausibile tra le posizioni e gli interessi in campo, per altro sempre migliorabile durante la sua stessa messa in opera.

6.10.1 Le azioni di valorizzazione e sviluppo

L'accordo trovato sulla regolamentazione e la gestione delle risorse idriche ha poi consentito di concentrarsi sulle azioni di sviluppo del Padule di Fucecchio.

Le proposte emerse nel corso del processo indicano l'area come una risorsa da valorizzare dal punto di vista turistico rendendola più accessibile e soprattutto dotata di percorsi e strutture di visita.

I partecipanti concordano, anche per quanto riguarda le azioni di sviluppo dell'area, sull'esigenza di individuare azioni e progetti che sappiano tenere assieme le diverse vocazioni presenti nel Padule.

Le azioni di valorizzazione e promozione dell'area sono state individuate nel corso di due differenti incontri e raccolte in una mappa descrittiva dei diversi interventi. La Provincia di Pistoia si è impegnata a tenere conto delle indicazioni emerse nel corso del processo e a sviluppare le progettualità proposte all'interno dei propri progetti e strumenti di programmazione.

6.10.2 Garanzie per il controllo della messa in opera del progetto

Il processo partecipativo ha dato molto spazio anche agli aspetti legati alla definizione delle regole e delle modalità di coinvolgimento dei cittadini in merito al controllo e al monitoraggio sociale della progettazione e della realizzazione delle opere.

6.11 Le garanzie rispetto al processo

Per monitorare il percorso partecipativo e assicurare un'informazione trasparente e accessibile a tutti i cittadini è stato nominato all'inizio del processo un *comitato di garanzia* incaricato di seguire l'andamento del percorso partecipativo sotto il profilo dei tempi, dei contenuti, dell'inclusività e della completezza e trasparenza dell'informazione.

Il comitato, presieduto dal Garante per la comunicazione nel governo del territorio della Regione Toscana, inizialmente composto quasi esclusivamente da figure istituzionali, ha via via ampliato il proprio raggio di azione assumendo nel tempo la funzione di una vera e propria cabina di regia dell'intero processo decisionale.

Del comitato, progressivamente ampliato nella sua composizione, sono entrati a far parte, oltre ai rappresentanti degli enti e delle istituzioni, gli esponenti delle associazioni operanti nel territorio (comitati, associazioni venatorie ed ambientaliste), un rappresentante delle opposizioni del Consiglio Comunale di Ponte Buggianese, il difensore civico ed in ultimo una rappresentanza dei cittadini (5 cittadini estratti a sorte dalle liste anagrafiche del Comune).

La composizione definitiva del comitato annovera 27 partecipanti.

6.12 Le garanzie rispetto al processo futuro

Per rispondere ad una precisa richiesta del Consiglio Comunale il comitato ha assunto al termine del processo la funzione di seguire il progetto di realizzazione delle opere con una sistematica attività di monitoraggio dei lavori di progettazione e di realizzazione dei diversi interventi³⁵. Ciò ha consigliato di fare del comitato un luogo stabile e dunque adeguatamente rappresentativo delle voci della comunità locale che, senza sovrapporsi agli organi istituzionali di rappresentanza, potesse alimentare la necessaria attenzione e il necessario controllo civico e sociale sulla realizzazione e il funzionamento delle diverse opere.

6.13 Le garanzie e le compensazioni al territorio

Altro tema di forte interesse, emerso nel corso del processo, riguarda la *distribuzione territoriale* degli impianti pubblici ritenuti problematici o impattanti. La realizzazione del depuratore è stata considerata dalla comunità locale come la messa in opera di una funzione giovevole per l'intera area della Valdinievole: e non solo per il territorio del comune di Ponte Buggianese, chiamato anzi ad assumersene gli oneri localizzativi in nome di un'opzione strategica che attiene all'intero ambito della valle del Padule.

Tale consapevolezza ha stimolato nella comunità locale e nel processo partecipativo il formarsi di una duplice richiesta collettiva (dell'Amministrazione quanto della cittadinanza) chiara e netta: a. l'esclusione del territorio di Ponte Buggianese da ogni ulteriore ubicazione di impianti a valenza sovracomunale dal rilevante impatto territoriale; b. l'impegno delle Province interessate a promuovere un'azione concertata di perequazione territoriale in merito a previsioni urbanistiche e infrastrutturali concernenti l'insieme dell'area del Padule.

³⁵ In particolar modo i partecipanti al processo decisionale auspicavano: a) forte attenzione per il corretto funzionamento e per la gestione efficiente dell'impianto; b) forte interesse affinché l'impianto fosse progettato secondo elevati standard di qualità architettonica e fosse inserito correttamente nel paesaggio circostante; c) interesse per l'introduzione di forme di risparmio energetico nella gestione dell'impianto; d) interesse affinché l'impianto, grazie alla qualità tecnica e architettonica utilizzata, possa diventare «una cosa da mostrare» e non «da nascondere».

6.13.1 Cosa insegna la vicenda di Ponte Buggianese

Sono presto detti. Una questione che si dibatteva senza soluzione per molti anni, è stata finalmente risolta. La partecipazione ha risolto il problema e ha permesso alle istituzioni della rappresentanza politica di adempiere ai loro compiti, rimuovendo i fattori che avevano determinato la paralisi della mediazione politica.

A sommo avviso di chi scrive, si tratta di un cospicuo risultato, che fa giustizia dei timori e dei luoghi comuni che il professionismo politico associa alla stessa idea di partecipazione nella formazione delle politiche pubbliche. Qui, in luogo di qualunque ipotesi di delegittimazione – via partecipazione – del mandato alla rappresentanza e al governo politico della cosa pubblica, si è avuto – al contrario – una sorta di rinnovamento dialogico del mandato a rappresentare e a governare. È in questa chiave che Ponte Buggianese, col suo depuratore, diventa quasi un caso di scuola circa le virtualità «rilegittimanti» della partecipazione nei confronti della democrazia rappresentativa. Ed è proprio in questa prospettiva che il caso di Ponte Buggianese può stimolare, come osservato in premessa, una utile riflessione in merito al se e al come *istituzionalizzare* i percorsi partecipativi che il legislatore toscano ha inteso innescare nella ordinaria funzionalità del pubblico amministrare. Per questo ci permettiamo di chiudere queste annotazioni con qualche considerazione attinente alla prospettiva più generale testé appena evocata.

6.14 Come «istituzionalizzare» le buone pratiche

Se Ponte Buggianese è un caso di «successo» – e lo è – tale successo attiene in particolare, anche se non in modo esclusivo, alla necessità, possibilità, opportunità... insomma alla capacità di una qualche classe politica locale (nel senso sia regionale sia provinciale che municipale) di attivare processi decisionali che giungano in porto. Ovvero richiama, come nel caso di specie, l'intelligenza con cui alcuni attori politici mirano a sbloccare vicende che si siano incagliate nella difficoltà di una qualche mediazione politico-istituzionale. Un'intelligenza che non si appiattisca su una qualche strategia di *consensus building* «ex post» ma che prenda atto della necessità di ripartire dalle premesse fondative di una decisione collettiva: o che – almeno – non si sottragga a una loro ridiscussione, proprio per soddisfare una condizione di credibilità di qualunque percorso partecipativo. È su tale base che si può perseguire quella mutua responsabilizzazione pubblica (tra amministratori e cittadini) che è il presupposto per trattare e non rimuovere o rinviare una scelta difficile, se non tragica³⁶.

³⁶ Per evocare il titolo di un libro che andrebbe riletto con attenzione. Cioè G. Calabresi, Ph. Bobbit, *Scelte tragiche*, Milano, Giuffrè, 2006 (2ª ed.).

Basterebbe questa coppia di ragioni (che nel caso di Ponte Buggianese sono ben evidenti) per auspicare, non solo nel contesto toscano ma in quello più generale di un'Italia sempre alla ricerca di infruttuose scorciatoie decisionali, che esperienze come quella qui raccontata possano mettere solide radici in sicuri, prevedibili e trasparenti procedimenti amministrativi. In una parola, per rendere ordinarie (affinando e razionalizzando quanto è necessario) le pratiche di partecipazione civica nel farsi e nell'attuarsi delle politiche pubbliche.

Di qui l'opportunità di una conclusione più generale. Se cioè è auspicabile che il legislatore toscano proceda a una rapida «istituzionalizzazione selettiva» dell'esperienza sin qui compiuta, è bene che vi provveda assumendo qualche adeguato accorgimento preventivo.

Se infatti per *istituzionalizzazione* intendiamo ciò che Samuel Huntington definiva «il processo attraverso il quale le organizzazioni acquistano valore e stabilità»³⁷ e se applichiamo questa nozione ai processi di decisione e attuazione delle politiche pubbliche, ne derivano alcune implicazioni egualmente necessarie.

La 1ª è provvedere a consolidare la partecipazione laddove è già possibile e palesemente auspicabile. Cioè rafforzandola sul piano procedurale all'interno dei procedimenti inerenti il governo del territorio a tutti i livelli istituzionali – la legge 1 lo auspica ma non lo sancisce (vedi *infra*) – e dando corso finalmente e con una procedura più chiara e certa, al «dibattito pubblico» sui grandi interventi (come nel caso che abbiamo raccontato).

La 2ª è ridefinire il «mestiere» della L.R. n. 69, specializzandola nelle aree tematiche (*lato sensu*) della cittadinanza e delle multiverse politiche attive che ne vengono stimolate.

La 3ª è una corrispondente redistribuzione di risorse in funzione di detta ridefinizione funzionale.

Non c'è alcuna «ingegneria preconcepita» alla base di un simile ripensamento. Solo una constatazione empirica, che in parte abbiamo già evocato nelle annotazioni introduttive. E che ora è il caso di rimarcare.

Se osserviamo i dati della tabella 1³⁸ vediamo che, su 96 processi partecipativi finanziati ai sensi della L.R. n. 69/2007, ben 35 attengono a tematiche di governo del territorio. Ad essi potremmo poi aggiungere 8 casi inerenti a tematiche ambientali. Si tratta di dati risultanti dall'esercizio pieno della discrezionalità allocativa dell'Autorità per la partecipazione, la quale ha dunque perseguito proprie e indipendenti strategie di scelta e di ponderazione tra settori tematici. Tuttavia evidenziano, come, specie nella prima fase di applicazione

³⁷ Classicamente, appunto, S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, CT and London, Yale University Press, 1968.

³⁸ Che grazie al lavoro di Antonio Floridia, responsabile dell'Ufficio Regionale per le Politiche per la Partecipazione e dell'osservatorio elettorale della Toscana, completano i dati presentati dall'Autorità Regionale per la Partecipazione – fermi al 31 dicembre 2009 – aggiornandoli al 2012 usando come fonte l'elenco dei decreti di erogazione dei finanziamenti regionali ad oggi assegnati.

della legge, essa abbia dovuto far fronte a una cospicua domanda di enti locali a sostegno della partecipazione nella formazione della propria strumentazione urbanistica e della rispettiva programmazione e progettazione territoriale. Una domanda che non si è affatto spenta ma che ha comunque dovuto progressivamente cedere il passo a istanze tematiche altre, anche in omaggio alla «generalità» della missione istituzione della stessa Autorità.

Ne è derivato, per un verso, un'assistenza importante che l'applicazione della L.R. n. 69 ha fornito ai processi locali di pianificazione territoriale e ai conseguenti strumenti attuativi. Ma, ad un tempo, questa «assistenza» è venuta assumendo un carattere episodico per non dire estemporaneo nel suo stesso progressivo diradarsi pur in presenza di una domanda di fatto e potenzialmente crescente. Il che ha impedito proprio quel consolidamento di pratiche che avrebbero dovuto invece normalizzarsi secondo i generici auspici della legge 1.

Tabella 6.1 Processi partecipativi sostenuti dalla L.R. n. 69

BILANCI PARTECIPATIVI		anno					TOT.
L'anno si riferisce alla firma del decreto di finanziamento, non al periodo di svolgimento del processo		2008	2009	2010	2011	2012	
LUOGO	OGGETTO DI INTERVENTO						
1	Massa		x				
2	San Marcello Pisoliense		x				
3	Arezzo-quartiere Saione		x				
4	Arezzo-Comune	x					
5	Com. montana Serchio		x				
6	Colle Valdelsa		x				
7	Terranuova Bracciolini			x			
8	Capannori				x		
9	Arezzo				x		
10	Castiglion della Pescaia				x		
11	Cascina					x	
12	Monteriggioni				x		
13	Barberino Val d'Elsa					x	
14	Calcinata					x	
15	Capannori					x	
16	Massa					x	
17	San Casciano Val di Pesa					x	
18	Terranuova Bracciolini					x	
19	Rosignano Marittimo					x	
		1	5	1	4	8	19

REGOLAMENTI URBANISTICI, PIANI STRUTTURALI E STRATE- GICI, MAPPE DI COMUNITÀ	OGGETTO DI INTERVENTO	anno					TOT.
		2008	2009	2010	2011	2012	
20	Fabbriche di Vallico	x					
21	Bagno a Ripoli	x					
22	Civitella Val di Chiana	x					
23	Com. Mont. Casentino	x					
24	Buonconvento	x					
25	Grosseto	x					
26	Scansano		x				
27	Prato	x					
28	Parco Appennino tosco-emiliano	x					
29	Provincia di Grosseto			x			
30	Unioni comuni Valdora				x		
31	Montelupo fiorentino					x	
32	Montespertoli	x					
		9	1	1	2		13

PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA	OGGETTO DI INTERVENTO	anno				
		2008	2009	2010	2011	2012
33	Agliaia	x				
34	Figline Valdarno	x				
35	Firenze	x				
36	Piombino	x				
37	Cittadini di Carrara		x			
38	Montale		x			
39	Pietrasanta			x		
40	Ass. cittadini Pisa S. Ermete			x		
41	Rosignano				x	
42	Arezzo	x				
43	Montevarchi			x		
44	Ass. Cittadini Poppi			x		
45	Lastra a Signa	x				
46	Cittadini Arezzo					x
47	Pistola	x				
48	Livorno	x				

PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA	OGGETTO DI INTERVENTO	anno					TOT.
		2008	2009	2010	2011	2012	
LUOGO/ASSOCIAZIONE							
49 Pian di Scò	riuso edificio ex-filarmonica		x				
50 Uzzano	la nuova scuola	x					
51 Filattiera	riqualificazione area scolastica			x			
52 Signa e Lastra a Signa	viabilità e vivibilità				x		
		9	3	6	2		20
IMPIANTI E INFRASTRUTTURE							
LUOGO/ASSOCIAZIONE	OGGETTO DI INTERVENTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOT.
53 Ponte Buggianese	depuratore-Padule		x				
54 Castelfranco di Sotto	pirogassificatore			x			
							2
REGOLAMENTI SULLA PARTECIPAZIONE e TEMATICHE ISTITUZIONALI							
LUOGO/ASSOCIAZIONE	OGGETTO DI INTERVENTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOT.
55 Quarrata	regolamento partecipazione	x					
56 Firenze	regolamento partecipazione	x					
57 Pisa	il futuro delle circoscrizioni		x				
58 Carrara	oltre le circoscrizioni				x		
59 Foliano della Chiana	«Partecipiamo al patto dei sindaci»			x			

REGOLAMENTI SULLA PARTECIPAZIONE e TEMATICHE ISTITUZIONALI	OGGETTO DI INTERVENTO						TOT.
		2008	2009	2010	2011	2012	
LUOGO/ASSOCIAZIONE							
60 Figline e Incisa Valdarno	unificazione dei Comuni	2	1	1	2		6
TEMATICHE SOCIALI							
LUOGO/ASSOCIAZIONE	OGGETTO DI INTERVENTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOT.
61 Q.4 - associazione Progress	integrazione rom	x					
62 Castelforentino	accessibilità disabili e anziani						
63 Provincia di Massa	reti donne-famiglie-lavoro		x	x			
64 San Giuliano Terme	partecipazione e generi			x			
65 Società della salute-Valdamo inf	«Le strade della salute»			x			
66 Barberino di Mugello	nuovo centro sociale		x				
67 Empoli	nuovo centro giovani			x			
68 Prov. di Firenze-ass. Agorà	agorà-formazione al lavoro		x				
69 Società della salute FI Nordovest	piano socio-sanitario per la disabilità			x			
70 Montecatini	politiche familiari			x			
71 Comunità islamica FI	moschea				x		
72 cittadini S. Giuliano	banca del tempo				x		
73 Provincia di Prato	politiche familiari		x				
74 San Casciano Val di Pesa	«cittadini insieme»			x			
75 Unione comuni Val di Chiana	laboratorio per i giovani			x			

TEMATICHE SOCIALI LUOGO/ASSOCIAZIONE	OGGETTO DI INTERVENTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOT.
76 Ass. «la città bambina» (Firenze)	«non solo un giardino»				x		
77 Società della Salute-Grosseto	piano socio-sanitario				x		
		1	4	8	4		17
TEMATICHE AMBIENTALI LUOGO/ASSOCIAZIONE	OGGETTO DI INTERVENTO	2008	2009	2010	2011	2012	
78 Forte dei Marmi	traffico, rifiuti, gestione idrica	x					
79 Com. mont. Amiata GR	stili di vita sostenibili		x				
80 Montopoli	qualità urbana per i giovani			x			
81 Provincia Livorno	qualità ambientale			x			
82 Massa	«meno rifiuti»				x		
83 Unione Comuni Versilia	una protezione civile partecipata				x		
84 Unione Comuni Media Valle del Serchio	piano di protezione civile					x	
85 Ass. cittadini di Calci	«quale futuro per lo Zambra?»					x	
		1	1	2	2	2	8
PROGETTI SCOLASTICI LUOGO/ASSOCIAZIONE	OGGETTO DI INTERVENTO	2008	2009	2010	2011	2012	
86 IC Forte dei Marmi		x					
87 ITC Marco Polo e Cattaneo - Livorno		x					

88 IC Baccio di Montelupo - Firenze			x				
89 IISIP «Piero della Francesca» Arezzo			x				
90 IIS Piazza al Serchio			x				
91 Ist Pacinotti-Pescia				x			
92 IIS Ferraris-Brunelleschi Empoli					x		
93 IC Guicciardini - Firenze					x		
94 ITC Salvermini-Duca d'Aosta - Firenze					x		
95 IST Chiri - Scarperia					x		
96 IC Camigliano - Capannori						x	
		2	3	1	4	1	11
TOTALE							96
	Decreti irrevocati e poi annullati per rinuncia dei promotori						
	Provincia di Lucca - impianto Pulper	2009					
	Sesto Fiorentino - rifiuti	2008					
	Società della salute Val di Nievole	2008					
	Follonica - la casa sul mare	2009					
	Portoferraio	2010					
	Ass. sull'aeroporto di Ampugnano	2009					

Di qui l'esigenza di procedere, dopo la funzionalità «maieutica» e sperimentale della L.R. n. 69, lungo le strade sopra richiamate. Vale a dire:

- l'integrazione procedimentale della partecipazione nella costruzione e applicazione delle politiche territoriali e delle loro implicazioni pianificatorie e attuative;
- la specializzazione operativa della L.R. n. 69 su tematiche concernenti tutta la sfera delle politiche attinenti, in modo diretto e indiretto, all'evoluzione della sfera pubblica e privata della cittadinanza nelle sue molteplici e dinamiche articolazioni soggettive, sia «in quanto partecipi di una determinata comunità politica» sia in quanto designanti la condizione di «esseri umani»³⁹;
- un conseguente ripensamento, quantitativo, qualitativo e procedurale in merito sia agli investimenti pubblici e privati necessari ai processi partecipativi, sia ai criteri della loro allocazione funzionale, sia alle garanzie formali e sostanziali inerenti alla loro composizione e alla trasparenza della loro utilizzazione⁴⁰.

La variabile «dibattito pubblico»

Ma il vero nodo irrisolto della L.R. 69 è il *dibattito pubblico*. Irrisolto perché rimasto lettera morta. E il caso di Ponte Buggianese lo abbiamo qui ripercorso anche perché, sia nei suoi presupposti sia nel suo svolgimento, rappresenta un tentativo artigianale di colmare quel vuoto. Eppure, il dibattito pubblico è l'istituto senza il quale la stessa ragion d'essere della L.R. n. 69 viene, se non meno, di molto sminuita.

A tal proposito possiamo rimarcare alcuni presupposti che anche la vicenda di Ponte Buggianese pone all'attenzione di un legislatore che seriamente voglia colmare tale vuoto applicativo, mediante una disciplina più stringente ed efficace:

1. l'attivazione di un dibattito pubblico non può essere un evento eccezionale. Deve essere uno strumento che si può usare con molta facilità, per temi e questioni che hanno una rilevanza importante e che normativamente vanno definiti non in maniera puntuale, ma almeno come tipologia di interventi. Ad un tempo deve essere garantito negli effetti che produce. Oggi il dibattito pubblico è l'unico aspetto della L.R. n. 69 che non ha un regolamento attuativo. Se oggi un Comune volesse attivare un dibattito pubblico dovrebbe applicare pedissequamente le tre norme contemplate nella legge circa il di-

³⁹ Cfr. Corte costituzionale, 10 aprile 2001, n. 105, in «Giurisprudenza costituzionale», 2001, p. 684, cit. da S. Rodotà, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, Feltrinelli, 2006, p. 11, il quale ricorda appunto come la stessa Corte costituzionale «già in una delle sue prime sentenze (3 luglio 1956, n. 11, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 616) aveva parlato di «diritti che appartengono all'uomo come essere libero» (ivi).

⁴⁰ Per un'analisi di dettaglio, su questi elementi, cfr. *Sintesi degli elementi relativi alla L.R. n. 69/2007 emersi dagli interventi al Seminario dell'11 giugno 2012 e dalle Audizioni del 21 maggio 2012*, documento preliminare in corso di elaborazione presso la Prima Commissione del Consiglio Regionale della Toscana (Agosto 2012), nell'ambito delle attività consultive e dibattimentali promosse dalla stessa Commissione ai fini e ai sensi di quanto disposto dall'art. 26, comma 2 della L.R. n. 69/2007 per valutare l'efficacia dei processi partecipativi da essa promossi e l'opportunità o meno di una sua conferma nell'ordinamento toscano, una volta spirato il termine (31 dicembre 2012) della sua vigenza.

- battito pubblico che, ovviamente, non hanno una puntualità regolamentare e conseguentemente dovrebbe inventarsi un procedimento *ad hoc*;
2. quando può attivarsi un dibattito pubblico? La legge dice prima che ci siano procedimenti amministrativi avviati, ma è una condizione così chiara, netta e intelligibile? Crediamo francamente di no. Occorre assolutamente ridurre il *quantum* di diritto amministrativo necessario a renderlo applicabile e dobbiamo semplificare la possibilità di attivazione, oltre che da parte degli enti locali, anche da parte dei cittadini: troppo alta è la quota prevista dalla legislazione vigente, troppo prudente, troppo simile a quella referendaria;
 3. quale articolazione procedurale e quale formulazione metodologica deve avere un dibattito pubblico per rendersi applicabile? Non possiamo copiare la normazione francese sul *débat public* oltre il lecito, anche perché il modello francese è un modello fortemente statuale, centralistico, legato a una Pubblica Amministrazione che affida il governo del dibattito pubblico – non a caso – a un'autorità di rango prefettizio. Per renderlo istituto applicabile, e su scala regionale in specie, abbiamo bisogno di un'attivabilità dell'istituto – quando non obbligatoria (su cui *infra*, 6° alinea) – molto più agevole. In questa prospettiva occorre probabilmente ripensare l'opportunità che il sì o no alla richiesta di un dibattito pubblico siano affidati soltanto a un'autorità terza. L'impressione – come evidenzia la stessa genesi dell'esperienza di Ponte Buggianese – è che la politicità delle questioni che rendono opportuno un dibattito pubblico non sia rimovibile e chiami appunto in causa anche la politicità delle istituzioni che hanno un qualche mandato rappresentativo e di governo – e su una scala territoriale adeguata all'entità degli interventi e delle questioni in discussione;
 4. gli effetti che produce il dibattito pubblico sono abbastanza ben disciplinati dalla legislazione vigente, in sede regolamentare potrebbero essere ulteriormente chiariti. L'ipotesi assunta dal legislatore toscano, però, è che vi sia sempre un proponente privato alla base dell'azione amministrativa da compiere: il proponente pubblico appare ipotesi remota e la logica della legge da questo punto di vista è davvero molto francofila. Ossia immagina un proponente privato cui si giustapponga una parte pubblica dall'alto della sua autorità. Ma se il proponente è pubblico, se il proponente sono le stesse istituzioni, se la grande opera o il grande intervento o la grande trasformazione sono promosse da un Comune, dalla Regione Toscana, o da una Provincia, come vengono trattate le risultanze di un dibattito pubblico?
 5. il dibattito pubblico è destinato a interferire con le varie forme di valutazione di cui è ricca la normazione comunitaria, nazionale e regionale in materia di politiche pubbliche, specie per i profili ambientali. Anche in questa prospettiva il quesito è se possiamo utilizzare il dibattito pubblico come estrema ratio o possiamo immaginare che esso assuma forme e modalità che magari non denominiamo «dibattito pubblico» ma che di esso mutuano apposite tecniche analitiche e dialogiche? Per esempio, in Toscana abbiamo una legge che risale al 1998, che ha avuto di recente una non felicissima applicazione nelle Apuane e che va sotto il nome di inchiesta pubblica: quest'inchiesta pubblica assomiglia abbastanza a ciò che potrebbe essere

un dibattito pubblico ben costruito. Ossia, i cittadini si organizzano, le associazioni si attrezzano, propongono un loro pool di esperti, di studiosi, di persone competenti che apertamente, entro un ambito di tempo delimitato, giustappongono e confrontano i loro argomenti, i loro dati, dibattendo nei presupposti e contenuti analitici e prospettici insieme alle diverse implicazioni strategiche. Perché non consolidare normativamente queste pratiche, disciplinandone con chiarezza gli effetti procedurali, che lo stesso legislatore toscano ha concepito e rilegittimato nella normazione sulla valutazione di impatto ambientale, e ricondurla nell'alveo della L.R. n. 69 come una delle modalità ordinarie di dibattito pubblico?

6. ci sono opere, interventi, trasformazioni strutturali la cui complessità, la cui delicatezza ambientale e paesaggistica non è normativamente catalogabile *ex ante*, ma un qualche sforzo analitico e classificatorio per formulare *ex ante* una tipologia normativamente accreditata di trasformazioni territoriali cui applicare il dibattito pubblico quale parte integrante e costitutiva di un procedimento amministrativo complesso, parrebbe un'ipotesi di lavoro plausibile e opportuna. Si tratterebbe, in altre parole, di immaginare una casistica di interventi per i quali sancire l'obbligatorietà del dibattito pubblico quale ordinario passaggio procedimentale, ovviamente da disciplinare nelle sue modalità procedurali e metodologiche attraverso uno specifico strumento regolamentare da studiare accuratamente e con la dovuta flessibilità. E, altrettanto ovviamente in mancanza di una disciplina nazionale, solo con riferimento a quegli interventi e a quelle opere rispetto alle quali vige una qualche competenza decisionale o consultiva in capo all'Amministrazione regionale o a un'amministrazione locale;
7. una variante a una simile ipotesi di lavoro, laddove essa risulti di difficile «sostenibilità» politico-amministrativa, potrebbe immaginare che un dibattito pubblico non può non esserci se a richiederlo, in una fase procedimentale normativamente predefinita, siano determinati attori: un certo numero di Consiglieri regionali, un certo numero di Consiglieri del o dei Comuni interessati a vario titolo, un certo numero di cittadini entro una soglia più facile da raggiungere di quanto non sia oggi.

Per concludere

La conferma e il consolidamento della partecipazione nell'ordinamento toscano richiede poche modifiche alla L.R. n. 69 e una sua migliore focalizzazione applicativa nella fase dell'*ex ante* della costruzione delle politiche pubbliche. E richiede altresì, lavorando in parallelo sulla legislazione in materia di governo del territorio, una chiara perimetrazione delle esigenze di informazione e coinvolgimento della cittadinanza nei procedimenti relativi alla formazione, alla valutazione e all'applicazione delle decisioni, cioè ai piani, programmi e progetti mediante i quali le politiche territoriali si inverano a scala regionale e locale. Ovviamente, senza un corposo investimento di una nuova cultura e di una nuova professionalità politica e amministrativa, qualunque norma, per ben scritta che sia, non supera la soglia della esercitazione accademica. E anche casi tutto sommato virtuosi come quello di Ponte Buggianese siano destinati a rimanere nella sfera delle utili sperimentazioni.

Il conflitto dei rifiuti: il caso di Castelfranco di Sotto (Pisa)

di Andrea Pillon e Iolanda Romano

7.1 Premessa e riassunto della storia

La vicenda riguarda un percorso di partecipazione svolto nei mesi da ottobre 2010 all'aprile del 2011 in Toscana, nel comprensorio del cuoio, per l'analisi di una proposta di pirogassificatore per rifiuti industriali avanzata da un'impresa privata, la Waste Recycling¹. Promosso da quattro comuni (Castelfranco capofila, Santa Croce sull'Arno, Montopoli e Santa Maria a Monte) e condotto da Avventura Urbana², il progetto si è avvalso del supporto dell'Autorità per la partecipazione della Regione Toscana³ e della stessa azienda Waste Recycling. Il processo si è avviato in un clima di forte contestazione verso la proposta di impianto da parte di un comitato locale e si è svolto con una giuria di cinquanta cittadini estratti a sorte, che ha analizzato il problema attraverso il confronto con esperti.

Il 9 aprile 2011, dopo sei incontri svolti tra febbraio e aprile, la giuria ha consegnato ai comuni il rapporto finale della sua attività. Il rapporto contiene 10 motivazioni con le quali esprime la contrarietà all'impianto, 4 raccomandazioni per la pianificazione e il controllo in materia di rifiuti speciali e 2 richieste relative alla gestione degli impianti esistenti. La sera stessa il parere negativo della giuria viene accolto con atto della giunta comunale di Castelfranco, seguito il 21 aprile dal consiglio comunale che ne conferma il contenuto.

¹ Il nome del progetto è «insieme per capire, insieme per decidere. Analizziamo insieme la proposta del pirogassificatore per rifiuti industriali, il suo impatto su ambiente e salute e le possibili alternative».

² Si ringrazia tutta la squadra che ha lavorato con grande intensità al percorso partecipativo: Rosaria Tartarico, Irene Garbato, Andrea Appendino, Diego Decortes, Sonia Montaldo (Avventura Urbana), Gianfranco Pomatto, i funzionari del comune di Castelfranco che hanno contribuito attivamente al progetto, Daria Romiti, Alessandra Frediani, Francesca Bettini, Beatrice Chimenti, Manlio Matii, i funzionari degli altri comuni promotori, Gabriele Battistelli del Master sui rifiuti dell'Università di Pisa e il Circap dell'Università di Siena. Inoltre un ringraziamento speciale va a Maurizio Giani, amministratore delegato della Waste, per la disponibilità, la correttezza e la pazienza con cui ha affrontato il percorso senza mai abbandonare il campo.

³ Con la L.R. n. 69 del 2007 sulla Partecipazione dei cittadini la Regione Toscana ha istituito l'Autorità regionale per la partecipazione, un organo monocratico che seleziona i progetti di partecipazione a cui offrire sostegno regionale, che possono essere proposti da enti locali, cittadini e imprese (per saperne di più: www.regione.toscana.it/partecipazione).

Ed è proprio dal rapporto finale della giuria che muove questa riflessione. Se si leggono attentamente le «motivazioni del no» risultate alla fine del processo partecipativo, infatti, si nota che sono *molto diverse* da quelle con cui la protesta era iniziata.

Questo articolo cerca di ricostruire il perché. E di interrogarsi su come è possibile valorizzare ciò che il percorso ha prodotto (a cosa serve partecipare, appunto) traguardando il no a questa proposta di impianto per andare alla ricerca di una soluzione accettabile allo smaltimento dei rifiuti in questo territorio.

Attraverso la narrazione della vicenda si cercherà di fornire un riscontro alle affermazioni contenute nelle conclusioni, con cui ci si propone di ripercorrere le condizioni favorevoli e sfavorevoli in cui il percorso si è svolto, in relazione ad una domanda fondamentale: quante chance aveva il processo di analizzare la proposta di pirogassificatore in modo equilibrato ed equidistante dalle posizioni precostituite? Verranno analizzati la tecnologia, il sito e il progetto proposto per l'impianto, il contributo o la reticenza degli attori locali e sovra locali, il peso della politica, i rapporti tra il tema dell'ambiente e quello dello sviluppo, le relazioni con i media, il metodo utilizzato.

L'articolo si snoda attraverso tre parti principali: una prima parte di descrizione del contesto politico e sociale in cui il processo si è svolto, sia in relazione al territorio che al contesto più generale e al tema dei rifiuti in Toscana; una seconda parte di descrizione del processo: come si è avviato, con quali condizioni si è confrontato, quali azioni sono state realizzate e con quali risultati; una terza parte di analisi critica dell'esperienza e dei contenuti del rapporto finale.

7.2 | Come nasce e in quale contesto si sviluppa il processo

7.2.1 Il comprensorio del cuoio: una storia di tensione fra lavoro e ambiente⁴

L'area in cui si è svolto il processo partecipativo è un distretto industriale importante per la Toscana e per il panorama nazionale, il comprensorio del cuoio⁵. È formato da 540 aziende, di cui più della metà concerie e cuoifici e il resto da aziende di lavorazione conto terzi, per un totale di circa 10.000 lavoratori. Piuttosto omogeneo dal punto di vista socio-economico, il comprensorio si trova nella piana del Valdarno inferiore e si estende nei territori dei comuni di Castelfranco di Sotto, Montopoli, San Miniato, Santa Croce, Santa Maria a Monte (nella Provincia di Pisa) e Fucecchio (nella Provincia di Firenze).

⁴ Le informazioni e i dati riportati in questo articolo sono tratti dai documenti prodotti nel processo partecipativo, dopo essere stati approvati dai diversi interessati. Quelli relativi al distretto conciario e ai rifiuti sono tratti dal documento informativo «I rifiuti speciali e la loro gestione nella Provincia di Pisa e nel comprensorio del cuoio». Tutti i documenti sono scaricabili dal sito del processo www.insiemeperdecidere.it.

⁵ Le attività produttive del comprensorio coprono circa un terzo della produzione nazionale di pelle per calzatura, pelletteria e abbigliamento, oltre che la quasi totalità della produzione nazionale di cuoio da suola. Gli altri due importanti distretti della pelle in Italia si trovano a Arzignano (Vicenza) e a Solofra (Avellino).

Da circa un secolo l'economia prevalente del territorio si basa sulla presenza di concerie della pelle e di calzaturifici, industrie che tradizionalmente adottano lavorazioni dal forte impatto ambientale: l'ingente quantità di acqua necessaria per la concia, ed il conseguente emungimento delle falde acquifere della zona, così come l'uso di prodotti chimici come solventi e reagenti⁶, producono una grande quantità di fanghi. Fino agli anni Settanta, quando non c'erano i depuratori, i reflui industriali finivano direttamente in Arno o nei fossi, provocando esalazioni particolarmente forti e reazioni anomale nella vegetazione, nelle coltivazioni locali e provocando un impatto sulla salute dei cittadini. Con l'entrata in vigore di nuove leggi per la tutela dell'ambiente⁷ è stata attuata, da allora, una politica di pianificazione serrata. Come ricorda il sindaco di Santa Croce, Osvaldo Ciaponi:

La chiusura da parte della magistratura di Firenze di molte concerie che non rispettavano i parametri di depurazione previsti dalla nuova legge ha formato un forte blocco tra istituzioni, imprenditori e lavoratori da cui ha preso avvio una nuova politica e una nuova cultura ambientalista, lanciata dall'allora sindaco Adrio Puccini, con lo slogan «produrre senza inquinare» (intervista per la fase di indagine iniziale).

Questa nuova stagione ha visto la realizzazione di numerosi impianti per la depurazione delle acque e lo smaltimento dei fanghi da essi prodotti: depuratori – alcuni all'avanguardia in Europa – discariche controllate e impianti di trattamento e recupero. Di questi, è interessante notare che uno (Ecoespanso) è un impianto di trattamento termico che usa la tecnologia della pirolisi, in sostanza un pirogassificatore⁸.

Questa zona si è dunque da tempo confrontata con la compatibilità ambientale e sociale dello sviluppo economico. Lo smaltimento dei fanghi industriali rappresenta infatti uno dei costi più alti di tutto il ciclo produttivo e per non penalizzare il comparto produttivo si è messa in campo una forte politica concertativa, che ha visto l'associazione dei conciatori direttamente impegnata insieme alla politica locale per la realizzazione degli impianti necessari alle imprese del territorio⁹.

⁶ L'attività di concia si articola in due poli produttivi, quello di Santa Croce, Castelfranco e Fucecchio e quello di San Romano e Ponte a Egola, che si caratterizzano per diversi sistemi di trattamento delle pelli e dei relativi fanghi di produzione (il primo e maggiore di questi due poli lavora il pellame più pregiato con la concia al cromo, nel secondo polo si pratica invece la concia vegetale con tannini di corteccia).

⁷ Una nuova normativa nazionale, la Legge Merli del 1976, impone infatti il trattamento di tutte le acque, sia dei reflui civili che di quelli industriali.

⁸ Oltre a questi interventi è attualmente in corso di realizzazione il cosiddetto «Tubone», un'opera che consentirà la riorganizzazione del sistema di depurazione delle acque reflue ed industriali del distretto del cuoio, della Valdera, della Valdelsa e della Valdinievole. Le acque reflue ed industriali di questi territori saranno fatte confluire – attraverso un grande «tubone» – ad un nuovo impianto di depurazione da circa 3,5 milioni di abitanti equivalenti che sarà realizzato nel comune di Santa Croce.

⁹ Per far comprendere quanto la componente pubblica in quest'area sia ritenuta fondamentale nella gestione degli impianti di gestione dei reflui conciari, si può analizzare il caso del depuratore di Aquarno: il Consiglio d'amministrazione è formato da 5 consiglieri di nomina pubblica e 4 di nomina privata, sebbene i finanziamenti siano interamente privati. Inoltre il presidente di Aquarno viene designato direttamente dal Sindaco di Santa Croce.

Questa scelta, come ricorda l'assessore di Castelfranco, Cristian Pardossi, non è stata priva di conseguenze, anche se la politica è stata in grado di sostenerla in modo compatto:

Anche in quell'epoca sono sorti comitati e associazioni per protestare contro gli impianti, ma accanto a questi c'era la consapevolezza che per salvaguardare l'occupazione un prezzo lo si doveva pagare. E alla fine questa consapevolezza ha sempre contato di più.

Va ricordato che, anche se l'attuale inquinamento non è ritenuto paragonabile a quello di alcuni decenni fa, è tuttavia diffusa la consapevolezza che il territorio del comprensorio del cuoio sia gravato da un carico di inquinamento particolarmente rilevante e assai superiore alla media.

In questo contesto la vicenda del pirogassificatore si pone quindi con una forte discontinuità rispetto al passato: si tratta di un impianto piccolo, dimensionato unicamente sulle necessità dell'azienda che lo propone (12 mila tonnellate all'anno di rifiuti trattati), a gestione completamente privata. Non è un impianto consorziale, non può risolvere il problema dei rifiuti del comparto, non produce benefici o compensazioni pubbliche – almeno sulla carta – e dunque persegue interessi unicamente peculiari, quelli del proponente. E quelli di un altro soggetto, anch'esso privato, l'azienda produttrice del pirogassificatore, la NSE Industry.

7.2.2 *Lo scetticismo verso gli impianti e la difficoltà di gestire un vero dibattito pubblico*

Il comprensorio del cuoio non è dissimile dal resto del paese in quanto al diffuso scetticismo verso gli impianti di trattamento dei rifiuti, in generale, ed alla pregiudiziale ostilità verso i sistemi di trattamento «a caldo». Questo fenomeno sembra particolarmente pronunciato in Toscana, dove la pianificazione regionale di impianti di smaltimento alternativi alla discarica stenta ad attuarsi più di quanto non accada in altre regioni del centro e del nord. Le popolazioni locali dei territori in cui sono proposti degli impianti – non solo i temuti termovalorizzatori, ma impianti di compostaggio, centrali a biomasse e altro – sono sempre meno propense ad accettare ciò che considerano un costo inaccettabile e non necessario.

Inoltre, la scarsa conoscenza del sistema di gestione dei rifiuti, sia fra i cittadini che fra gli amministratori locali, insieme alla diffidenza verso gli enti di gestione, rende particolarmente difficile la conduzione di una discussione pubblica, sovente connotata da ipersensibilità e sordità reciproca fra i partecipanti.

In ultimo, se si osserva come la percezione del problema dei rifiuti viene riportata dai mezzi di informazione e dalla maggior parte dei soggetti organizzati che guidano le proteste, si vede che le questioni sono spesso riportate in termini assoluti. O sono fortemente connotate da un giudizio di tipo valoriale (l'inceneritore come male assoluto vs. la discarica come opzione residuale accettabile) o sono poste in modo da prefigurare come unica scelta perseguibile quella dell'«opzione zero».

Questo modo di porre la questione lascia spesso sullo sfondo gli stessi elementi qualificanti del modello di sviluppo dal quale muovono le contestazioni,

ispirato alla sostenibilità e al miglioramento della qualità ambientale. In un dibattito pubblico che si svolge sulla stampa, in assemblee pubbliche infuocate, o in manifestazioni in piazza, non trovano spazio ragionamenti strutturati – e avvalorati dai dati in un contraddittorio scientifico – sugli impatti ambientali e sulla salute delle diverse tipologie di impianto, in un'ottica di valutazione integrata; così come resta sottaciuta la dimensione economica del problema e i «costi sommersi» legati allo status quo, ossia i costi ambientali ed economici che sia le imprese che la collettività si troveranno a sostenere nel perdurare della situazione, in assenza di intervento sui territori in cui vengono proposti.

In un dibattito pubblico cristallizzato intorno al confronto fra soluzioni ipotizzate *a priori* è molto difficile l'analisi approfondita di soluzioni e scenari alternativi, e dei loro impatti. E quasi mai si arriva a compiere sulle alternative un bilancio ambientale, capace di dimostrare, a confronto avvenuto e dati alla mano, quale veramente sia l'opzione con il minore impatto sull'ambiente.

Il contesto a Castelfranco e dintorni, come vedremo, non fa eccezione. Anzi, gli elementi peculiari del contesto toscano sono accentuati da una storia recente di contestazione popolare, quella contro il famoso inceneritore della Resapel. Dieci anni prima, infatti, fu proposto dalla Resapel – azienda locale di smaltimento dei rifiuti e poi acquisita anni dopo dallo stesso gruppo dell'azienda Waste¹⁰ – un inceneritore per rifiuti. Quella proposta fu oggetto di una ampia contestazione, in gran parte promossa dagli stessi appartenenti al fronte del «no» al pirogassificatore, in seguito alla quale non venne realizzato.

Anche sotto questo profilo dunque il processo partecipativo nasce in un contesto ostile, in cui si riconosce alla contestazione «di piazza» il valore positivo di saper difendere, quando serve, l'interesse pubblico messo pesantemente a rischio. La scelta del percorso partecipativo, e la volontà delle amministrazioni pubbliche di anteporre al «no» dettato dalla spinta emotiva, un'analisi strutturata della proposta di impianto, attraverso il contraddittorio scientifico fra esperti, viene da molti percepita come una scelta di campo, quella di voler permettere la realizzazione dell'impianto.

7.2.3 *Il contesto politico e sociale: sovrapposizioni, conflitti pregressi, ricerca di visibilità*

Il terzo e ultimo elemento di contesto che sembra avere una particolare rilevanza al fine del racconto, è la dimensione locale della politica e della società, con le relazioni personali e professionali che la attraversano.

La dimensione del territorio e il tipo di relazioni fra gli attori

Castelfranco è un paese di 13 mila abitanti dove più o meno tutti si conoscono e il territorio di riferimento del processo, insieme agli altri quattro comuni promotori, arriva a contarne circa 50 mila. Le relazioni fra gli attori che a diverso

¹⁰ La Resapel successivamente è stata acquisita da parte del Gruppo Ecolevante, di cui fa parte anche la Waste Recycling.

titolo hanno preso parte al processo sono spesso multiple, ossia basate su piani di diversa natura (politica, personale, sociale, professionale) che hanno necessariamente condizionato l'andamento del processo, senza che fosse in alcun modo possibile non tanto controllare quanto avveniva, ma quanto meno esserne al corrente.

Il presidente del comitato del «no» che è anche coniuge del capo dell'opposizione; il capo dell'opposizione che, a sua volta, pur essendo contro l'impianto è anche un imprenditore del conciario; il garante del processo che è anche il convivente, l'amico o il fratello del giurato. Questi esempi rappresentano la regola più che l'eccezione, in una dimensione contenuta in cui non solo il presente, ma anche il passato (l'attuale leader del comitato era in passato consigliere comunale per lo stesso partito del coniuge) incide pesantemente sui ruoli e sui comportamenti. Tutto ciò naturalmente rende ancor più difficile un processo che si propone come pubblico e trasparente.

In questo contesto sono due i principali elementi di criticità che occorre segnalare, uno di tipo metodologico, che vedremo più avanti, e uno di tipo politico. Quello metodologico attiene ad una riflessione sulla validità di un campione casuale di cittadini in cui gran parte delle persone si conoscono e appartengono ad una o l'altra parte della contesa. Quello politico attiene alla pressione che le spinte politiche locali hanno esercitato sul processo in modo da influenzarne l'andamento, o meglio, da cercare di provocarne l'interruzione anticipata.

Le pressioni della politica locale

A Castelfranco e negli altri quattro comuni, così come alla Provincia di Pisa, governa lo stesso partito, in alleanze variabili che lo vedono tuttavia sempre protagonista. Lo stesso partito è in una situazione di instabilità dovuta ad una progressiva perdita di consensi nelle ultime elezioni, situazione che induce le altre forze politiche, sia a destra che a sinistra, a stabilire nel corso del processo delle alleanze – in taluni casi davvero improbabili – con l'evidente fine strumentale di indebolirlo, visto che esso è anche fra i promotori del processo. Tutto ciò si traduce in azioni, spesso agite per mezzo della stampa locale, di forte destabilizzazione del processo partecipativo e improntate il più delle volte a chiederne l'interruzione. Lo spreco di denaro pubblico («perché analizzare la proposta se è già chiaro che la gente non vuole l'impianto?»), la complicità fra tutti gli attori, pubblici e privati, per un esito già deciso («il processo serve a legittimare la decisione già presa di fare l'impianto») così come la semplice ricerca di visibilità attraverso escamotage di tutti i generi¹¹, sono solo alcuni esempi della battaglia che si è giocata, per tutta durata del processo, contro innumerevoli tentativi di legittimazione in chiave politica.

¹¹ Una delle accuse più stravaganti, ripresa con grande spazio dalla stampa locale, è quella di una giurata che ha denunciato il comune di Castelfranco al Garante per l'informazione per «pubblicità ingannevole» (perché il processo avrebbe promesso trasparenza che poi non avrebbe, a suo dire, assicurato), la stessa giurata ha poi continuato a partecipare fino alla fine del percorso con apparente soddisfazione.

La costruzione di una committenza politica

Alla descrizione del contesto vanno aggiunti due elementi rilevanti, uno che attiene alla politica locale, l'altro quella regionale.

Riguardo al livello locale va evidenziato che, al momento dell'avvio del processo, la committenza pubblica a cui il processo può davvero appoggiarsi, oltre al sindaco, si limita alla figura dell'assessore di Castelfranco di riferimento, con delega all'urbanistica e alla partecipazione. Questi, in accordo con il suo sindaco e quelli degli altri tre comuni, decide infatti di intraprendere un percorso di costruzione pubblica della decisione sapendo che si tratta di un tema difficile, controverso e che lo porterà a rischiare di perdere consensi in un contesto politico che già mostra segni di incertezza e fragilità. Il percorso partecipativo, per lui personalmente e politicamente, costituisce anche una lunga e faticosa strada di accreditamento del percorso stesso presso il suo gruppo politico di riferimento, il Partito democratico, sia a livello comunale che provinciale.

In parte forse riuscendoci, come poi vedremo. A questo proposito, la decisione di rimettere in seno alla commissione consiliare ambiente e territorio del comune tutte le decisioni strategiche relative al percorso, è stata cruciale per aiutare la costruzione di una committenza politica estesa e compatta, che si rivelerà in seguito fondamentale.

In merito al livello regionale occorre segnalare un fattore che si rivelerà poi importante nel definire il clima di generale sfiducia in cui il percorso si è svolto. E questo riguarda la NSE, l'azienda di Empoli che del pirogassificatore è la produttrice e la principale sostenitrice. Il fattore riguarda la figura dell'ex assessore regionale alla partecipazione, promotore della L.R. n. 69 sulla partecipazione, che per NSE svolge il ruolo di consulente, proprio in materia di processi partecipativi e relazioni esterne. L'accusa formulata da alcuni membri del comitato del «no» e più volte esplicitata in forma pubblica, che l'appoggio di un ex assessore regionale alla proposta di impianto potesse influenzare il dibattito (poi smentita dai fatti) ha pesantemente condizionato il percorso.

7.3 Il percorso partecipativo

7.3.1 Come nasce il percorso partecipativo

Nel luglio del 2010 il comune di Castelfranco riceve dalla Provincia di Pisa la comunicazione ufficiale di risposta alla Waste nella quale si afferma che il progetto per l'impianto di pirogassificazione da lei proposto non deve essere sottoposto a valutazione di impatto ambientale¹². Con l'occasione la Provincia indica delle prescrizioni di carattere tecnico a cui adeguare l'impianto e altre che riguardano invece il percorso di progettazione, che richiamano in sostanza

¹² Questo evento costituisce un primo elemento di tensione fra le due istituzioni in quanto la Via era stata espressamente e formalmente richiesta dal comune.

alla necessità di un «percorso di carattere pubblico di approfondimento e di confronto».

Cogliendo questa sollecitazione il comune di Castelfranco, insieme al comune confinante di Santa Croce (gli altri due comuni di Montopoli e Santa Maria a Monte si aggiungeranno in seguito), richiede e ottiene dall'Autorità regionale della partecipazione della Regione Toscana il sostegno per un processo partecipativo. Il percorso intende valutare l'impatto della proposta di pirogassificatore sull'ambiente e la salute dei cittadini e la sua compatibilità con il territorio, mettendo queste variabili anche in relazione con la effettiva fattibilità delle proposte. Il progetto viene concordato con la società Waste, che accetta di coprire una parte dei costi del processo (circa il 30%) come segno di una piena assunzione di responsabilità nel chiarimento dell'effettivo impatto dell'impianto sul territorio.

Il risultato atteso dal processo è costruire un quadro delle opinioni affinché le amministrazioni locali possano decidere se autorizzare o non autorizzare la realizzazione dell'impianto. A tal fine i proponenti concordano che la conferenza dei servizi, nella quale la Provincia, il Comune, l'Asl, l'Arpat e l'Autorità di bacino sono chiamati a esprimersi sulla valutazione dell'impianto, sia convocata solo al termine del processo partecipativo stesso, ovvero dopo il voto del consiglio comunale che deve approvare il documento finale.

Al momento di redigere il progetto per il percorso partecipativo sono già noti alcuni elementi di criticità fra quelli segnalati. È chiaro che la proposta d'impianto di un singolo privato si presenta deficitaria, in un contesto in cui il patto consociativo fra politica e imprese ha da sempre governato lo sviluppo; inoltre l'assenza di possibili ricadute positive di interesse pubblico costituisce un altro elemento di debolezza. D'altra parte gioca a favore dell'impianto un'azienda promotrice, la Waste, che dimostra – e sarà in grado di mantenere per tutta la durata del processo, nonostante i violenti attacchi subiti – una grande apertura verso la modalità innovativa del percorso partecipativo; a questa si aggiunge la fiducia ottimistica di essere portatrice di una proposta convincente, sia per la tecnologia avanzata dell'impianto, sia per la sua dimensione contenuta, sia per le modalità di utilizzo che verrebbero attuate. La Waste infatti non intende acquistare l'impianto ma noleggiarlo dalla NSE (l'azienda produttrice), consapevole della maggior garanzia che un contratto di affitto potrebbe assicurare, in caso di malfunzionamento o basso rendimento energetico.

Si decide dunque di partire.

7.3.2 Il metodo utilizzato: un difficile equilibrio fra consensus building e democrazia deliberativa

L'architettura metodologica del percorso partecipativo, nei casi in cui si usufruisce del sostegno dell'Autorità regionale, è il frutto di una doppia mediazione: tra le proposte avanzate dall'esperto e le esigenze dei promotori – cosa che avviene normalmente – e il frutto di questa mediazione e la sensibilità dell'Au-

torità regionale, coniugata con i criteri che essa ha scelto di applicare per l'assegnazione dei fondi. Il frutto di questo lavoro in questo caso è stato, a nostro avviso, un progetto spurio. E per questa ragione forse più debole, e forse, per certi aspetti più forte.

Il contesto, secondo chi scrive e che ha condotto il processo, avrebbe richiesto un approccio metodologico improntato al *consensus building*, il metodo per la gestione creativa dei conflitti di matrice nordamericana e sperimentato da più di trent'anni nel campo dei conflitti ambientali negli Stati Uniti¹³. Secondo questo approccio il processo si incardina intorno ad un tavolo negoziale, formato dai principali portatori di interesse sull'argomento in questione, che sviluppa per fasi successive l'acquisizione dei dati, la costruzione degli scenari alternativi, e infine la mediazione per la scelta di uno scenario condiviso. Il tutto è fortemente orientato alla costruzione di una soluzione perseguibile e gli attori che sono invitati a prendere parte al tavolo hanno una specifica posizione o competenza per assicurare che gli impegni presi siano portati a compimento.

L'approccio metodologico proposto dall'Autorità regionale è invece fortemente – e dichiaratamente – ancorato alla democrazia deliberativa¹⁴, ed è completamente diverso da quello precedente. Si potrebbe dire che è antitetico. Seguendo l'orientamento della democrazia deliberativa il fuoco dell'attenzione, nel processo, si sposta dai portatori di interesse ai cittadini comuni, rappresentati da un campione di cittadini estratti a sorte (tecnicamente definiti *minipublic*). Si tratta un campione rappresentativo dal punto di vista della sua composizione e non della rilevanza statistica, in sostanza un gruppo selezionato in modo da «assomigliare» all'universo di riferimento. I portatori di interesse – comitati, esperti, istituzioni, opinion leader ecc. – esistono, ma assumono il ruolo di consiglieri, una sorta di comitato di accompagnamento che garantisce che tutto il percorso si snodi in modo equilibrato e rispettoso di tutti i punti di vista. Che però non interviene direttamente nel processo, se non per indicare degli elementi di cui tenere conto, ad esempio delle competenze disciplinari da coinvolgere in qualità di esperti.

Nel percorso scelto e concordato con l'Autorità ha prevalso questo secondo approccio ed è dunque stato strutturato come un percorso di democrazia deliberativa, con un comitato di garanzia, composto da portatori di interesse, una

¹³ Il *consensus building* è un metodo per la mediazione dei conflitti pubblici basato sul coinvolgimento attivo di un dato gruppo di attori interessati ad un tema o posta in gioco, al fine di costruire politiche condivise. L'obiettivo principale del metodo è di trasformare il conflitto attraverso l'interazione creativa fra i principali attori influenzati da una decisione, con un forte orientamento alla costruzione di una soluzione. Il metodo è stato sviluppato all'inizio degli anni Ottanta come *Alternative Dispute Resolution* all'interno del Program on Negotiation, nella facoltà di legge di Harvard (per informazioni www.pon.harvard.edu e www.cbbuilding.org).

¹⁴ Per una descrizione sintetica si fa riferimento a quanto scritto da Luigi Bobbio: I processi di democrazia deliberativa «... si fondano su due pilastri: da un lato l'uso del *confronto argomentato*, dall'altro l'*inclusione* di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. Il percorso verso la decisione si svolge «per mezzo di argomenti offerti dai e ai partecipanti sulla base di valori di razionalità e imparzialità» piuttosto che attraverso la negoziazione o l'aggregazione delle preferenze (Luigi Bobbio, *Le arene deliberative*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3, 2002, pp. 5-29).

giuria di cittadini estratti a sorte e quindici esperti che sono intervenuti nel corso delle sedute della giuria e che hanno risposto alle circa 140 domande che i giurati hanno posto nel corso degli incontri.

Tutta la regia del percorso si è definita in seno alla commissione ambiente e territorio del comune di Castelfranco e insieme al tavolo dei quattro comuni, che hanno svolto il ruolo di regia del processo, offrendo in svariati casi il supporto politico necessario ad affrontare e superare i momenti di crisi.

Un piano di comunicazione ha accompagnato tutto il percorso con un sito web, che ha contato più di 2 mila visitatori unici, delle newsletter periodiche inviate in tutte le case, servizi televisivi e video reportage di tutti gli incontri (che venivano resi disponibili sul sito) e altri mezzi di comunicazione tradizionale come locandine e manifesti. Gli incontri pubblici, anche se non esplicitamente previsti dal progetto concordato con l'Autorità (salvo uno iniziale e uno finale) sono comunque stati realizzati in tutti i comuni per favorire la conoscenza del processo da parte di un'ampia maggioranza di cittadini¹⁵.

Le considerazioni critiche relative ai punti di forza e di debolezza del metodo adottato vengono lasciate per ultime, nella parte conclusiva dell'articolo.

7.3.3 L'avvio del processo e le posizioni dei comitati

Il 14 ottobre del 2010 si avvia ufficialmente il percorso partecipativo, con un incontro pubblico di presentazione presso i locali della scuola media di Castelfranco, a cui partecipano circa centocinquanta persone. Il clima è caldo ma non rovente, molti degli interventi sono di personaggi politici di diversa natura: consiglieri, candidati non eletti, assessori e naturalmente membri dei comitati del «no». Si percepisce una forte diffidenza, tuttavia, soprattutto da parte dei rappresentanti del comitato, non tanto quello locale ma l'altro, quello composto da persone che vengono da fuori area.

Ritratto dei comitati: quello locale e quello «di fuori»

Due sono i principali attori con cui il percorso, fin dalle sue prime mosse, si dovrà confrontare: un comitato «locale» e uno «di fuori». Il primo è il Comitato per la salvaguardia dell'ambiente di Castelfranco, l'altro è il Coordinamento per la gestione corretta dei rifiuti della Valdera. Il comitato locale è fortemente radicato sul territorio, composto in gran parte da persone che vivono intorno all'impianto e guidato prevalentemente da una logica *nimby*¹⁶, anche se attento a rappresentare se stesso come impegnato prevalentemente nella difesa di inte-

¹⁵ Gli incontri si sono svolti nelle date: 14/10/2010 Castelfranco (incontro di lancio del progetto); 26/11 San Romano; 29/11 Castelfranco; 30/11 Santa Croce; 1/12 Santa Maria a Monte.

¹⁶ Con il termine *NIMBY* (acronimo inglese per *Not In My Back Yard*, «Non nel mio cortile») si indicano normalmente gli atteggiamenti e le azioni di protesta messe in atto dalle comunità locali quando si oppongono alla localizzazione di impianti o infrastrutture sgraditi sul proprio territorio.

ressi diffusi¹⁷. Il comitato «di fuori» si può definire «itinerante» poiché, anche se costituito da un piccolo nucleo di pontederesi, palesa fin da subito contatti molto stretti con un analogo movimento della provincia di Lucca, improntato al perseguimento dell'obiettivo «rifiuti zero» ed in rete con il movimento internazionale contro i sistemi a caldo¹⁸. L'obiettivo di questo secondo comitato all'inizio è meno chiaro, certamente più complesso rispetto alla logica *nimby* di quello precedente, e chiaramente ostile sia all'impianto che al percorso partecipativo stesso.

Il ruolo giocato dai due comitati, all'inizio presentatisi come alleati – più precisamente «gemellati», secondo quanto affermato dalla stessa presidente del comitato locale – è fondamentale nei successivi sviluppi del processo. Man mano che si passa da una contrapposizione frontale ancorata a posizioni pregiudiziali ad un'analisi sostanziale dei problemi, l'alleanza mostra progressivamente forti tensioni interne, fino al punto di rottura.

Le ragioni del «no» all'impianto

Le argomentazioni per la contrarietà all'impianto, all'inizio del percorso, sono sostanzialmente due: 1. il pirogassificatore è un inceneritore, emette diossine e quindi provoca gravi danni alla salute; 2. il problema dei rifiuti si può tranquillamente risolvere con la riduzione a monte dei rifiuti, la raccolta differenziata e il riciclo. La proposta che si avanza è la seguente: gli unici impianti che servono sono dei buoni impianti di trattamento, come per esempio, quello di separazione meccanica di Vedelago¹⁹ o impianti di compostaggio, e piccole discariche per gli scarti non riciclabili. In sostanza: inceneritore no, discarica sì.

Questa narrazione, in cui è preponderante l'assoluta contrarietà a qualunque impianto di trattamento «a caldo», proviene chiaramente da un'unica fonte²⁰ e viene riproposta nello stesso modo in diversi casi di contestazione verso impianti in tutto il territorio toscano. Solo in ultimo – e tangenzialmente – vengono avanzate alcune critiche di merito alla proposta di pirogassificatore: 1. non si

¹⁷ È interessante notare come, sin dal primo colloquio con i rappresentanti del comitato, la presidente abbia tenuto a specificare che occorreva correggere il nome che spesso veniva riportato in modo errato dalla stampa: non comitato «contro l'inceneritore», ma comitato «antiquinamento». Il comitato di Castelfranco infatti nasce tra il 1984 e il 1985, in occasione della costruzione della prima discarica locale nella zona dell'Usciana (non lontano dall'area proposta per il pirogassificatore), per meglio strutturarsi in occasione della raccolta firme contro la realizzazione dell'inceneritore proposto da Resapel, anche questa nella stessa zona.

¹⁸ In particolare ci si riferisce al movimento Zero Waste (in Italia, Rifiuti Zero), sviluppato soprattutto sul web, incentrato sulle teorie del professore americano Paul Connet: <http://www.zerowaste.org>.

¹⁹ La storia dell'impianto di Vedelago, un famoso impianto di stoccaggio e separazione meccanica per rifiuti urbani e speciali in provincia di Treviso, rappresenta un caso che viene reiteratamente proposto dai comitati nei dibattiti sulla gestione dei rifiuti. Si tratta infatti di un esempio positivo che coniuga lo smaltimento dei rifiuti con una politica di sviluppo economico. Tuttavia, come si è potuto dimostrare nel processo (nell'incontro della giuria dedicato all'analisi delle alternative), esso non rappresenta affatto un'alternativa realizzabile in tutte le situazioni. Come si vede successivamente, al paragrafo «Le false credenze», il tema delle alternative agli impianti di incenerimento è ancora ben lontano da essere esplorato e risolto in modo definitivo.

²⁰ Le stesse slide, presentate dal comitato locale nel corso un incontro pubblico, sono preparate con la collaborazione del Centro di Ricerca Rifiuti Zero del comune di Capannori (Provincia di Lucca).

sa quali rifiuti saranno trattati e da dove provengano (si teme siano pericolosi); 2. l'impianto è piccolo ma modulare, si teme che in futuro possa essere ampliato; 3. il sito proposto è vicino ad un'area di valore ambientale (sito di interesse comunitario), per cui nel progetto si sarebbe dovuta fare una Valutazione di incidenza.

L'ostilità e la sfiducia che si percepisce nel primo incontro tuttavia non sono legate solo alla contrarietà all'impianto.

Le ragioni del «no» al processo

Da parte del comitato «da fuori» viene fin da subito pronunciata una sorta di dichiarazione di guerra al processo partecipativo: costa troppo, non è necessario, non contempla le alternative, è finanziato dalla Regione (che sarebbe favorevole agli impianti a caldo) e dunque è fortemente orientato ad un certo risultato, insomma è una perdita di tempo ed energie. Sarebbe sufficiente dare ascolto al comitato e decidere che l'impianto non si deve fare.

Questa avversione verso il processo, non casualmente, non viene da parte del comitato locale ma da quello «da fuori». Il desiderio di rivendicare per sé e per la compagine che rappresenta anche politicamente²¹, un ruolo nell'arena decisionale nelle politiche dei rifiuti, è indipendente dal problema contingente in questione.

Va riconosciuto tuttavia che i detrattori hanno potuto contare su alcuni elementi che, se interpretati in una chiave negativa, potevano alimentare i sospetti²². Due esempi fra tutti.

Il primo riguarda i tempi: il processo partecipativo è stato avviato in modo tardivo, solo quando la proposta di realizzazione dell'impianto è diventata di dominio pubblico (su iniziativa di un consigliere comunale di minoranza del comune di Castelfranco) senza il preventivo confronto con la cittadinanza nella fase di raccolta delle osservazioni.

Il secondo riguarda il finanziamento di una parte del processo, a carico della Waste. Su questo punto c'è stato chi sosteneva che l'apporto dei privati avrebbe condizionato negativamente i facilitatori a causa di un conflitto di interesse, e chi sosteneva, al contrario, che il progetto dovesse essere finanziato dal privato interamente, anziché far ricadere i costi sulla collettività.

²¹ L'area politica di riferimento non è ben chiara anche certamente non simpatizzante con il Pd. L'alleanza tra i comitati e i partiti di opposizione a Castelfranco e nei comuni limitrofi (PdL e UdC, ma anche Sel e Comunisti italiani) ha introdotto un forte elemento di destabilizzazione come già descritto al paragrafo *Il contesto politico e sociale*.

²² A titolo esemplificativo si riporta uno dei tanti incidenti che si sono succeduti aggravando ulteriormente la situazione di sfiducia. Due giorni dopo l'incontro pubblico, quando le polemiche e l'avversione verso il processo partecipativo si sono già palesate, in una intervista, rilasciata dalla NSE Industry ad un importante quotidiano economico nazionale, si afferma, incautamente, che il primo impianto di pirogassificazione in Italia sarà realizzato nel comune di Castelfranco. La fuga in avanti dell'azienda (proprietaria del brevetto dell'impianto) alimenta una forte ondata di polemiche che rischia di far naufragare il processo ancora prima di iniziarlo.

Strategie di sopravvivenza

Fin da subito gli organizzatori del processo tentano di fronteggiare il clima di sfiducia suscitato dal comitato da fuori, mostrando apertura e disponibilità a rimettersi in gioco.

Due i risvolti principali di questa scelta.

Da una parte l'immediata accettazione della richiesta espressa dal comitato da fuori di modificare l'oggetto del processo: da una semplice analisi della proposta del pirogassificatore ad un'analisi comparata anche delle possibili alternative. Dall'altra la decisione, per scongiurare in tutti i modi che l'accusa di parzialità a favore dell'impianto potesse inficiare tutta l'operazione, di dare un segnale forte. Si è dunque scelta una modalità del tutto inusuale per formare il comitato di garanzia, l'organo che avrebbe dovuto garantire, appunto, imparzialità e l'equilibrio a tutte le attività. Sulla scorta di un'esperienza analoga svolta dalla mediatrice americana Susan Podziba²³, si è affidato il compito della formazione del comitato a tre persone al di sopra di ogni sospetto, successivamente i denominati «tre saggi»: scelti in modo bipartisan dalla commissione ambiente e territorio del comune di Castelfranco, i saggi sono stati individuati tutti e tre all'interno del fronte del «no»²⁴.

Se queste strategie, pensate per far sopravvivere un processo nato fragile in una sorta di «incubatrice» aspettando che si rafforzasse, siano state utili e soprattutto opportune, è una delle riflessioni che affronteremo nel paragrafo conclusivo.

7.3.4 La ricognizione delle ragioni del conflitto e quadro degli attori

La prima fase del processo è stata, come sopra descritto, l'indagine sul territorio. Una batteria di interviste in profondità, svolte in forma riservata²⁵, che aveva lo scopo di ricostruire lo stato del conflitto ma anche del quadro degli attori in gioco, delle posizioni e delle relazioni fra loro.

Le interviste hanno riguardato circa quaranta attori del territorio, selezionati sulla base di una lista iniziale fornita dai comuni promotori e successivamente ampliata in base alle indicazioni delle persone intervistate (a ciascuno di essi infatti è stato chiesto chi altri fosse necessario coinvolgere nell'indagine).

²³ L'esperienza si è svolta a Chelsea, una cittadina di circa 50 mila abitanti a nord di Boston, in cui Podziba ha condotto un percorso di mediazione pubblica per la redazione del nuovo statuto della città, dopo anni di corruzione e commissariamento. L'esperienza è raccontata nel libro, pubblicato in italiano a cura di Marianella Selavi, *Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, 2006, Bruno Mondadori.

²⁴ I tre saggi erano: il presidente della stessa commissione ambiente e territorio, capo dell'opposizione in consiglio comunale e marito della presidente del comitato locale del no; un medico di base specializzato in medicina del lavoro, appartenente allo stesso comitato; un membro dell'unica associazione di matrice ambientalista del territorio, anch'essa schierata per il no all'impianto.

²⁵ La scelta di non restituire in forma scritta al committente i contenuti dei singoli colloqui ma solo la sintesi critica complessiva segue i principi base del *consensus building* per cui la fase di *conflict assessment* deve potersi svolgere in modo da garantire l'anonimato delle fonti per favorire l'emergere di questioni sostanziali che in parte possono essere appunto riservate.

Su un totale di circa 50 soggetti contattati ve ne sono stati alcuni che hanno declinato l'invito sostenendo di non voler esprimere una posizione in merito all'argomento in questione. Complessivamente le interviste hanno riguardato 13 amministratori pubblici, 7 soggetti che sono espressione del mondo produttivo legato alla filiera del cuoio, 5 esponenti di comitati di cittadini, 3 membri di associazioni interessate a tematiche ambientali e inerenti la gestione dei rifiuti e 11 soggetti rappresentanti della società civile locale e della vita comunitaria.

Il quadro emerso dall'indagine ha permesso di evidenziare le questioni fondamentali relative al contesto di intervento, mettendo in relazione il suo passato con il suo presente, e sul problema del pirogassificatore, evidenziandone le principali linee di frattura così come i temi, gli argomenti e le percezioni ampiamente ricorrenti.

La sintesi degli esiti dell'indagine, pubblicata sul sito internet, su un giornale del comune di Castelfranco inviato a tutte le famiglie e ripresa quasi interamente dalla stampa locale, ha permesso di ottenere due risultati: da una parte costruire una prima agenda dei lavori della giuria dei cittadini, indicando gli argomenti più importanti da affrontare; dall'altra ha prodotto una prima mappatura dei portatori di interesse, indicando le categorie di soggetti che avrebbero dovuto far parte del comitato di garanzia, affinché fosse pienamente rappresentativo di tutti gli orientamenti e punti di vista sulla questione.

7.3.5 *Il rapporto con i media*

I mezzi di informazione (e fra questi soprattutto la stampa locale) hanno giocato un ruolo importante in tutta la vicenda, poiché fin dall'inizio del percorso sono stati il terreno privilegiato di scontro fra le parti. Le tre principali testate giornalistiche, costituite da due quotidiani su carta stampata («Il Tirreno» e «La Nazione»), e da un giornale elettronico molto letto nella zona dell'empolese e del pisano («Gonews»), hanno seguito da vicino il processo, dedicando ampio spazio alle dichiarazioni spontanee che venivano loro inviate²⁶. La dinamica dello scambio è stata spesso improntata all'escalation verbale, mettendo a rischio i rapporti fra i principali attori che si desiderava coinvolgere, tanto da indurre i promotori del processo, a poche settimane dall'inizio del percorso, a dotarsi di un'autoregolamentazione. Da un certo momento in poi, quindi, sia le amministrazioni interessate che, più avanti, i saggi e i garanti – salvo qualche eccezione – si sono astenuti dal rilasciare dichiarazioni spontanee, affidando la comunicazione con la stampa all'organo privilegiato del percorso partecipativo, il sito internet.

Nel frattempo la stampa ha perseguito con la sua modalità di copertura del processo accompagnando talvolta, al servizio di cronaca, la ricerca della notizia fine a se stessa. Questo ha generato formidabili occasioni di visibilità per una serie di personaggi poco rilevanti che, probabilmente mossi da desiderio

²⁶ In particolare il giornale elettronico Gonews si caratterizza proprio per essere una sorta di blog senza filtro giornalistico e, proprio in virtù di questa particolarità, costituisce una frontiera in cui trovano spazio commenti di ogni genere, in taluni casi anche molto discutibili.

di apparire, hanno creato a volte inutili fibrillazioni in un percorso già di per sé molto travagliato. È stato il caso di sedicenti rappresentanti di comitati, garanti, cittadini comuni, cittadini estratti a sorte della giuria, politici eletti o non eletti, che in una sequenza spesso caotica e indipendente dallo svolgimento del processo hanno fornito dichiarazioni arbitrarie in merito alla sua legittimità, credibilità e sostanza. Naturalmente, ed è questo che «fa» la notizia, il più delle volte di natura negativa (anche se nella gran parte dei casi le stesse persone hanno continuato a prendere parte al processo con apparente naturalezza).

È difficile stabilire quanto queste turbolenze abbiano realmente influito sul clima di sfiducia in cui il percorso si è svolto. Certamente hanno avuto influenza sul clima politico, perché hanno mantenuto per mesi il partito di maggioranza sotto attacco creando una tensione che sembrava condurre ad un'unica soluzione: la resa. Resa, secondo quanto richiesto da quasi tutti i partiti politici di opposizione, avrebbe significato interrompere il processo e dare ragione a chi pretendeva un «no incondizionato», senza analisi, confronto e motivazioni. Invece, e forse inaspettatamente, la compattezza della politica locale e la sua capacità di resistere al richiamo della piazza mediatica sono elementi che hanno fortemente qualificato la vicenda. E se anche non sono stati sufficienti a garantire un'analisi sufficientemente serena e disinteressata della proposta di impianto, vanno sicuramente annoverate fra i risultati positivi del percorso.

7.3.6 *Il comitato di garanzia*

Il comitato di garanzia, voluto espressamente dall'Autorità regionale per la partecipazione, aveva il compito di assicurare che il processo si svolgesse regolarmente, che tutti gli interessi in gioco potessero esprimersi adeguatamente e soprattutto che le diverse posizioni in campo trovassero ascolto e fossero rappresentate all'interno del processo. Inoltre, il comitato aveva anche il compito di scegliere gli esperti da invitare ai lavori delle giurie. È evidente come la composizione del comitato costituisse un banco di prova importante per attribuire piena legittimazione al processo.

Come è stato formato il comitato

La selezione dei componenti del comitato come si è già detto, è stata affidata a «tre saggi». Ad essi si è stato chiesto di individuare i criteri con cui esaminare le candidature, che spontaneamente potevano essere sottoposte dai cittadini e le «categorie di interesse» che, sulla base degli esiti dell'indagine, avrebbero dovuto trovare spazio all'interno dell'organo. Le candidature sono state raccolte attraverso un bando pubblico in cui si chiedeva, a chi fosse interessato, di presentarsi con un breve profilo e di accettare alcune condizioni di partecipazione: condividere gli obiettivi del processo, essere espressione di un forte radicamento territoriale, non aver alcun interesse diretto rispetto al processo, assicurare la partecipazione agli incontri e avere una buona propensione al dialogo e all'ascolto.

Le candidature pervenute, a seguito di una fase di comunicazione pubblica²⁷, sono state 49 da cui i saggi hanno selezionato 16 garanti (poi diventati 15 a seguito di una dimissione non reintegrata): 5 rappresentanti della società civile (un medico, un ingegnere chimico-ambientale, una giovane architetto, una insegnante, uno studente), 3 rappresentanti di comitati (il tribunale del malato, il comitato locale e il comitato da fuori), 3 «produttori di rifiuti» in rappresentanza del comprensorio del cuoio (Associazione lavorazioni conto terzi, un imprenditore conciario e un rappresentante di Confindustria Pisa che poi non ha partecipato al processo), 1 membro di un'associazione ambientalista radicata nel territorio. A questi si aggiungevano 4 rappresentanti delle istituzioni (l'assessore alla partecipazione di Castelfranco, la dirigente del settore ambiente della provincia di Pisa, il presidente della commissione ambiente e territorio del comune di Castelfranco, il direttore dell'area territorio della Ausl 11 del circondario empoiese Valdelsa). Al comitato di garanzia ha partecipato inoltre, come osservatore e senza quindi diritto di voto, l'amministratore delegato della Waste Recycling.

La composizione del Comitato è risultata, nonostante i ripetuti tentavi di coinvolgere i vertici delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali, fortemente sbilanciata a favore di soggetti contrari alla realizzazione dell'impianto. L'assenza di queste categorie ha significato una debolezza del processo che ha pesato molto sull'andamento dei lavori e sulle raccomandazioni finali dei cittadini.

Come ha lavorato il comitato di garanzia

Il comitato si è riunito sei volte, presso la sala del consiglio comunale di Castelfranco, ed ha espresso le proprie posizioni su tutti gli aspetti salienti del progetto a volte travalicando il proprio ruolo di «garante» del processo ed entrando nel merito delle decisioni da assumere (sia per quanto riguarda gli aspetti metodologici che quelli organizzativi). Il clima degli incontri è stato sempre molto conflittuale e contraddistinto da una forte contrapposizione tra gli attori, che però non ha impedito, pur con molta fatica e tensione, di giungere a delle decisioni accettabili. Le decisioni all'interno del comitato sono state prese, quando non si è riuscito a trovare un consenso unanime, a maggioranza. Gli incontri, integralmente audio registrati, si concludevano con la redazione di un verbale della seduta che veniva approvato dai garanti e controfirmato, le registrazioni delle sedute sono sempre state caricate sul sito in modo da renderle accessibili al pubblico.

7.3.7 La giuria dei cittadini

Come è stata formata la giuria

La parte centrale del processo è consistita nella gestione dei lavori della giuria, che aveva il compito di argomentare, una volta raccolte ed analizzate le infor-

²⁷ I moduli per la selezione sono stati distribuiti nel corso della festa patronale di Castelfranco (in un apposito stand del comune), durante le quattro serate di presentazione del processo nei quattro comuni promotori, e caricati sul sito internet del progetto.

mazioni necessarie a prendere una decisione consapevole, la propria posizione rispetto alla necessità o meno di realizzare l'impianto.

I cittadini sono stati selezionati dal Circap dell'Università di Siena²⁸, che tra il 12 gennaio e il 2 febbraio 2011 ha svolto l'indagine telefonica per la selezione del campione. Il sistema utilizzato è il *Random Digit Dialing* (RDD) grazie al quale sono stati effettuati 2.044 contatti telefonici su un totale di 4.062 chiamate, che hanno interessato una popolazione maggiorenne residente nei comuni di Castelfranco, Montopoli, Santa Croce e S. Maria a Monte. Il campione, pur non essendo statisticamente significativo, ha assicurato una certa varietà fra i partecipanti, tale da potersi considerare rappresentativa della popolazione di riferimento. La selezione è stata stratificata per sesso, età, titolo di studio, condizione occupazionale e zona di residenza.

Un criterio aggiuntivo è stato quello di scegliere almeno 15 cittadini residenti entro un raggio di 1,5 Km dall'impianto. Al fine di accrescere la legittimità del processo la commissione ambiente e territorio ha infatti accettato la proposta degli organizzatori di garantire la presenza nel campione di cittadini con «preferenze intense». Complessivamente, una volta effettuate le telefonate necessarie e registrate le disponibilità dei cittadini interessati, il campione si è dunque composto di 30 cittadini di Castelfranco (di cui 9 residenti nel raggio di 1,5 km e 10 residenti nel raggio di 3 km), 10 di Santa Croce (di cui 5 residenti nel raggio di 1,5 Km e 5 nel raggio di 3 Km), 5 residenti di Montopoli e 5 di Santa Maria a Monte.

Di questi, come è risultato evidente fin dal primo incontro, una buona componente – almeno un terzo – era rappresentata da membri o simpatizzanti del comitato locale.

Come sono stati organizzati i lavori

La giuria, così composta, ha analizzato e discusso la questione nel corso di cinque incontri che si sono tenuti tra il febbraio e l'aprile 2011. In particolare sono stati organizzati quattro incontri tematici alla presenza di esperti (la gestione dei rifiuti industriali, l'impianto di pirogassificazione, le alternative di trattamento, l'impatto su ambiente e salute) e un incontro intermedio, senza esperti, per riflettere sui temi emersi nel corso delle prime due giurie. L'ultimo incontro della giuria, il sesto, ha lavorato per un'intera giornata per formulare le raccomandazioni finali, anche in questo caso senza la presenza degli esperti ma con la partecipazione di cinque componenti del comitato di garanzia, con la funzione di verifica sul corretto svolgimento dell'incontro.

²⁸ Come è già stato segnalato, anche la collaborazione dell'Università di Siena è stata oggetto di una forte avversione dal fronte del «no», inizialmente mossa dal comitato da fuori e poi confluita nel comitato di garanzia. Il motivo era il seguente: l'Università di Siena beneficia, per le sue strutture, di finanziamenti di banche che sono anche parte di un fondo regionale di investimento che compare fra i finanziatori della ditta NSE, produttrice dell'impianto. Il sospetto di alcuni garanti di una complicità fra Siena e NSE ha bloccato l'inizio del reclutamento della giuria, tenendo fermo il processo per ben un mese e mezzo, dopo il quale il nodo è stato sciolto invitando il responsabile del Circap a partecipare ad un incontro con il comitato.

Gli incontri, della durata di circa quattro ore (salvo l'ultimo che è durato dieci ore), sono stati strutturati in modo da prevedere una prima parte di presentazione da parte degli esperti dei loro interventi introduttivi, una successiva parte di lavoro per gruppi, in cui i giurati potevano discutere su quanto appreso ed elaborare delle domande condivise e una sessione conclusiva in cui i quesiti venivano sottoposti agli esperti. Al termine degli incontri, di cui sono state videoregistrate integralmente le sessioni con gli esperti, si sono raccolte in relazioni di sintesi tutte le domande e le risposte fornite dagli esperti, per poterle successivamente inviare a tutti i giurati.

Parallelamente ai lavori della giuria si è ritenuto fondamentale poter condividere la conoscenza in essa sviluppata con la cittadinanza diffusa. Per questa ragione si è stretto un accordo con una delle principali emittenti televisive locali (50 Canale) che ha garantito la copertura di tutti gli incontri, con servizi giornalistici che venivano mandati in onda nei Tg delle fasce orarie più seguite. Oltre a questo le sintesi delle domande e risposte di ogni incontro, dopo una revisione da parte degli esperti, sono state veicolate con delle newsletter informative, che sono state inviate in tutte le case. Tutto il materiale prodotto nel corso degli incontri della giuria è sempre stato tempestivamente caricato sul sito internet del progetto.

Ai lavori delle giurie hanno partecipato 15 esperti, tutti individuati dopo lunghe e accese discussioni dal comitato di garanzia. Gran parte degli esperti individuati rappresentavano enti di ricerca, istituzioni e professioni locali (Ausl, Arpat, Università di Pisa, Provincia di Pisa, centro Rifiuti Zero di Capannori). In tre casi il comitato di garanzia ha selezionato esperti estranei al contesto locale: un medico esperto in tossicologia dell'Università di Parma; un medico dell'Isde²⁹ e un chimico del Centro anti tumori di Genova. In due incontri hanno partecipato, in qualità di esperti, anche i responsabili della Waste.

Le modalità di lavoro all'interno della giuria sono sempre state discusse e condivise dagli organizzatori con i giurati. Solo in alcuni casi per arrivare ad una risoluzione si è dovuto ricorrere alla votazione a maggioranza: nel primo incontro, quando si è trattato di stabilire le regole e soprattutto la modalità di lavoro per gruppi³⁰ e la seconda, nella seduta conclusiva, quando si è chiesto ai giurati di esprimere il proprio orientamento sulla fattibilità dell'impianto (ma su questo punto torneremo più avanti).

I lavori della giuria sono stati caratterizzati da una certa diffidenza e il sospetto che avvenissero manipolazioni e imbrogli, fino almeno all'incontro conclusivo. La conduzione dei gruppi di discussione e il fatto che tutte le posizioni

²⁹ L'International Society of Doctor for Environmental, in Italia collegata con l'Associazione medici per l'ambiente.

³⁰ La discussione in piccoli per gruppi, più efficace di quanto non sia lavorare con cinquanta persone, preoccupava alcuni giurati che temevano che discutere in consessi ristretti avrebbe indebolito le loro posizioni, contrarie all'impianto, e che li avrebbe esposti a possibili manipolazioni da parte dei facilitatori del processo.

venivano ascoltate, riportate agli esperti e considerate all'interno del processo, ha in parte attenuato la sfiducia anche che se non è mai stata spazzata via del tutto. Queste difficoltà hanno costretto i facilitatori a continue correzioni del processo che a volte si sapeva essere svantaggiose per l'andamento della discussione ma che si sono ritenute necessarie per procedere. Due esempi: la scelta di consentire ai garanti di partecipare come osservatori ai lavori, presenza che si è rivelata spesso ingombrante e l'adozione di criteri casuali per la composizione dei sottogruppi per evitare che si formassero maggioranze a favore o contrarie all'impianto al loro interno³¹.

Come si è giunti all'incontro finale

Al termine dei cinque incontri, e prima di quello conclusivo, il lavoro prodotto dalla giuria è stato raccolto in una relazione, che conteneva le oltre 140 domande e relative risposte elaborate. La relazione è stata consegnata a tutti i giurati proponendo loro utilizzarla come base informativa da cui partire per sviluppare le raccomandazioni finali.

Pochi giorni prima dell'incontro finale, non senza una certa sorpresa e preoccupazione, si è scoperto che alcuni giurati avevano promosso autonomamente alcuni incontri (a cui non si sa quanti giurati abbiano partecipato) per delineare una strategia di azione comune. Non è chiaro se la ragione di questi incontri fosse il timore, nutrito da alcuni giurati, di non essere in grado di elaborare delle raccomandazioni sufficientemente stringenti per indurre i promotori a tenerne conto, o se ci fossero, come probabilmente in parte è accaduto, delle pressioni da parte delle forze politiche di opposizione.

Per rispondere a queste tensioni i facilitatori all'inizio dell'ultima seduta hanno proposto di raccogliere subito, attraverso una votazione a scrutinio segreto, l'orientamento dei giurati rispetto alla fattibilità dell'impianto. Questa proposta ha avuto lo scopo di sollevare i partecipanti dalla tensione di dover esprimere un parere argomentato (saremo in grado di esprimere chiaramente le nostre posizioni e di riuscire ad argomentarle?) e di aiutarli, facendoli votare subito, a concentrarsi sulle ragioni di tale scelta e sulla stesura delle raccomandazioni finali, cosa che poi è accaduta.

Il voto ha fatto emergere un parere contrario all'impianto, all'unanimità.

7.3.8 Esiti del percorso deliberativo

Come si è visto, a sei mesi dall'inizio del processo e con grandi sforzi per contrastare il desiderio di alcuni dei garanti che avrebbero voluto prolungarlo (anche per le ragioni sopra enunciate), si è finalmente giunti all'incontro finale della giuria. L'esito atteso era rappresentato dal rapporto finale della giuria stessa, un documento che avrebbe contenuto i risultati dell'analisi compiuta

³¹ I criteri per la formazione dei gruppi di lavoro sono stati modificati ad ogni seduta, a volte si componevano i gruppi in base all'ordine di arrivo all'incontro (sulla base del registro delle presenze), altre volte si è ricorso all'ordine alfabetico, altre ancora alla disposizione dei partecipanti all'interno della sala.

dai cittadini estratti a sorte. Il rapporto finale, come vedremo più avanti, contiene i risultati dell'analisi ossia accompagna il parere contrario all'impianto con un discreto numero di considerazioni che spiegano il perché di questa decisione.

Il percorso tuttavia ha prodotti anche degli esiti indiretti e in gran parte inattesi.

Anzitutto un Documento informativo sul tema dei rifiuti speciali e la loro gestione nel territorio, condiviso dopo molte revisioni dal tutto il comitato di garanzia, che costituisce una base informativa di natura non tecnica sul tema dei rifiuti speciali, e che prima semplicemente non esisteva. Più in generale il processo ha «sollevato il velo» su una questione che in pochi conoscevano o erano interessati a conoscere. I rifiuti non ci appartengono, spesso non ci chiediamo come e quanto costa smaltirli, quali impatti i vari sistemi di smaltimento produrranno sul territorio e soprattutto quali sono le conseguenze, economiche ed ambientali, delle scelte tecnologiche che vengono adottate. Il processo ha fatto diventare il problema di pochi un problema di molti: l'interesse pubblico verso la gestione dei rifiuti speciali si è ampliato innescando una riflessione collettiva su un problema che non riguarda soltanto la gestione dei fanghi di lavorazione delle concerie (problema ben presente al territorio) ma anche tutti quegli scarti della differenziazione che riguardano la vita di ciascuno e che attualmente finiscono in discarica.

In secondo luogo una notevole mole di dati sullo stato di salute dell'ambiente. Questa costituisce una risposta alla forte richiesta di conoscenza su questi argomenti che era stata registrata nella fase di indagine; si tratta di un risultato importante, se ricordiamo che la richiesta proviene da un'area in cui la percezione diffusa è che il comprensorio del cuoio sia gravato da un carico di inquinamento che lo rende ormai allo stato di saturazione.

In terzo luogo (ma qui si tratta di una percezione che andrebbe verificata e non di un dato) molti attori coinvolti nel processo evidenziano un mutamento nel clima generale che si respira nel territorio, in rapporto alla fiducia della popolazione locale nella politica di governo, nella coesione sociale, nel desiderio di partecipazione alla vita pubblica. Sarà forse un caso, ma alcune delle amministrazioni interessate dal processo stanno ora dando avvio alla revisione dei propri strumenti urbanistici adottando percorsi partecipativi.

In ultimo ma forse il più importante, il processo ha definito una serie di «condizioni» che definiscono, secondo questo territorio, l'accettabilità di una proposta di impianto: una sorta di *roadmap* che le istituzioni di governo locale dovrebbero tenere bene a mente qualora desiderassero intraprendere un percorso, questa volta impostato in modo *diverso*, per la realizzazione di un impianto di smaltimento.

In sostanza il processo partecipativo spiega perché, in questo modo, l'impianto non si può fare. Ma dice anche a quali condizioni una proposta di impianto, in parte diversa, avrebbe avuto maggiori chances.

7.4 Un'analisi critica dell'esperienza da parte di alcuni protagonisti³²

7.4.1 Alcune retoriche che il processo ha smontato

Nel corso del processo ci sembra che molti dei dubbi e delle preoccupazioni, sollevate talvolta strumentalmente dagli oppositori, siano stati fugati. Il confronto svolto inoltre ha permesso di fare chiarezza su molti temi che riguardano la gestione dei rifiuti industriali e di cui citiamo qui tre esempi.

Un esempio rilevante riguarda «l'alternativa». Il processo ha esteso la discussione ad argomenti inizialmente non previsti, come appunto, la fattibilità di una soluzione alternativa «a freddo», propugnata dai comitati del «no» (soprattutto quello «di fuori») come accettabile e soprattutto perseguibile. L'analisi svolta ha permesso, da una parte, di constatare che molto si può ancora fare sul tema della separazione alla fonte dei rifiuti industriali e sul loro riutilizzo. Allo stesso tempo, però, ha mostrato che si è ancora lontani dall'aver trovato una soluzione che sia economicamente fattibile per chiudere il ciclo di gestione dei rifiuti speciali, se non attraverso il ricorso alle discariche. Non sono emerse infatti nel corso del processo, ma forse non poteva essere altrimenti, alternative che potessero essere concretamente adottate dalla Waste, che continuerà, almeno nel breve periodo, a smaltire gli scarti delle lavorazioni industriali non più recuperabili nelle discariche del territorio³³.

Il secondo esempio riguarda un'altra narrazione ricorrente che il processo ha smontato, ed è l'equivalenza fra pirogassificatore e inceneritore, anche questa proposta con molta forza argomentativa dal fronte antagonista. Nel corso dell'incontro con gli stessi esperti indicati dai comitati del «no» è emersa con chiarezza una condivisione, fra tutti gli esperti, sulla tecnologia proposta (un impianto di pirogassificazione) e sulle differenze tra questa tecnologia e quella relativa ai sistemi di incenerimento: non tutti gli impianti «a caldo» sono inceneritori, così come bruciare i rifiuti non è la stessa cosa che bruciare un gas prodotto dal riscaldamento dei rifiuti. Il confronto con gli esperti ha consentito, sotto questo punto di vista, di affrontare nel merito le caratteristiche dell'impianto, di valutarne gli effetti e, per certi aspetti, di ridimensionarne anche i temuti effetti negativi³⁴.

³² Da un certo punto di vista potrebbe sembrare inconsueto che gli stessi conduttori di un'esperienza siano chiamati non solo a raccontarla ma anche a fornirne una chiave interpretativa. In questo caso si tratta di una situazione un po' particolare, infatti la curatrice del volume ha espressamente richiesto agli autori una riflessione critica sulle esperienze da loro condotte, in merito a quanto avevano appreso come protagonisti delle vicende anziché come osservatori esterni.

³³ Emblematico è stato il caso di una società specializzata nella separazione e nel recupero dei materiali - indicata dagli stessi comitati - che dopo aver visitato l'impianto della Waste ha fornito una relazione dove sostanzialmente si affermava che, a parte alcune modifiche al processo di separazione, il materiale residuo non poteva essere ulteriormente separato ed era pertanto utilizzabile come combustibile da rifiuti.

³⁴ Nel corso del processo è stato valutato infatti l'impatto ambientale stimato relativo al pirogassificatore, mettendolo a confronto con alcuni carichi ambientali esistenti sul territorio, che sono risultati di gran lunga più inquinanti. Ad esempio, per le polveri, il pirogassificatore ne produrrebbe 83 kg/anno mentre Ecoespanso 1.360 e la superstrada Fi-Pi-Li 8.176; per l'ossido di azoto il pirogassificatore ne produrrebbe 13.140 kg/anno, Ecoespanso 33.340 e un altro impianto esistente, SGS, 54.500.

In ultimo, per quanto riguarda il sospetto di parzialità di cui abbiamo già parlato, occorre ricordare che tutte le accuse mosse nelle diverse e molteplici occasioni sono state smontate, senza che naturalmente si sia vista alcuna azione pubblica di riconoscimento dell'imparzialità, dimostrata con i fatti, da parte degli accusatori. Un dato su tutti: il campione casuale dei cittadini costruito dal Circap (accusato di connivenza con la NSE) ha mostrato senza ombra di dubbio di essere composto per buona parte da persone contrarie all'impianto.

7.4.2 I contenuti del rapporto finale

Se si legge attentamente il rapporto finale, ossia si va oltre le prime tre righe in cui si dà conto del voto unanime contrario alla proposta di impianto, si può osservare che le dieci argomentazioni condivise dalla giuria (riportate integralmente in allegato) sono ampie e diversificate. Inoltre l'ordine di apparizione suggerisce in qualche modo, anche implicitamente, una gerarchia nelle priorità espresse. Seguono alcune considerazioni che ci sembrano particolarmente significative.

Le prime nove argomentazioni a sostegno del «no», contrariamente a quanto sostenuto dai comitati, *non* riguardano l'impatto sulla salute dell'impianto in quanto inceneritore. Le prime due si riferiscono infatti alla necessità di inserire la proposta di impianto all'interno di un quadro di pianificazione in cui sia chiaro il bisogno a cui rispondere e le strategie per soddisfarlo. Quella successiva riguarda il sito dell'impianto (coerentemente con lo spirito *nimby* di buona parte della giuria). Le quattro successive motivazioni attengono alla qualità del progetto e riguardano aspetti come l'efficienza energetica, lo smaltimento delle scorie e l'affidabilità dell'impianto. Occorre arrivare all'ottavo posto per trovare una motivazione che richiama l'impatto sull'ambiente, relativamente al rischio di un peggioramento complessivo della qualità dell'aria e al decimo per un temuto impatto sulla salute, solo se gli inquinanti fossero a determinate concentrazioni.

Se si confrontano queste ragioni con quelle con cui era iniziata la protesta dei comitati si nota un'enorme differenza. Quelle erano motivazioni incondizionate, per così dire espresse in termini assoluti. Qui troviamo ragioni che si fondano sulla conoscenza dei dati e che, in larga misura, prendono le distanze da un approccio di tipo ideologico in cui non si riconoscono più o che, perlomeno, in un contesto di analisi pubblica perdono di efficacia.

Due le ulteriori osservazioni che ci paiono rilevanti ai fini di un'analisi del rapporto finale. La prima attiene al punto dell'impatto sull'ambiente. In quella motivazione si fa esplicito riferimento al «bilancio ambientale», ossia alla necessità, quando si valuta una proposta di impianto, di verificare l'effettivo bilancio dei carichi inquinanti esistenti *prima* e *dopo* la realizzazione dell'opera. Nel caso dei dati forniti da Waste il bilancio è stato verificato e ha registrato un aumento, per quanto contenuto, delle emissioni. Tuttavia ciò che questo principio, condiviso dalla giuria, esprime è una novità importante: un impianto non si valuta in assoluto ma in termini relativi (se io per realizzare un impianto ne chiudo un altro che inquinava il doppio, sto comunque migliorando lo stato

dell'ambiente). La seconda riguarda un dilemma che la giuria ha discusso a lungo senza riuscire a sciogliere – e per questo non ve n'è traccia nel rapporto – e che ha a che fare con il rapporto tra sviluppo e ambiente. Se il processo dice no a questo impianto, anche se piccolo e con emissioni stimate entro i limiti di legge, perché provoca un piccolo peggioramento nello stato dell'ambiente, come si farà a dire di sì alle future proposte di chi vorrà aprire un'impresa (per esempio una conceria) nella zona? La domanda è rimasta senza risposta.

7.4.3 L'assenza del mondo della produzione

Nella parte di analisi critica occorre segnalare uno degli aspetti più rilevanti che hanno connotato l'intera vicenda: la quasi totale assenza della voce degli imprenditori e dei sindacati. Seppure alcuni posti nel comitato di garanzia fossero stati riservati proprio a queste due categorie, esse non hanno risposto all'invito. Dei due conciatori presenti al tavolo uno non ha di fatto partecipato e l'altro ha svolto il proprio ruolo, come ha tenuto a specificare, in chiave personale. Dai sindacati, invece, non è arrivato nessun segnale.

La peculiarità della proposta di impianto, avanzata da un privato e non costruita in modo concertativo secondo una lunga consuetudine, probabilmente ha giocato un ruolo fondamentale in questa scelta. E ha provocato un forte sbilanciamento del processo. A favore: solo la Waste e la provincia di Pisa che, nell'esame istruttorio del progetto, aveva avallato la proposta nelle sue linee generali. Contro: tutti gli altri. In sostanza il processo si è svolto con le amministrazioni promotrici che hanno doverosamente sospeso il giudizio, il mondo associativo schierato contro l'impianto, i comitati che oltre all'impianto si sono espressi anche contro il processo e nessun altro portatore di interesse a favore della proposta.

Questo squilibrio, naturalmente, ha provocato all'interno del processo dinamiche molto difficili. Gli organizzatori infatti hanno interpretato il loro compito come dei facilitatori indipendenti ed equidistanti dagli interessi in campo, cercando di riportare il processo in equilibrio tutte le volte che si è reso necessario, anche compiendo delle forzature³⁵.

7.5 Conclusioni

Dopo aver illustrato il caso e averne messo in evidenza gli elementi critici occorre ora rispondere alla domanda iniziale: a cosa è servito partecipare? E, aggiungiamo, come è possibile valorizzare ciò che il percorso ha prodotto?

³⁵ Emblematico, sotto questo punto di vista, è stato il tentativo da parte di una componente significativa del comitato di garanzia di impedire alla Waste di partecipare all'incontro della giuria sulle alternative, giustificando la proposta con il fatto che l'incontro avrebbe dovuto trattare le alternative all'incenerimento in termini generali e non si sarebbe dovuto porre il problema della loro fattibilità per l'azienda proponente. Di fronte all'inaccettabilità di questa argomentazione, in palese contraddizione con l'obiettivo del processo, i facilitatori hanno forzato la mano per ristabilire le corrette regole del gioco, a volte interessando anche l'Autorità regionale per la partecipazione.

7.5.1 A cosa è servito partecipare

Per capire, in conclusione, cosa ha funzionato e cosa no, ci si è posti di fronte ad una domanda: che chance aveva il processo di svolgere il suo compito, ossia analizzare la proposta di pirogassificatore in modo equilibrato ed equidistante dalle posizioni precostituite? Quali condizioni, favorevoli o sfavorevoli, ha incontrato e che cosa ha prodotto? Possiamo avanzare alcune ipotesi, in relazione alle diverse questioni che il processo ha più o meno direttamente toccato.

La tecnologia dell'impianto. La proposta avanzata contiene una precisa tecnologia di pirogassificazione, recentemente messa a punto e brevettata dalla società empoiese NSE. A favore della tecnologia giocava la sua componente di innovatività mentre a sfavore pesava la sua dimensione sperimentale (non è ancora stato realizzato un prototipo a scala industriale) e la sua presunta equivalenza con la tecnologia di incenerimento. Come abbiamo visto l'analisi condotta ha dimostrato chiaramente che il pirogassificatore non solo non è un inceneritore ma che l'inquinamento stimato è molto contenuto e al di sotto dei limiti di legge. La partecipazione è quindi servita a chiarire un equivoco, spesso usato dai comitati a fini strumentali, che contribuisce ad aumentare un pregiudizio diffuso di ostilità verso le tecnologie «a caldo».

Il progetto e il sito della Waste. Il progetto dell'impianto rappresentava, perlomeno in via teorica, l'oggetto specifico dell'analisi partecipata. Le caratteristiche del progetto che potevano favorirlo nell'analisi erano la sua dimensione molto contenuta e il diritto dell'azienda di poter realizzare un impianto di questo genere in quel sito (un'area industriale). A sfavore, come è già stato chiarito, l'assenza di benefici pubblici, il timore di una successiva estensione dell'impianto e la vicinanza ad un'area protetta. Il progetto ha dimostrato di essere abbastanza ben costruito (anche se con alcuni punti deboli in relazione all'efficienza energetica), mentre il sito ha mostrato in effetti di avere delle falle; tuttavia se si guarda alle argomentazioni, si può osservare che l'analisi ha posto l'accento non tanto sul progetto in sé ma sul contesto sociale ed economico in cui è stato proposto. Allo stesso tempo il percorso ha fornito alle forze che si opponevano all'impianto strumenti più sofisticati e complessi per argomentare in modo convincente il proprio no.

Gli attori locali. Il processo ha potuto contare sulla scelta del partito di governo di non esprimersi nel merito dell'impianto e di sospendere il giudizio fino al termine del percorso. Inoltre la compattezza della politica locale, con il supporto della commissione ambiente del comune, ha giocato un ruolo importante adottando una regia bipartisan che ha favorito la tenuta del percorso. Tutto ciò ha costituito una circostanza favorevole per rafforzare il processo e i suoi esiti. Al contrario, la scelta da parte dei comitati del «no» di esprimere un'aperta ostilità al processo partecipativo ha creato condizioni sfavorevoli che sono perdurate per tutta la sua durata. Questo clima avverso si è intensificato con l'allezanza, che progressivamente si è formata, fra i comitati e i gruppi politici di op-

posizione, impegnati in una lenta e costante azione di strumentalizzazione del conflitto a fini politici. Un altro elemento di indebolimento del processo, come abbiamo visto, è stata l'assenza della voce degli imprenditori e dei sindacati. Lo squilibrio di forze sopra descritto ha pregiudicato pesantemente l'analisi. In questo frangente il processo non è riuscito a fare ciò che si proponeva, o almeno, non completamente, perché è stato pesantemente condizionato³⁶. Accanto a questo e come effetto «collaterale», sembra di poter affermare che il processo, sulla lunga durata, ha sottratto visibilità e consenso a coloro che avevano animato strumentalmente la contestazione, per riconsegnare autorevolezza al partito di governo e alle amministrazioni promotrici. In ultimo il processo ha provocato un effetto del tutto inatteso: la spaccatura del fronte dei comitati. Quando il comitato locale ha iniziato a prendere le distanze da posizioni assolute, che nel processo non trovavano spazio, il fronte più ideologico è entrato in evidente sofferenza.

Gli attori sovra locali. Considerato il contesto regionale, fortemente sensibile ai conflitti sugli impianti di smaltimento, si è potuto notare nel corso del processo un livello di attenzione piuttosto elevato da parte di attori sovra locali nei confronti dell'esperienza di Castelfranco, così per altre iniziative analoghe. A favore del progetto si sono espressi in modo esplicito tre attori importanti: la Regione³⁷, interessata ad aumentare la propria dotazione di impianti di smaltimento per la chiusura del ciclo dei rifiuti, la Provincia, interessata a sperimentare a piccola scala una proposta tecnologica che reputa vantaggiosa e poco inquinante, e la NSE, la società produttrice. L'assenza della voce dei rappresentanti del mondo delle imprese e del lavoro si è invece ripetuta anche a livello regionale. In questo ambito va osservato un fenomeno che appare in modo piuttosto chiaro: nella realizzazione degli impianti quello che conta è il livello locale. L'interessamento degli attori sovra locali a favore dell'impianto non ha in alcun modo influenzato l'andamento del processo che, contrariamente a quanto molti sospettavano, ha articolato l'analisi esclusivamente intorno ad elementi specifici relativi al progetto e al territorio presi in esame.

L'ambiente e lo sviluppo. Il tema dell'ambiente, nel corso dell'analisi della proposta, si è incrociato più volte, com'era prevedibile, con quello dello sviluppo. Gli elementi del progetto favorevoli in relazione al tema dell'ambiente erano la dimensione piccola dell'impianto e i contenuti livelli di emissioni inquinanti, se confrontati con le altre fonti esistenti. Gli elementi a sfavore riguardavano principalmente il contesto territoriale, ossia la preesistenza di molti

³⁶ Per esempio, dopo molte discussioni e un intervento di richiamo da parte dell'Autorità per la partecipazione, la visita agli impianti della Waste da parte degli esperti, che molti garanti non volevano permettere, è stata realizzata. I garanti tuttavia non hanno voluto permettere che si organizzasse una visita agli impianti da parte di tutta la giuria dei cittadini, sostenendo che avrebbe costituito un chiaro elemento di squilibrio a favore del pirogassificatore.

³⁷ Il supporto della Regione al progetto è stato espresso indirettamente dalla presenza dello stesso presidente della Regione in occasione dell'evento pubblico di presentazione della società NSE, ampiamente ripresa dai media.

carichi ambientali preesistenti e la saturazione del territorio, percepito come già molto inquinato. In questo frangente il processo ha fatto due cose.

Da una parte la giuria ha abbracciato il principio di precauzione, introducendo nel rapporto finale una importante affermazione: ogni proposta va analizzata con una logica di bilancio ambientale. Come abbiamo visto nel caso del pirogassificatore, il bilancio ha indicato un peggioramento, di dimensioni limitate ma potenzialmente preoccupante. Al contempo però ha fornito una indicazione importante, di cui tenere conto per eventuali future proposte. Il giudizio su un impianto non può essere dato in assoluto ma in termini relativi, confrontando la situazione in cui si colloca e la differenza fra lo stato dell'ambiente precedente e quello successivo all'intervento.

Dall'altra parte il processo ha posto i cittadini e gli stessi portatori di interesse di fronte allo spiazzamento delle conseguenze di questa scelta: se quanto sopra affermato è vero, lo stesso principio per coerenza dovrà essere adottato anche per valutare ogni futura proposta di realizzare un impianto industriale, come ad esempio una conceria. Qualora ciò accadesse la conseguenza potrebbe essere un freno allo sviluppo economico del territorio, un territorio che proprio sulle imprese della filiera del cuoio basa la propria economia.

Il metodo utilizzato. La commistione fra metodi di matrice diversa, la democrazia deliberativa e il *consensus building*, ha prodotto un processo, come abbiamo detto, in parte più fragile e in parte più attrezzato. Più fragile perché ha richiesto una dose di improvvisazione molto superiore a quanto già normalmente avviene nei percorsi interattivi. Più attrezzato perché la necessità di innovare nel corso del processo, e di poter attingere ad una più ampia cassetta degli attrezzi, ha offerto qualche buona occasione per spiazzare le posizioni precostituite ed introdurre alcuni spazi inattesi di dialogo.

Ad esempio, rispetto agli strumenti mutuati dal *consensus building*, si può notare che la condivisione di un sistema di regole di funzionamento del comitato di garanzia ha permesso di sospendere per un breve periodo l'elevata conflittualità del gruppo per costruire insieme un prodotto utile e interessante come il documento sui rifiuti. Per contro un altro strumento, l'indagine sul conflitto, ha dato chiara evidenza, subito dopo la fase iniziale, alle condizioni di grande debolezza in cui nasceva il processo; detto in altri termini ha mostrato che non sussistevano le condizioni di base (prima fra tutti la fiducia verso il mediatore) per poter pervenire ad un buon risultato³⁸. Se si fosse seguito il metodo del *consensus building* si sarebbe dovuto interrompere il processo. Che invece è stato posto, come abbiamo ricordato, in «incubatrice»³⁹.

³⁸ Non a caso Larry Susskind, uno dei padri fondatori del *consensus building* e presidente del Consensus Building Institute di Boston (Ma), afferma che «le ragioni del fallimento di un percorso di gestione del conflitto vanno sempre ricercate all'inizio del processo» (intervista svolta dall'autrice).

³⁹ Nella democrazia deliberativa infatti non è previsto che si stabilisca all'inizio del processo se esistano condizioni sufficienti a permettere di raggiungere un risultato (trasformare il conflitto e raggiungere un accordo su una soluzione), soprattutto perché non è fra le prerogative della democrazia deliberativa raggiungere un risultato in termini di gestione e trasformazione del conflitto.

Analogo discorso per quanto riguarda gli strumenti di democrazia deliberativa. Da una parte si può evidenziare che la testimonianza degli esperti in forma di contraddittorio, elemento fondante della giuria dei cittadini, ha dato un contributo sostanziale al processo perché ha aiutato il gruppo a costruire argomentazioni complesse e basate sull'analisi di dati e informazioni molto articolate. D'altro canto il principio stesso della giuria, ossia l'ipotesi di costruire un campione di cittadini «qualunque» che fosse rappresentativo della popolazione di riferimento, è venuto in gran parte meno. Il gruppo dei giurati, come abbiamo visto, conteneva forti componenti di distorsione che non avrebbero dovuto esserci e che hanno condizionato in modo decisivo il risultato finale.

In sintesi. Nella sostanza crediamo di poter affermare che la partecipazione, nel caso di Castelfranco, non è servita a prendere una decisione migliore, e neanche a migliorare le relazioni fra gli attori⁴⁰. È servita tuttavia a definire una «rotta», un percorso di scelte e condizioni che dovrebbero costituire l'ossatura di un percorso decisionale volto a realizzare un impianto indesiderato in quel territorio. Non partendo da un manuale, ma prendendo come base le raccomandazioni di un gruppo di cittadini che, consapevolmente e in modo strutturato, ha accettato di scostarsi dalle posizioni ideologiche precostituite, per elaborare una strada da indicare ai decisori che vogliono intervenire nel loro territorio. In questo senso il titolo del percorso, «Insieme per capire, insieme per decidere», è stato rispettato.

Il processo ha consentito di affrontare problemi puntuali – l'utilità e l'opportunità di realizzare il pirogassificatore – e proporre, nel contempo, soluzioni di carattere generale che riguardano la gestione comprensoriale dei rifiuti speciali. Il punto di forza del processo sta nelle argomentazioni che i giurati hanno saputo esprimere che non sarebbe stato possibile far emergere con strumenti più semplici, come i referendum, i sondaggi di opinione o il ricorso alla piazza e alle assemblee pubbliche. Questi, che molto spesso vengono invocati dai cittadini e dai comitati, quando si tratta di affrontare situazioni complesse e conflittuali non sono opportuni, perché non offrono alcuna alternativa, nessuna rotta.

Invece il processo ha dimostrato che i cittadini, se informati adeguatamente, sono in grado di affrontare nel merito questioni molto complesse e proporre soluzioni che vanno anche al di là del caso specifico, rimettendo in gioco le forme e i modi con cui le amministrazioni pubbliche pianificano gli interventi territoriali.

7.5.2 Come valorizzare ciò che il percorso ha prodotto

I cittadini hanno posto dei problemi, che solo parzialmente riguardano la Waste Recycling e il pirogassificatore, ma che coinvolgono le forze politiche, imprenditoriali e sociali del territorio. Come già accennato, il comprensorio del cuoio

⁴⁰ Il riferimento è qui a uno dei pochi ed importanti testi in italiano sui processi decisionali inclusivi, il volume *A più voci*, e al capitolo finale sugli esiti che ci si può aspettare dai percorsi partecipativi, curato da Luigi Bobbio per il Dipartimento della funzione pubblica (www.cantieripa.it/apiuvoci).

ha mostrato in passato una grande capacità di affrontare e risolvere i problemi complessi legati al sistema produttivo locale, cercando di coniugare le ragioni del lavoro e dello sviluppo con quelle della salute e del rispetto dell'ambiente.

I cittadini, attraverso la giuria di Castelfranco, chiedono di fare uno sforzo ulteriore, un salto in avanti, e di prendere atto che il territorio è pressoché saturo. Ciò non significa bloccare lo sviluppo – la consapevolezza che il distretto conciario ha assicurato benessere e occupazione nella zona è molto netta – ma provare ad immaginare nuove forme di sostenibilità e di accogliere il principio che il bilancio ambientale dell'area non può ulteriormente peggiorare.

Non si tratta quindi di non realizzare più impianti, ma di migliorare le prestazioni di quelli esistenti e di consentire nuovi carichi ambientali solo se ne vengono eliminati altri per migliorare progressivamente, grazie al continuo sviluppo tecnologico e produttivo, la qualità dell'aria e dell'ambiente dell'area. Il caso di Castelfranco ha lanciato una bella sfida alla politica e agli attori economici del territorio, che va al di là del caso specifico, ma che impone forse la necessità di giungere ad un nuovo e più innovativo patto sociale.

Le raccomandazioni finali della giuria

Motivazioni per la contrarietà all'impianto

1. *Perché manca una programmazione interprovinciale dei rifiuti speciali:* la Giuria ritiene che l'attuale assenza di un Piano e l'esistenza di un processo pianificatorio in corso, siano motivi validi per sostenere che non ci sono le condizioni per approvare un impianto come quello proposto, in quanto:
 - La decisione relativa ad un impianto, non inserita in uno strumento di programmazione, è considerata inopportuna perché prematura;
 - La realizzazione dell'impianto proposto, di piccola taglia e di iniziativa privata, in assenza di un quadro di riferimento preciso, potrebbe costituire un precedente e portare alla proliferazione di altre iniziative analoghe (come, fra le altre, degli impianti a piè di fabbrica) che renderebbero inutile e difficoltoso sia lo sforzo programmatico che quello del monitoraggio;
 - Inoltre, se questo impianto fosse autorizzato, potrebbe influenzare le successive scelte di Piano dal punto di vista del suo orientamento sulle scelte tecnologiche relativamente agli impianti di smaltimento;
 - In ultimo perché il processo pianificatorio in corso rappresenta un'opportunità che potrebbe incentivare la ricerca di soluzioni alternative all'impianto proposto, che siano più sostenibili dal punto di vista ambientale.
2. *Perché l'impianto non è necessario.* Questo impianto non risolve il problema dello smaltimento dei rifiuti speciali prodotti nel comprensorio del cuoio né tanto meno in ambito provinciale:
 - Non è risolutivo per la zona, perché la quantità di rifiuti trattata dall'impianto proposto corrisponde ad una percentuale minima della quantità totale dei rifiuti speciali prodotti e gestiti e dunque trascurabile per risolvere il problema;
 - L'attuale sistema di gestione dei rifiuti non presenta caratteristiche di emergenza;

- Non è emerso, all'interno del processo, alcun interesse verso questo impianto da parte delle realtà produttive della zona.
3. *Perché il sito dell'impianto proposto è ritenuto inadeguato:*
 - È vicino ad un'area protetta. Il sito individuato dalla Waste si trova ai piedi del sistema collinare delle Cerbaie e dell'area protetta di Montefalcone e questo tende a favorire il ristagno dei fumi. Inoltre nell'area è presente un fenomeno naturale (inversione termica) che a causa del differente gradiente di temperatura alle diverse altezze, fa sì che i fumi che vengono emessi in atmosfera non riescano a disperdersi;
 - Perché potrebbe pregiudicare le possibilità di uno sviluppo urbanistico orientato a favorire destinazioni e funzioni sostenibili.
 4. *Perché l'energia che l'impianto produce non è ben utilizzata.* Il bilancio energetico dell'impianto proposto dimostra che il rendimento di produzione di energia elettrica è basso e che la maggior parte dell'energia termica prodotta viene dispersa nell'ambiente per motivi impiantistici e va di fatto ad aggravare il fenomeno di «gradiente termico» della zona.
 5. *Perché le scorie non sono sicure.* Non è garantito che le scorie vetrificate prodotte dall'impianto siano inerti e dunque è sconsigliabile il loro utilizzo, in particolare come sottofondo stradale.
 6. *Perché non esistono esempi realizzati dello stesso impianto.* La proposta di impianto manca di referenze industriali: la mancanza di impianti simili che trattano gli stessi materiali realizzati in altri luoghi impedisce di avere termini di paragone certi; nessun modello matematico può prevedere con certezza la tipologia delle emissioni e del syngas poiché dipendono dalle miscele dei rifiuti che verranno trattati e dal modo in cui si compongono. I giurati temono che le miscele potrebbero essere fatte solo in base al rendimento termico ed energetico e senza tenere conto dei fattori di pericolosità delle emissioni.
 7. *Perché le assicurazioni su possibili incidenti non sono sufficienti.* Le garanzie fornite dall'azienda Waste rispetto ad eventuali anomalie di funzionamento ed incidenti (in particolare il rischio idrogeologico ed incendio) non sono ritenute soddisfacenti.
 8. *Perché peggiora la qualità dell'ambiente.* Il bilancio ambientale fornito dall'azienda Waste rileva un peggioramento della qualità dell'aria:
 - Un aumento delle emissioni di ossidi di azoto – NOx (anche considerata la disattivazione della caldaia a metano funzionante ora nell'impianto della Waste) di 5.100 kg/anno e un peggioramento in termini di ossidi di azoto, polveri, ossidi di zolfo e metalli pesanti quali Cadmio, Mercurio, Piombo.
 9. *Perché la qualità dell'ambiente va mantenuta o migliorata.* I giurati condividono l'orientamento – diffuso nel mondo – ad abbassare i limiti di legge delle emissioni ed ad adottare il principio per cui, laddove la qualità dell'ambiente è buona, bisogna mantenerla.

10. *Perché si sceglie un principio di precauzione.* I giurati condividono l'adozione di un principio di prudenza e precauzione per cui in assenza di dati certi (si tratta di stime teoriche) si preferisce non assumere alcun rischio.
 - *Perché le sostanze inquinanti emesse dall'impianto sono oggetto di studi medici in corso secondo i quali potrebbero provocare a determinate concentrazioni ed in ragione dell'esposizione, gravi danni alla salute (come è emerso dalla 4ª giuria sulla salute).*

Raccomandazioni della Giuria

Inoltre la Giuria raccomanda:

1. Agli Enti deputati alla pianificazione in materia di rifiuti speciali di:
 - incentivare la riduzione, il recupero e il riciclo, rispettando rigorosamente la gerarchia dettata dalle prescrizioni normative di riferimento (Direttiva 98/2008/CE), aumentando le percentuali di recupero dei «rifiuti sporchi» (fra cui i poliaccoppiati) a fronte di investimenti economici e di un incremento delle quantità specifiche trattate, *piuttosto che privilegiare impianti di trattamento «a caldo».*
 - Inoltre richiede di valutare attentamente le alternative al pirogassificatore programmandone la compatibilità economica a livello provinciale, prevenendo la possibilità di realizzare un impianto centralizzato «a freddo» che serva un territorio di dimensioni adeguate ad una programmazione di area vasta, sull'esempio delle esperienze consortili.
2. Agli Enti deputati di rafforzare i meccanismi di controllo sulla produzione dei rifiuti anche per le imprese che hanno meno di dieci dipendenti e che attualmente non sono tenute alla compilazione del MUD.
3. Al Comune (per i produttori) e alla Provincia (per gli smaltitori) di individuare misure – incentivi e sanzioni – atte a promuovere il raggruppamento dei rifiuti speciali a piè di fabbrica in maniera differenziata ai fini del successivo recupero, e il miglioramento dei sistemi produttivi per la riduzione a monte dei rifiuti e delle emissioni prodotte, così come a punire i comportamenti scorretti.
4. Alla Regione e alla Provincia di finanziare un lavoro di mappatura degli inquinanti che si sono accumulati al suolo in questi anni e che consenta di monitorare la situazione in futuro.

La Giuria richiede che si verifichi se gli impianti attuali di gestione dei rifiuti esistenti siano dotati delle migliori tecnologie per il trattamento dei rifiuti stessi e per l'abbattimento delle sostanze derivanti dai processi messi in atto. Altresì richiede che nell'eventualità che non siano dotati delle migliori tecnologie queste siano prescritte dalle autorità competenti.

In ultimo la Giuria, consapevole dei carichi ambientali esistenti nell'area e assumendo piena responsabilità di quanto finora espresso in merito alle argomentazioni contrarie alla proposta di pirogassificatore, invita gli enti pubblici a promuovere iniziative di concertazione con le categorie produttive del comprensorio volte a produrre una complessiva riduzione dei carichi ambientali esistenti. Dato che le fonti emissive attuali sono costituite in gran parte dal traffico veicolare, dagli impianti di trattamento dei rifiuti e dagli impianti produttivi, si ritiene che questa azione di promozione del miglioramento non possa che passare attraverso l'innovazione dei cicli produttivi – come già avvenuto in passato – per ridurre la produzione dei rifiuti speciali «a monte».

Paesaggio comune.

Perché e come condividere il progetto di paesaggio con i cittadini

di Matteo Robiglio

8.1 Il «duplice carattere» del paesaggio

La convenzione europea del paesaggio sottolinea in due diversi articoli il ruolo dei cittadini nel paesaggio. All'art. 1 definisce il paesaggio «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

All'art. 5 impegna i sottoscrittori a «riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità»¹. Questo tipo di definizione dà nuova concretezza alla natura di «bene comune» del paesaggio, che già la Costituzione riconosceva all'art. 9: «La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Il paesaggio è dunque un patrimonio condiviso, la cui tutela ricade tra i compiti istituzionali della Repubblica nelle sue diverse articolazioni, ma la natura particolare del bene/patrimonio che è il paesaggio *coinvolge* necessariamente i cittadini. Non tanto nella accezione più banale, per cui ognuno di noi è responsabile della tutela del paesaggio, quanto perché il paesaggio di per sé non è neppure definibile, descrivibile – quindi ancor meno è operabile, che sia operare la sua tutela o la sua trasformazione – senza costruire una relazione con i portatori della *percezione* del paesaggio, le *popolazioni* che abitano il *contesto di vita* e la cui *identità* e *patrimonio culturale* sono espresse nel paesaggio. Si riconosce in questo modo – ed è abbastanza raro che ciò avvenga in una norma – la natura particolare del paesaggio, quel suo «duplice carattere» sempre in tensione tra soggettività individuale/collettiva della percezione e del racconto, ed oggettività della misura e rappresentazione cartografica².

¹ Questo riferimento ai cittadini, siano essi «abitanti» o «visitatori» del paesaggio – ma comunque un pubblico esteso, non preventivamente determinato e soprattutto non specialista o tecnico – risulta molto più chiaro nei testi originali della convenzione, in inglese e francese, di quanto non sia nella corrente traduzione italiana. Le diverse versioni sono disponibili sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa (www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape).

² L'espressione di Karl Marx è usata da Franco Farinelli in «L'arguzia del paesaggio», Casabella, 1991, pp. 575-576.

Le conseguenze operative di questo «duplice carattere» sono sottovalutate. Venti anni di pianificazione paesistica conservano deboli tracce di una qualche interazione strutturata con i *soggetti protagonisti* del paesaggio. Il sapere tecnico si è largamente sostituito al dibattito pubblico per definire concretamente nei piani e nelle norme quali siano i valori e il carattere propri dei diversi paesaggi. Il progetto di paesaggio è diventato una articolazione tematica della pianificazione territoriale ma, non avendo una immediata incidenza sull'assetto delle proprietà – come invece avviene per il piano urbanistico – attiva debolmente il meccanismo di attenzione pubblica costituito dalla pubblicazione del piano con successive osservazioni e controdeduzioni.

Il risultato è una sorta di schizofrenia: da una parte il territorio è sempre più fittamente avvolto in una trama di descrizioni e prescrizioni codificate, scarsamente efficaci nel governarne o almeno indirizzarne una tumultuosa trasformazione che si presenta nella doppia evidenza di una esplosione quantitativa e di una bassa qualità dell'edificato; dall'altra, dove la trasformazione del paesaggio ha ripreso ad essere produzione e non distruzione, ciò avviene in larga parte per processi non normati ma legati al diffondersi di una sensibilità sociale, di nuovi stili di vita e consumo orientati alla qualità e alla sostenibilità³. Schizofrenia che esplose con evidenza nei conflitti sui grandi progetti di intervento pubblico e privato che appaiono con sempre maggior frequenza sui media nazionali e locali: progetti che hanno regolarmente compiuto il loro iter amministrativo – e che quindi sono stati validati anche sotto il profilo paesaggistico – che si scontrano con una radicata e radicale opposizione sociale, che contro di essi rivendica tra i principali argomenti del «no» proprio le ragioni di quel paesaggio che l'iter approvativo in teoria dovrebbe aver già tutelato⁴. Schizofrenia che però attraversa in profondità gli stessi soggetti locali che si oppongono collettivamente alle grandi opere, ma che spesso praticano individualmente modelli insediativi e forme di mobilità che hanno come esito aggregato la distruzione di quel paesaggio che lavoro e vita delle generazioni precedenti hanno invece costruito.

Ci sono perciò solide ragioni per provare a coinvolgere cittadini e abitanti nella progettazione del paesaggio. Non solo perché questo tipo di apertura partecipativa è ormai inclusa correntemente nei disposti normativi di quasi tutte le legislazioni regionali in materia di territorio, sia nelle fasi di elaborazione che in quelle di valutazione dei piani, ma più sostanzialmente perché difficilmente senza questa apertura partecipativa possiamo tentare di ricostruire un terreno comune tra saperi tecnici e senso comune del paesaggio.

³ Ho tentato di descrivere questo processo nell'ultimo capitolo, «Contraddizioni contemporanee» di *Paesaggio e Architettura nell'Italia contemporanea*, Matteo Robiglio e Giovanni Durbiano, Donzelli, 2003.

⁴ Luigi Bobbio e Alberico Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, FrancoAngeli, 1999. Il progetto Nimbyforum (www.arisweb.org/progetto.htm) monitora le contestazioni territoriali e ambientali in Italia – limitatamente a infrastrutture e grandi impianti, escludendo quindi i temi che emergono nei processi ordinari di pianificazione territoriale. Nel 2009 l'osservatorio di Nimbyforum ha censito 283 casi attraverso l'analisi di più di 300 fonti media.

8.2 Una parziale e necessaria inversione di marcia nel metodo

Il percorso storico che ha portato le discipline del paesaggio, a partire da Frederick Law Olmsted e Patrick Geddes fino a Ian Mc Harg, a darsi un proprio statuto disciplinare prendendo progressivamente congedo dal predominio degli aspetti visuali propri della matrice romantica del *landscape/landschaft* per includere via via aspetti funzionali, ecologici, storici ha però anche portato ad una «professionalizzazione» dei dati, che ha fatto della rappresentazione cartografica l'unico strumento di restituzione e progettazione della complessità del paesaggio, dalla tecnica dell'*overlay* alla diffusione dei GIS, in un processo di riduzione che la pianificazione del paesaggio condivide con la pianificazione del territorio. Si è così perduto uno straordinario terreno di condivisione tra tecnici e pubblico, tra esperti e società: la percezione della qualità visuale di un paesaggio come indice sintetico della sua qualità non solo estetica, ma anche ecologica, storica, funzionale. La «bellezza» di un paesaggio – al cui riconoscimento e godimento ci può addestrare collettivamente tanto la storia dell'arte quanto la diffusione delle icone del turismo di massa, tanto la passione per le attività *outdoor* quanto la preoccupazione per la qualità del cibo che mangiamo – come chiave di accesso alla complessità dei suoi valori.

La diffidenza dei tecnici del paesaggio nei confronti dei suoi aspetti visuali è tuttavia comprensibile: di tutti i diversi ingredienti di un paesaggio, essi infatti sono i meno oggettivabili, i più discutibili, i più mutevoli; la percezione è un fatto culturale, l'apprezzamento segue il gusto e le mode, il punto di vista ha sempre una componente soggettiva. Tutti punti deboli, in un modello razionalista di conoscenza: altrettanti punti di forza, se invece assumiamo la costruzione sociale della conoscenza tra i compiti del pianificatore/progettista del paesaggio. L'interesse crescente e la preoccupazione dei cittadini per il paesaggio ci offrono infatti l'occasione di riaprire un percorso interrotto del progetto di paesaggio, che ha la sua radice nelle prime esplorazioni di Kevin Lynch sulla immagine della città e sulla grande scala. Lo sforzo di Lynch di definire i componenti della struttura percettiva di un insieme territoriale coniuga fin dall'inizio capacità tecnica – la capacità di definire sequenze, relazioni, gerarchie, emergenze – e interrogazione partecipativa della esperienza degli abitanti – riconoscimento di luoghi, nomi, carattere, impressioni – come due aspetti intrecciati e non separabili.

La struttura visiva del paesaggio non è leggibile senza i valori che la collettività riconosce al paesaggio, valori che solo l'interazione diretta – sul campo, con i portatori dell'esperienza quotidiana del paesaggio – può esplorare⁵. È un passaggio necessario, che nessuna cartografia numerica per quanto raffinata può sostituire.

⁵ Non a caso il testo di Lynch, *Managing the Sense of a Region*, del 1976 viene tradotto nel 1981 in Italia come *Il senso del territorio* nella collana del Saggiatore «Struttura e forma urbana» curata da Giancarlo de Carlo dal 1965.

In che modo? Le tecniche possono essere diverse, ma hanno in comune la «de-professionalizzazione» dei codici, l'outreach, la pratica dell'«ascolto attivo»⁶, la trasparenza del processo e l'interazione informata tra tecnici progettisti e cittadini⁷. Elaborate e sperimentate da anni nel quadro dei processi di rigenerazione urbana, possono essere facilmente trasposte al paesaggio e all'area vasta, ibridando ad esempio il tipo di interazione tra tecnici e cittadini che avviene in un laboratorio progettuale – attraverso l'uso di materiali come modelli fisici tridimensionali, foto aeree zenitali e radenti, cartografie tematiche etc. – con le possibilità di costruzione collettiva di argomentazioni ed opzioni proprie dell'e-Town Meeting (e-TM) anche in remoto o on-line, rompendo il limite della prossimità e della piccola scala per affrontare in modo partecipativo temi progettuali di area vasta.

8.3 «Bello e possibile»: un esperimento di progettazione partecipata del paesaggio

Una prima sperimentazione in questa direzione è stata condotta nel quadro dell'elaborazione del Piano di Indirizzo Territoriale con valore di piano paesaggistico della Regione Toscana⁸, con un'«e-TM plan»⁹ – declinazione progettuale del Town Meeting elettronico – che ha visto il 6 febbraio 2010 confrontarsi sul tema della trasformazione e conservazione del paesaggio 150 cittadini estratti da un campione statistico, in cinque diverse località emblematiche delle contraddizioni e identità del territorio toscano. Preceduto da una fitta successione di incontri sul campo, focus group e interviste a stakeholders e testimoni privilegiati, l'e-TM plan ha evidenziato attraverso concrete simulazioni progettuali come argomenti fondamentali siano condivisi tra pianificatori e cittadini – ad esempio su questioni cruciali come il consumo di suolo e di paesaggio, o su temi disertati negli ultimi anni ma con una lunga tradizione disciplinare, come ad esempio il valore scenico delle strade – ma anche quanto si possa arricchire il progetto di paesaggio valorizzando la domanda di *forma* del paesaggio che emerge nell'interazione con i cittadini: sistemi di relazioni visive, valori cultu-

⁶ Marianella Sclavi, *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Bruno Mondadori, 2003.

⁷ Per una rassegna di esperienze e metodi si vedano M. Sclavi (a cura di), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, 2002, e il manuale curato da Luigi Bobbio *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

⁸ www.rete.toscana.it/sett/pta/territorio/pit_2005_2010/index.htm.

⁹ «e-TM plan» è la denominazione di uno strumento di interazione partecipativa messo a punto da Avventura Urbana – Iolanda Romano, Andrea Pillon, Matteo Robiglio e Isabelle Toussaint – per l'interazione tra cittadini e tecnici-progettisti su temi territoriali di area vasta. Basato sull'ibridazione tra le tecniche di televoto e discussione ai tavoli con selezione delle opinioni attraverso *theme team* proprie dell'e-Town Meeting con l'interazione diretta cittadini-tecnici sul tavolo di progetto con materiali iconografici di supporto e sintesi grafica degli esiti, l'e-TM plan è stato successivamente impiegato nel processo partecipativo per il Piano Strutturale Comunale di Firenze (la documentazione del processo e gli esiti sono scaricabili ai siti: <http://www.apriamolacitta.it> e <http://pianostrutturale.comune.fi.it>).

rali e simbolici, relazioni di scala, limiti tra edificato e spazi aperti, confini tra città e campagna, texture e trame, reticoli ecologici.

Ne è emerso un *ritratto progettuale* dei paesaggi toscani in cui sulla contrapposizione trasformazione/conservazione – chiave prevalente nel dibattito sui media ma anche nelle prese di posizione dei comitati di cittadini – ha prevalso la definizione di scelte *appropriate* a specifici contesti, la domanda di strategie che promuovano la *ricomposizione* di scenari paesistici coerenti ma non bloccati, la proposta di modalità di sviluppo non solo compatibili ma *appropriate* ai paesaggi, sostenibili e in grado di includere l'innovazione – ad esempio nel campo cruciale delle energie rinnovabili – nell'identità di paesaggi storici che la contemporaneità ha fortemente compromesso¹⁰.

Soprattutto, si è evidenziata una sorprendente *competenza paesaggistica* diffusa, radicata nella memoria personale e collettiva dei luoghi, complessa, non stereotipata, cosciente della posta in gioco nella ricerca di un possibile equilibrio tra conservazione e modificazione del paesaggio. Un capitale sociale da esplorare ulteriormente, interpretando il passaggio della partecipazione previsto dalle leggi di ordinamento del territorio non come un ulteriore adempimento formale, ma come l'ingrediente che dà corpo al valore pubblico del percorso progettuale dei piani paesistici e ne radica la futura efficacia.

8.3.1 La costruzione di questo esperimento

Come già anticipato l'esperienza condotta ha rappresentato un esperimento per comprendere se le metodologie proprie del mondo della partecipazione alle politiche pubbliche possano essere applicate anche per avvicinare i cittadini alla dimensione progettuale, oggi esclusivamente nelle mani degli architetti, degli urbanisti e dei paesaggisti¹¹.

¹⁰ I risultati sono disponibili on-line sul sito www.regione.toscana.it/townmeeting2010 e sono stati presentati per la prima volta il 19 febbraio 2010 a Firenze presso l'Auditorium di Santa Apollonia agli «Stati generali del Paesaggio», la prima iniziativa della Regione Toscana in vista della celebrazione del decennale della Convenzione europea del paesaggio.

¹¹ L'iniziativa è stata promossa dall'Assessorato per il Territorio e le Infrastrutture, in collaborazione con l'Assessorato alle Riforme Istituzionali e Partecipazione della Regione Toscana e gli Enti Locali dei territori interessati. Il Processo partecipativo è stato coordinato dal Garante regionale per la comunicazione e la partecipazione nel governo del territorio, Massimo Morisi e organizzato dalla società Avventura Urbana. Il supporto tecnologico è stato a cura della Direzione Generale Organizzazione e Sistema Informativo Direzione Generale Politiche territoriali ed ambientali. Il servizio di reclutamento dei cittadini estratti a sorte è stato fornito dal Laps (CIRCAP Università di Siena).

Hanno lavorato all'evento come Facilitatori di Tavolo e membri della Theme Team Barbara Carrai, Claudia Casini, Rosa Isabel Gallo, Elena Gasparri, Antonella Giunta, Antonella Maiello, Cecilia Pasquinelli, Camilla Perrone, Tommaso Rindi, Fabio Sciola, Jovana Vesic.

Lo staff di Avventura Urbana era composto da: Iolanda Romano, Andrea Pillon, Matteo Robiglio, Isabelle Toussaint, Dorian Piazza, Emanuela Galetto, Monica Mazzucco, Andrea Mariotto, Vanessa Siebezzi, Paolo Porporato, Stefano Foscarin, Luciano Laffranchini, Giovanni Santachiara, Francesco De Giorgi, Andrea Appendino, Irene Garbato, Rosaria Tartarico, Pamela Zotta, Chiara Cordone. L'evento è stato possibile grazie all'impegno dello staff dell'Assessorato alla partecipazione e alle riforme istituzionali dello staff tecnico della Direzione Generale Organizzazione e Sistema Informativo, Settore Infrastrutture e Tecnologie per lo sviluppo dell'Amministrazione Elettronica, che ringraziamo per il supporto.

A dimostrazione di come la partecipazione non sia legata ad ambiti particolari di applicazione ma riguardi tutti gli aspetti della società civile, ancora una volta, per poter approfondire in un'unica giornata un argomento così ampio e dalle molteplici sfaccettature, è stato utilizzato il metodo dell'*electronic Town Meeting* (e-TM): una pratica ormai ripetuta e corrente, nel senso buono del termine, del fare partecipazione, il settimo organizzato dalla Regione Toscana, il primo in Europa dedicato al patrimonio paesaggistico.

La sfida è stata quella di ibridare per la prima volta l'e-TM con il laboratorio progettuale, uno strumento generalmente utilizzato ad una scala molto diversa da quella territoriale ma utile per lavorare con i cittadini a delle ipotesi di trasformazione. Per questa ragione il risultato a cui si è aspirato è stato chiamato e-TM plan, sul quale è necessario entrare più nel dettaglio dell'esperienza.

Il processo di ideazione e costruzione dell'evento è stato molto breve ma intenso, e ha coinvolto una squadra molto concentrata nella strutturazione del percorso: nell'arco del mese precedente è stata svolta una serrata indagine di ascolto del territorio, mentre, in parallelo, il Laboratorio di analisi politiche e sociali dell'Università di Siena (Laps) ha costruito scientificamente il campione rappresentativo dei cittadini invitati all'evento. Tra i fattori indispensabili per concentrare in poco più di un mese l'intero processo va sottolineata la disponibilità dei tecnici delle cinque amministrazioni coinvolte dall'evento, anch'essi stimolati dalla nuova ipotesi di lavoro proposta.

Grazie ai tecnici intervistati e agli esperti che si sono resi disponibili, è stato possibile costruire un quadro delle qualità, delle contraddizioni e delle criticità delle cinque aree toscane selezionate in quanto rappresentative di alcune declinazioni dei luoghi contraddittori del paesaggio toscano e delle sue dinamiche: i colli senesi a Castelnuovo della Berardenga, la montagna dell'interno a Cortona, la costa tirrenica al Tombolo della Giannella di Orbetello Porto, l'industria e la città al promontorio della Tolla a Piombino, il fiume e le gore nella pianura urbanizzata a Prato.

Il processo è stato organizzato in una prima fase di ascolto del territorio sul tema (mappatura degli attori locali, organizzazione degli incontri sul territorio, focus group nelle aree dell'e-TM-plan, interviste ad esperti locali, istituzioni e stakeholders), quindi in una fase centrale di attività preparatorie¹² precedenti l'evento.

I focus group svolti nei cinque comuni prima dell'evento, insieme con le «passeggiate territoriali» fatte dai progettisti scelti per la facilitazione dei laboratori progettuali e accompagnati dai portatori di interessi, i soggetti locali e un fotografo esperto, hanno permesso di definire i quadri conoscitivi e documentare tutti gli elementi caratterizzanti di ogni luogo, poi confluiti nella guida alla discussione.

¹² Elaborazione mappe, fotografie aeree da dirigibile, istruttoria sugli strumenti urbanistici comunali e sul Piano Paesistico regionale, rassegne stampe locali, redazione ed invio della guida alla discussione, formazione ai progettisti-facilitatori, simulazione dei laboratori progettuali e della restituzione grafica, organizzazione logistica dell'evento.

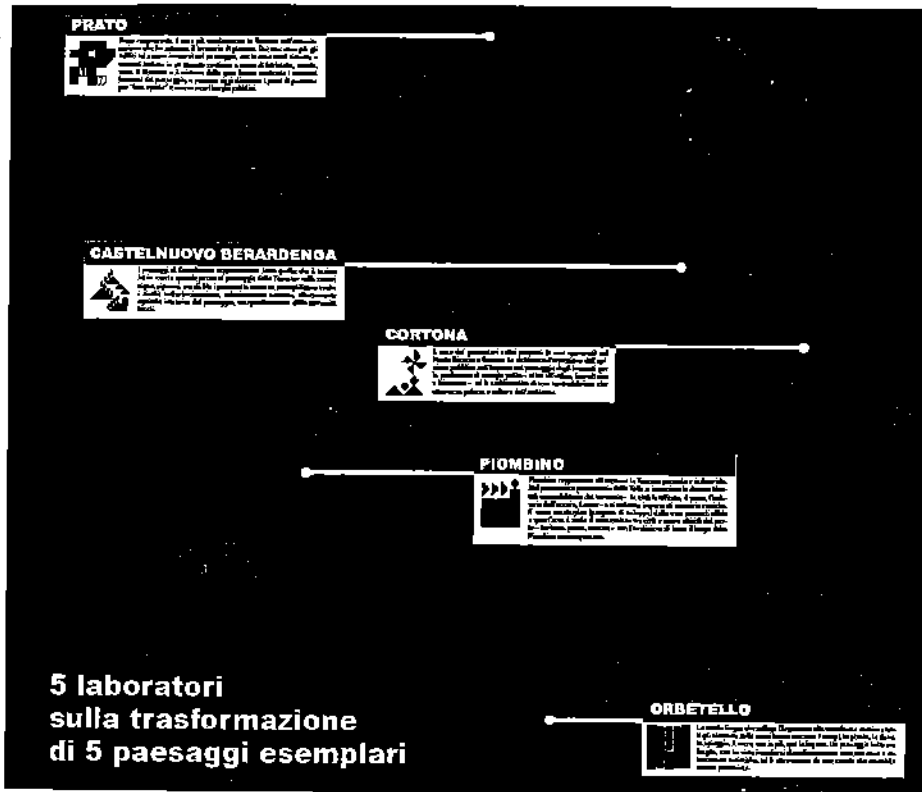
La guida del partecipante¹³ è stata infatti lo strumento scelto per condividere con il territorio la ricchezza delle informazioni raccolte, semplificando e traducendo il linguaggio tecnico degli strumenti urbanistici adottati, a volte inutilmente complicato, per regolare le modificazioni dei paesaggi presi in esame.

Dalla lettura delle informazioni acquisite è stato immediato individuare un tema dominante: *il rapporto tra conservazione e trasformazione* e, più nello specifico, la preoccupazione che la trasformazione del paesaggio, se se ne vuole preservare la qualità, debba avvenire nella salvaguardia di alcuni suoi elementi fondamentali. E il dialogo con coloro che abitano quotidianamente questi luoghi ci ha insegnato, con nostra grande sorpresa, che nessuna icona del paesaggio toscano può essere considerata come un luogo comune poiché, a titolo d'esempio, anche una bellissima «cartolina» come *Castelnuovo della Berardenga* (i colli, i cipressi, i vigneti, i casali...), cela, dietro i racconti dei suoi cittadini ampiamente informati sulla storia del paesaggio della Toscana mezzadrile, un processo di degrado dovuto ad uno sfruttamento colturale intensivo che sembra avere la stessa violenza di quelli dell'industrializzazione o della modificazione dei paesaggi del turismo più aggressivo.

Anche gli altri territori hanno espresso temi interessanti: il caso dei generatori eolici proposti (e non approvati) sul Monte Ginezzo a Cortona ha richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica sull'impatto nel paesaggio degli impianti per la produzione di energia pulita – oltre all'eolico, fotovoltaico e biomasse – ed è emblematico di una contraddizione che attraversa politica e cultura dell'ambiente. La sottile lingua che collega l'Argentario alla terraferma di Orbetello contiene tutti gli elementi della costa bassa toscana: i campi, la pineta, le dune, la spiaggia, il mare, con in più, qui, la laguna. Un paesaggio bello ma fragile, che ha visto insediarsi disordinatamente seconde case e attrezzature turistiche e che è attraversato da una strada che dovrebbe essere potenziata. Piombino rappresenta invece all'estremo la Toscana portuale e industriale: nel panoramico promontorio della Tolla si incrociano le diverse identità contraddittorie del territorio – la città fortificata, il porto, l'industria dell'acciaio, il mare – e si radicano importanti memorie storiche dove il nuovo masterplan delle aree portuali affida a quest'area il ruolo di connessione tra città e nuove attività del porto – turismo, pesca, nautica – con l'ambizione di farne il luogo della Piombino contemporanea. Prato infine costituisce il caso più emblematico in Toscana: quello dell'urbanizzazione che ha saturato il territorio di pianura. Qui non sono più gli edifici ad essere immersi nel paesaggio, ma le aree verdi rimaste a trovarsi incluse in un tessuto continuo e misto di fabbriche, strade, case. Il Bisenzio e il sistema delle gore hanno costituito i caratteri fondanti del paesaggio, e possono oggi diventare i punti di partenza per «fare spazio» e creare nuovi luoghi pubblici.

¹³ Scaricabile, come tutti i documenti, al sito <http://www.regione.toscana.it/townmeeting2010>.

Figura 8.1 I 5 siti scelti per la sperimentazione.



8.3.2 La giornata dell'electronic Town Meeting-plan

Per meglio comprendere le dinamiche che caratterizzano questo tipo di interazione con i cittadini è utile ricostruire lo svolgimento dell'evento, che si è svolto in contemporanea nei cinque luoghi prescelti, con una sede centrale a Prato che ha costituito anche il luogo della regia dell'evento: un po' più nutrita rispetto alle altre perché composta da 5 tavoli di discussione (anziché 2) ospitanti 10 partecipanti ciascuno¹⁴.

Durante l'intera giornata le opinioni e i commenti dei partecipanti sono state inviate ad una squadra impegnata nella costruzione delle sintesi, la *Theme Team*: gli ultimi momenti delle discussioni ai tavoli sono stati utilizzati per formulare delle domande, e le risposte oggetto del successivo televoto hanno permesso di esprimere nuove preferenze sulle questioni chiave emerse nel corso della giornata di lavoro. Il materiale elaborato dalla squadra dei temi non proveniva soltanto dai tavoli di Prato, bensì anche dalle altre quattro sedi decentrate¹⁵.

¹⁴ Qui infatti era presente una consistente infrastruttura tecnica offerta grazie all'ospitalità dell'Urban Center e alla capacità dei servizi informatici della Regione Toscana, ormai straordinariamente esperti nella gestione di questo tipo di eventi, che richiedono collegamenti costanti con tutte le sedi operative.

¹⁵ Una scelta fortemente evocativa è stata quella di non invitare tutti i cittadini in un'unica sede ma di lavorare con loro direttamente nei territori in cui vivono.

I tavoli, quadrati e rotondi, hanno rappresentato due diverse modalità di interazione, poiché durante la giornata, tra due fasi di discussione di tipo verbale ai tavoli rotondi, è stata interposta la discussione del laboratorio progettuale al tavolo quadrato. Anche gli stili di facilitazione, pertanto, sono stati differenti: se ai tavoli rotondi di discussione verbale il facilitatore ha assunto un ruolo definito di «solvente», ovvero, finalizzato a far girare la discussione, raccogliendo tutti i pareri dei partecipanti e lasciando loro la libertà di esprimersi su temi di carattere generale, l'interazione fra tecnici e cittadini si è fatta molto più fitta intorno al tavolo rettangolare del laboratorio progettuale: qui il facilitatore ha assunto un ruolo di «catalizzatore» con l'obiettivo di volgere la discussione verso indicazioni concrete.

Ai tavoli rotondi i cittadini hanno avviato una discussione analoga a quella proposta attraverso il metodo del focus group che può essere a volte concitata ma che rappresenta sempre un primo miracolo della partecipazione in forma non assembleare. I tavoli hanno rappresentato l'opposto dello schieramento in tribunale, dove le posizioni sono invece affrontate in modo frontale. I cittadini hanno così subito compreso che l'assetto della giornata non voleva prevedere uno scontro tra istituzioni e comitati o cittadini, come avviene in genere per opporsi ad un'opera o ad un piano attuativo, bensì un confronto *inter pares*.

La sessione di discussione iniziale è dunque servita a «rompere il ghiaccio» e ad abituare i partecipanti ad affrontare un tema così complesso; intanto, alle loro spalle, li attendeva il tavolo con i materiali necessari per il laboratorio progettuale: una grande fotografia aerea, immagini panoramiche, fogli e pastelli colorati¹⁶. La mappa era stata approntata su un supporto su cui era possibile scrivere e disegnare e sono stati proprio i cittadini, invitati ed aiutati dai tecnici presenti al tavolo con loro a trasportare sulla carta l'oggetto delle proprie ipotesi di trasformazione.

Figura 8.2 La sede centrale di Prato durante la prima sessione di discussione.



Figura 8.3 L'interazione al tavolo del laboratorio progettuale.



¹⁶ Si è evidenziato mediante ripetuti test che questo è il materiale che le persone comprendono in modo più immediato: il territorio si legge attraverso una sua immagine. Un altro insegnamento, emerso durante ripetute simulazioni, è che la visione zenitale non ci dice assolutamente tutto, a differenza di una visione di tipo aereo capace di mostrare il territorio con una chiarezza ed una nitidezza che l'immagine cartografica non riesce ad ottenere; per questa ragione le fotografie panoramiche sono state scattate in volo con un piccolo dirigibile. Le immagini fotografiche realizzate per l'evento sono: foto aeree - Regione Toscana; foto in volo - Michele D'Ottavio/Altavisione per Avventura Urbana; foto dei gruppi di ascolto sui territori - Duccio Burberi; foto della giornata dell'evento - Silvia Bavetta, Duccio Burberi, Dario Garofalo.

Questo tipo di interazione prevede una modalità di facilitazione molto faticosa, poiché l'entusiasmo e la curiosità suscitati dalla mappa possono portare i partecipanti a frammentarsi in piccoli gruppi attirati da aree e problematiche distinte. La presenza di tre facilitatori disposti ai vertici di un triangolo è servita pertanto a mediare gli interventi e a mantenere l'ordine intorno al tavolo. Le mani dei cittadini sono così riuscite a compiere un lavoro di modificazione e di scrittura di ipotesi, affatto diverso da quello che ciascuno progettista fa al proprio tavolo da disegno, ma con un valore pedagogico e conoscitivo in più: il fatto di averlo fatto in pubblico e di averlo condiviso. L'esperimento ha così messo realmente in tensione la conoscenza dell'esperto e la conoscenza quotidiana del cittadino.

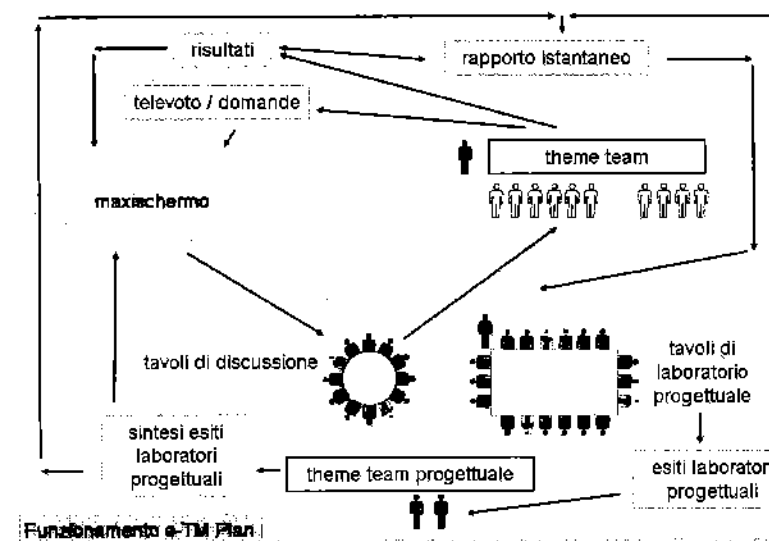
A Prato è stato deciso di gestire, in parallelo con il laboratorio progettuale, tre tavoli privi dei materiali per la facilitazione e ne sono stati analizzati i risultati, scoprendo che la discussione ha avuto un andamento completamente diverso rispetto a quella svolta al tavolo progettuale che, invece, ha consentito il superamento di alcune considerazioni che spesso bloccano il dialogo o lo rendono poco produttivo, come ad esempio, le opzioni del tipo «o questo o quello, o conserviamo o distruggiamo». Intorno alla mappa sono emerse osservazioni di tipo qualitativo e propositivo: se dalla lettura dei commenti provenienti dal tavolo progettuale è possibile contare 30 considerazioni progettuali, da quelli dei tre tavoli ne emergono soltanto nove. Questo risultato certamente non significa che i cittadini ai tavoli rotondi fossero meno bravi: non a caso, leggendo con attenzione i commenti emergono una ventina di altre affermazioni potenzialmente progettuali, che sono però cadute a causa della mancanza di una carta, di una foto, o di un altro supporto sul quale sarebbe stato possibile indicare soluzioni concrete. L'assenza della mappa ha indotto i partecipanti a scivolare periodicamente nello schema «questo contro quello»: uno schema posizionale diverso da quello della negoziazione e della discussione creativa.

Questi dati ci dicono qualcosa sul fatto che la modalità di interazione assunta per il laboratorio progettuale mette in corto circuito virtuoso conoscenza tecnica e sapere quotidiano. Contrariamente, la discussione di tipo verbale fa molta più fatica a far coagulare questi due elementi.

Grazie al lavoro dei facilitatori, dei tecnici informatici, della *theme team* e dei grafici, è possibile in tempo reale elaborare l'informazione e restituirla ai cittadini per consentire il televoto, la presa di posizione, l'espressione e la formulazione stessa dell'agenda delle domande della giornata. Sebbene i cittadini possano vedere le altre sedi proiettate in uno schermo e seguire le fasi di lavoro ascoltando la voce del facilitatore centrale, l'evento non è di tipo televisivo ma un percorso finalizzato ad un obiettivo concreto. La costruzione di un *istant report* di quanto emerso come documento collettivo prodotto nel corso dell'evento e distribuito a tutti i partecipanti al termine dei lavori: consentirà di conservare i risultati non solo ai partecipanti ma anche a politici e tecnici, costituendo di fatto una possibile agenda di azioni future sul territorio e di trasformazioni del paesaggio toscano¹⁷.

¹⁷ L'istant report è anch'esso scaricabile dal sito.

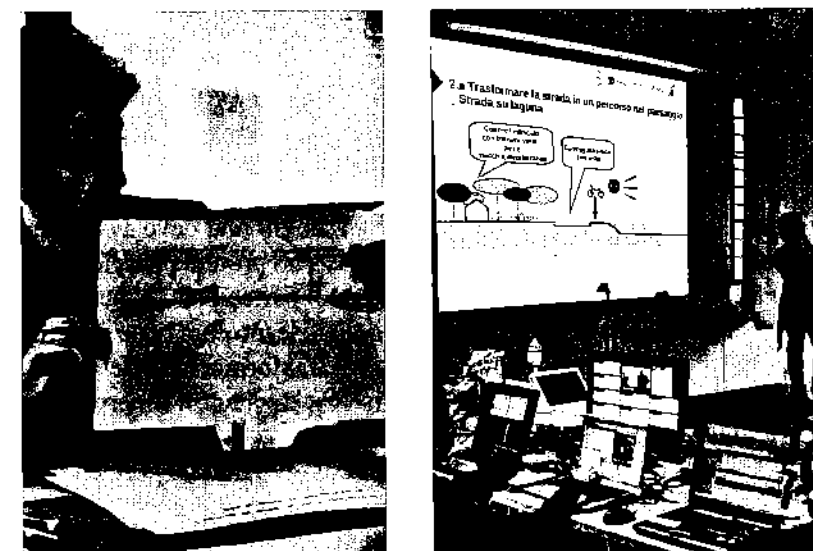
Figura 8.4 Lo schema illustra i principali passaggi del Town Meeting.



8.3.3 La restituzione delle interazioni progettuali e gli esiti comuni

Argomenti discussi con una modalità così complessa non potevano essere trascritti soltanto in forma verbale. Pertanto, gli stessi progettisti-facilitatori al termine del laboratorio progettuale hanno prodotto in tempo reale una presentazione Power Point contenente una *sintesi grafica delle osservazioni dei cittadini per ogni luogo*.

Figura 8.5 La presentazione dei risultati.



Gli elaborati sono stati presentati in forma diretta ai cittadini come una sorta di verbale della giornata domandando loro se fossero d'accordo e si riconoscessero nelle immagini proposte. Il primo segno del successo dell'esperimento, dunque, è stato che la maggior parte dei cittadini ha confermato gli esiti schematizzati nella sintesi.

Gli esiti dei singoli laboratori progettuali sono stati molti e interessanti, e hanno spesso offerto spunti validi per ogni territorio toscano: al termine della giornata, prima di salutare i partecipanti, è stato deciso quindi di dare maggiore rilievo agli *elementi comuni* emersi dai lavori sulle 5 aree restituendone una sintesi condivisa con i cittadini.

Diversi i *temi trasversali ricorrenti*, a partire dal *consumo di suolo*, che conferma l'idea secondo cui la Toscana, per proteggere il suo territorio così prezioso, possa certo crescere e svilupparsi, purché questo avvenga nei luoghi già antropizzati e in cerca di nuove vocazioni. Il primo schema proposto in questa sintesi riassume le affermazioni di molti: «non è la densità a preoccuparci ma abbiamo paura dell'estensione e vorremmo anche che le trasformazioni sull'esistente siano fisicamente e morfologicamente evidenti».

La seconda idea ricorrente è quella dello *schermo verde*, delle mura, dell'alberata, del viale di bordo, di qualcosa da introdurre in mediazione fra lo spazio della Piana e i capannoni dei macrolotti di Prato, tra l'aerea industriale ai piedi di Cortona ed il tessuto agrario, tra le acciaierie di Piombino e le zone urbane. Barriere e perimetri per rimediare là dove non è più possibile costruire utilizzando tipologie coerenti con il contesto.

Anche nei contesti urbani i cittadini sono risultati sensibili al restauro del paesaggio rurale. In questo caso, il consiglio ricorrente è quello di *mantenere i segni che il lavoro dell'uomo ha depositato sul paesaggio* ricostruendolo là dove è stato deturpato. Gli interventi proposti mescolano sempre le esperienze fruttive e le conoscenze dei partecipanti che conoscono il paesaggio dei propri antenati e lo ripropongono con le ripiantumazioni, i terrazzamenti, la diversificazione delle colture, oltre che con il recupero dei cascinali, dei corsi d'acqua e dei percorsi naturali.

È emerso l'interessante tema della *strada come luogo visto e come luogo per vedere*, e i cittadini hanno confermato un concetto già presente nella disciplina paesaggistica, secondo cui la connessione tra i luoghi non deve avvenire attraverso la qualificazione dei beni singoli (aree naturali protette, cascine di pregio o monumenti) bensì tramite la loro messa in rete. I partecipanti hanno dimostrato di comprendere chiaramente che il paesaggio toscano è un bene nazionale ed internazionale e che dunque il suo processo di trasformazione deve costantemente avvenire guardando al suo valore turistico senza tuttavia perdere di vista il suo potenziale fruttivo per tutelare la vita quotidiana di chi lo abita.

Il paesaggio toscano è percepito dai suoi abitanti come *un potenziale grande cantiere di restauro*: questo è emerso anche a proposito delle aree costiere, di nuovo da tutelare attraverso operazioni di schermatura o di eliminazione di

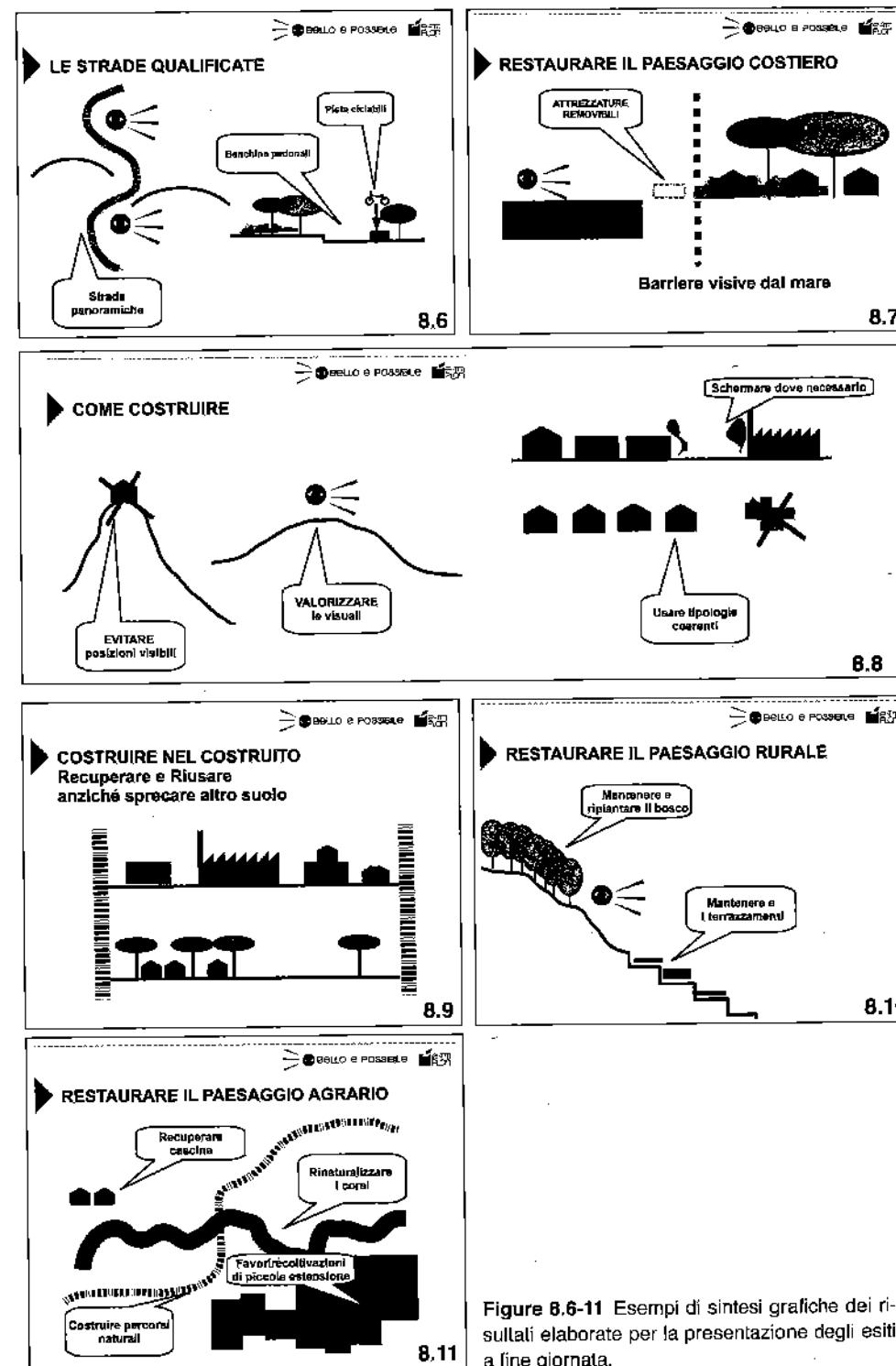


Figure 8.6-11 Esempi di sintesi grafiche dei risultati elaborate per la presentazione degli esiti a fine giornata.

incongruità. In generale, dunque, i partecipanti hanno dato proposte finalizzate alla *valorizzazione delle visuali e a scegliere localizzazioni per i nuovi insediamenti in sintonia con la natura*.

8.4 | Cosa impariamo da questa esperienza

Tra gli aspetti più importanti della metodologia impiegata in questa sperimentazione c'è la possibilità di collegare ogni singola preferenza espressa attraverso il televoto al profilo (anonimo) del partecipante. Nell'esperienza dell'e-TM plan sul paesaggio toscano, l'analisi dei dati (comparazione tra cluster di opinioni e cluster di partecipanti) ha evidenziato come le scelte dei cittadini dipendano fortemente da un fattore generazionale (che incide su più scelte dei cittadini – uso delle energie verdi, mobilità, impegno attivo/delega per la salvaguardia dell'ambiente) e che, contrariamente a quanto ci si attendeva, le preferenze dei partecipanti non sono legate alla loro provenienza geografica.

In generale, abbiamo rilevato complessivamente una forte propensione dei toscani al cambiamento ed all'innovazione: ad investire nelle fonti di energia rinnovabile, ad utilizzare forme di mobilità alternative all'auto e ad aprirsi ad ambiti alternativi di sviluppo economico. Questa immagine contrasta con un'opinione, purtroppo diffusa sia tra i tecnici che tra i politici, che vede i cittadini come «conservatori» che si oppongono a qualsiasi trasformazione del proprio quadro di vita consolidato. Questa opinione, che i dati emersi dell'e-TM plan sul paesaggio smentiscono, sembra essere più un pregiudizio auto-assolutorio – per giustificare opacità, scarsa comunicazione, mancato coinvolgimento – che un reale nodo del rapporto tra decisori, tecnici e cittadini. Al contrario, i partecipanti – che per quanto pochi costituiscono comunque un microcosmo significativo – sono portatori di un'idea di paesaggio complessa e dinamica: sintesi di natura, cultura ed economia in trasformazione, paesaggio che non deve essere solo vincolato ma anche progettato attraverso chiare linee guida indicate dalle istituzioni; paesaggio che, in particolare per i giovani, è il risultato di un'azione integrata in cui si uniscono ruolo istituzionale e impegno di cittadinanza attiva, partecipazione non solo alla decisione ma anche ai molti passi successivi della sua implementazione.

Sono indizi di una energia, di una competenza e di una passione civica che possono costituire la vera risorsa di una efficace conservazione, progettazione e gestione del paesaggio, superando le visioni strettamente tecnocratiche che ancora in gran parte informano processi decisionali, dispositivi normativi e culture progettuali del territorio in ambito pubblico come in ambito privato.

Includere queste risorse è un passo tanto più necessario, quanto oggi le decisioni sul paesaggio investono sempre più i temi della sostenibilità ambientale, dei modelli economici e sociali di sviluppo e della loro relazione con il territo-

rio, in definitiva il destino delle nostre comunità e di noi stessi come individui. Bellezza, equità, ecologia, sostenibilità sono nozioni sempre più intrecciate, che difficilmente possiamo accettare siano confinate in specialismi sottratti alla pubblica discussione.

Come ha detto Carl Steinitz, ricostruendo la storia del progetto di paesaggio e la propria formazione di paesaggista proprio a partire dall'insegnamento di Kevin Lynch: «questa sarà la nostra prossima più importante sfida: rendere la più complessa pianificazione del paesaggio più chiaramente comprensibile, per allargare la partecipazione pubblica e per migliorare i processi decisionali a supporto di un futuro più equo e sostenibile»¹⁸.

¹⁸ «This may be our next major challenge – to make more complex landscape planning more readily understandable, in order to broaden public participation, and to improve decision making in support of a more equitable and sustainable future». C. Steinitz, *Landscape Planning: A Brief History of Influential Ideas*, Journal of Landscape Architecture, 1/2008.

Il governo del territorio e le comunità locali

di Alberto Magnaghi

9.1 | Partecipare a che?

A costruire il benessere dell'abitare. Ma dove abitiamo? In un quartiere, in un borgo, in una colonica, ma poi? L'auto-rappresentazione riguarda ormai molti luoghi dell'abitare, del produrre, del consumare, legati da reti mobili di attraversamenti, materiali e immateriali. Dunque il primo problema è che la percezione dell'abitare non è più riferibile a un quartiere, a un villaggio o piccola città, ma *almeno* a una regione urbana, a una valle, a un sistema di paesi, a una riviera fluviale, al paese d'origine; inoltre i problemi che affliggono la bassa qualità delle urbanizzazioni contemporanee non sono più risolvibili nell'ambito dell'edificato ma richiedono un nuovo «patto» una relazione sinergica fra città e campagna. Neourbanità e neoruralità richiedono per esistere di costruire insieme un patto città-campagna.

In questo quadro l'auto-rappresentazione da parte degli abitanti dei loro luoghi affettivi o problematici nei processi partecipativi comprende uno sguardo esteso sulla necessaria complessità di livelli cui si applica, dato che, nelle trasformazioni insediative contemporanee, i temi, le metodologie e le tecniche della partecipazione vanno commisurati a questo cambiamento di scala e ai problemi progettuali che stanno alla base della riqualificazione urbana. Nell'ambito specifico delle nostre ricerche sulla città policentrica, questi problemi assumono precise connotazioni che richiamo telegraficamente (Magnaghi, Fanfani, 2009):

- fine del concetto di territorio extraurbano, rinascita del territorio agrosilvopastorale;
- proposizione di nuovi confini urbani: agricoltura periurbana, riduzione del consumo di suolo, chiusura locale dei cicli dell'alimentazione, dei rifiuti, dell'energia, delle connessioni ecologiche...;
- le «mani verdi» sulla città: dal parco naturale al parco agricolo multifunzionale: qualità alimentare, reti corte produzione-consumo, mercati locali, orti

periurbani, qualità ecologica, qualità del paesaggio, mobilità dolce nel territorio rurale;

- restituire il territorio alla città: il territorio aperto (agroforestale e naturale) rigenera la qualità dell'abitare;
- abitare la regione urbana: verso la bioregione urbana¹: *i sistemi insediativi che la compongono sono ciascuno dotato di relazioni di equilibrio ecologico fra spazi urbani e spazi aperti, entro una connotazione policentrica e non gerarchica della regione.*

In questo contesto progettuale di neurbanità e neoruralità, colloco i problemi relativi al rinnovamento dei problemi della partecipazione, come tema *complesso e multiscale*, dal momento che nella bioregione urbana, come in un sistema di valle, l'abitante ha un'alta mobilità fra più luoghi di vita.

9.2 | Espropriazione dei saperi: quale partecipazione?

Il secondo aspetto di rinnovamento della partecipazione riguarda *il tipo* di problematiche a cui essa si applica. C'è un modo di intendere la partecipazione come consultazione dei cittadini su specifici problemi affrontati da altri con competenze esperte e strutture tecnico-istituzionali (con diverse tecniche, dal sorteggio per arene deliberative, al *Town Meeting* elettronico, al dibattito pubblico ecc.); altra dimensione è la partecipazione intesa come capacità degli abitanti di riappropriarsi della *competenza* di partecipare alla *progettazione e alla gestione del proprio ambiente di vita*; dunque ad esprimere non solo pareri su ciò che *altri* devono fare, ma *saperi e culture* per la riproduzione, cura, manutenzione del proprio ambiente di vita, sia attraverso processi di autorganizzazione (Paba, 2010), sia, laddove si creano le condizioni, in una relazione con istituzioni locali virtuose. È in questa azione quotidiana di cura che cresce la cittadinanza attiva e si ricostruisce comunità sui beni comuni autorappresentati. Questa crescita è essenziale per costruire le energie sociali in grado di produrre nel tempo l'evoluzione del territorio metropolitano dalla conurbazione alla bioregione urbana, dai territori della diffusione e dello *sprawl* a reti di città per elevare la qualità dell'abitare.

In questa prospettiva viene configurandosi una visione della democrazia partecipativa che non la interpreta solo come uno strumento di rivitalizzazione della vita democratica a fronte della crisi della democrazia rappresentativa. Anche

¹ «La bioregione urbana» costituita da una molteplicità di sistemi territoriali locali a loro volta organizzati in grappoli di città piccole e medie, ognuna in equilibrio ecologico, produttivo e sociale con il proprio territorio può risultare «grande e potente» come una metropoli: anzi è più potente del sistema metropolitano centro-periferico perché produce più ricchezza attraverso la valorizzazione e la messa in rete di ogni suo nodo «periferico»: evita peraltro congestioni, inquinamenti, diseconomie esterne riducendo i costi energetici e i costi da emergenze ambientali, riducendo la mobilità inutile alla fonte, costruendo equilibri ecologici locali, che a loro volta riducono l'impronta ecologica ovvero l'insostenibilità dovuta al prelievo di risorse da regioni lontane e impoverite (Magnaghi, 2010).

questo; ma soprattutto la interpreta come uno strumento di «liberazione» della vita quotidiana individuale e collettiva dalle sovradeterminazioni e coazioni del mercato, verso l'autodeterminazione degli «stili» di produzione, di scambio, di consumo. Il distacco ormai crescente e riconosciuto fra crescita economica e benessere² fa sì che la democrazia partecipativa si riproduca quotidianamente come coagulo di interessi sociali locali relativi alla qualità della vita *contro* scelte economiche, territoriali, ambientali, infrastrutturali non più riconosciute come portatrici di benessere³.

9.3 | Dalla spoliazione dei saperi...

Mi soccorre in questa ipotesi di partecipazione finalizzata a riconoscere, auto-rappresentare, produrre e curare il proprio ambiente di vita, la Convenzione europea del paesaggio, art. 1a: «il paesaggio designa una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni». E l'art. 5a: «Riconoscere il paesaggio quale componente essenziale dell'ambiente di vita della popolazione, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale e fondamento della loro identità».

Ma dobbiamo chiederci: in che stato è oggi, nelle urbanizzazioni contemporanee, la «percezione del paesaggio», dunque la sua auto-rappresentazione «come componente essenziale dell'ambiente di vita» da parte delle popolazioni?

Direi in uno stato penoso.

Ereditiamo, oltre lo scadere drammatico della qualità estetica e abitativa dell'ambiente post-urbano, un lungo processo di *spoliazione dei saperi* che riguarda la produzione e la riproduzione dei mondi di vita; un percorso incessante di *contrazione dello spazio pubblico e di relazione* risucchiato nello spazio telematico, di trasformazione degli utenti dei servizi in *clienti*, degli abitanti in *consumatori*. Il trasferimento di tutte le funzioni riproduttive ad apparati tecnico-produttivi sempre più grandi e lontani dalla vita quotidiana, governati dal capitale finanziario, ha ulteriormente *assopito i saperi contestuali* e di conseguenza ha aumentato la dipendenza dei singoli e delle collettività locali da mega apparati esterni.

La perdita dei saperi ambientali e dei saperi produttivi connessi è progredita con l'abbandono della cura dei luoghi da parte degli abitanti, trasformati da

² Fra i molti indicatori che di benessere che da anni sanciscono, a partire dal ISEW di Daly e Cobb per i Paesi del nord del mondo, la divaricazione fra il PIL e il benessere segnalò in Italia il Quars, indice per la qualità regionale dello sviluppo, promosso dalla Campagna Sbilanciamoci (Campagna Sbilanciamoci, 2008); Ipet 2003.

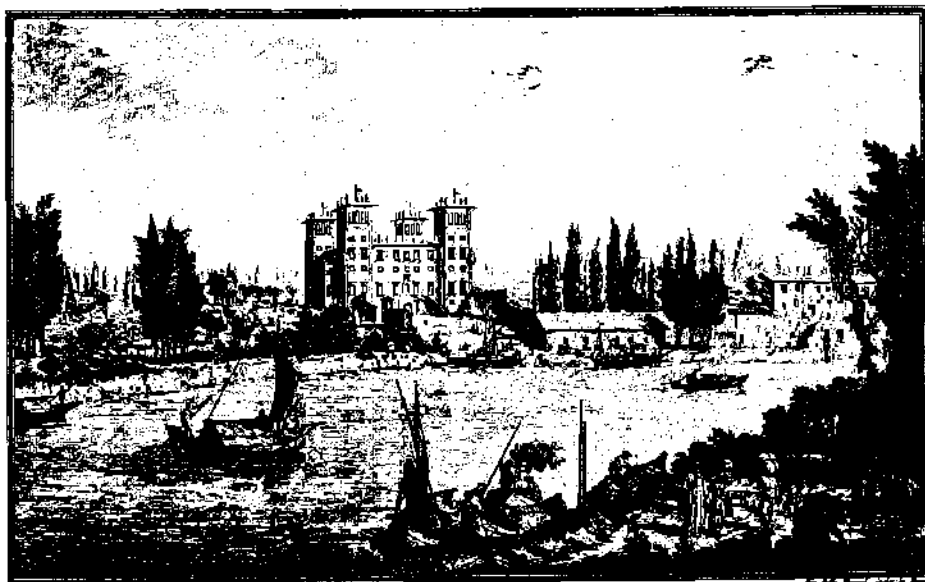
³ E questo forse giustifica le molte resistenze, negli enti di governo del territorio, ubriachi a destra come a sinistra di crescita economica, di privatizzazioni e globalizzazioni competitive, ad attivare precorsi strutturati di democrazia partecipativa in grado di trattare i modelli *conflittuali* della partecipazione: prevale in molti casi la sensazione che aprire alla partecipazione significhi mettere a nudo ideologie e interessi ormai strettamente estranei al «comune sentire» delle popolazioni locali.

comunità consapevoli delle regole riproduttive del loro ambiente di vita, in individui massificati, sorretti da protesi tecnologiche.

In sostanza vengono sempre più a mancare capacità di *auto-rappresentazione* e *autodeterminazione* mentre crescono forme di *eterodirezione*. Ciò avviene attraverso un duplice processo: in primo luogo la *mercificazione* e *privatizzazione* di molti beni e servizi pubblici (come l'acqua, l'elettricità, i trasporti ecc.) che trasforma il cittadino da utente di un servizio a *cliente* di una merce sul mercato. Questo di solito comporta, nonostante la propaganda, un servizio peggiore e un maggior costo del bene/merce che diventa drammatico per popolazioni povere. In secondo luogo il processo di mercificazione comporta la trasformazione in multinazionali delle imprese di produzione e gestione delle merci-servizio allontanando sempre più i centri di decisione dalla portata del cittadino (dal municipio verso le grandi *multiutilities*), dalle fonti locali di energia alle grandi infrastrutture di trasporto a distanza.

Il territorio locale non è più conosciuto, interpretato, agito dagli abitanti come produttore degli elementi di riproduzione della *vita biologica* (acqua, sorgenti, fiumi, aria; terra, cibo, fuoco, energia) né *sociale* (relazioni di vicinato, conviviali, comunitarie, simboliche). La *dissoluzione* dei luoghi, il loro diventare polvere amorfa, nel quadro di un generale processo di deterritorializzazione della vita, produce in ultima analisi una perdita totale di *sovranità* degli individui e delle comunità locali sulle forme materiali, sociali e culturali e simboliche della loro esistenza. L'agorà e la politica si allontanano vertiginosamente dalla vita quotidiana, agiscono in un iperspazio globalizzato sempre più inaccessibile, fortificato, mascherato da un'illusoria democrazia telematica (Formenti, 2008); un altrove in

Figura 9.1 L'ambiente di vita nel paesaggio storico dell'Arno.



La Real Villa dell'Ambrogiana

cui non sono più riconoscibili le forme del comando sul lavoro, le decisioni sui consumi, sulle informazioni, sulle forme riproduttive della vita.

In che stato è, in conclusione, «l'ambiente di vita»?

Pessimo.

Chi ne riconosce il paesaggio come «componente essenziale»?

Pochi *topofili*.

Siamo abituati a un paesaggio di attraversamento, semplificato, autostradale. Il paesaggio, nelle conurbazioni periferiche non è una «componente essenziale dell'ambiente di vita», ma una quinta non più agita dai saperi contestuali; è un paesaggio sfuggente, povero di segni e di saperi, degradato, la piazza è un parcheggio o un supermercato, l'immaginario è altrove.

Figura 9.2 L'ambiente di vita nel passaggio attuale dell'Arno.



Figura 9.3 Lottizzazioni residenziali, condomini e seconde case indifferenti ai contesti paesistici locali (Puglia).



9.4 | ...alla coscienza di luogo

Da questo quadro sconcertante per l'art. 1 della Convenzione europea non può che insorgere il problema centrale: i processi partecipativi sono finti (si rivolgono a un popolo reso cieco e sordo) se non sono preceduti e accompagnati da un lungo processo di riappropriazione conoscitiva, auto-rappresentativa e di autorganizzazione degli ambienti di vita.

La riappropriazione di una qualità dell'ambiente di vita richiede dunque conoscenza, sapere, saper fare: richiede la riappropriazione della *coscienza di luogo*⁴ come condizione per la produzione sociale del territorio in funzione dell'elevamento del benessere⁵. Questo è un percorso che va dalla partecipazione all'autogoverno della propria vita (che riguarda l'alimentazione, l'energia, la riproduzione delle risorse ambientali, la manutenzione urbana e rurale e così via). Tornare ai luoghi, al locale, come riappropriazione dei valori patrimoniali è un percorso che va nella direzione della costruzione di cittadinanza attiva e di nuova comunità. È un tema centrale oggi nella crisi globale dove, di fronte alle sollecitazioni concorrenziali del mercato mondiale si aprono due vie: o abolire i diritti del lavoro conquistati, o produrre beni che si possono produrre solo in quel luogo del mondo, in quanto derivano da un incontro sapiente della società locale con il patrimonio identitario del luogo stesso (ambientale, urbano, artistico, produttivo, culturale ecc). Se questa è la strada che imbocchiamo, allora *le condizioni della produzione sociale del territorio sono:*

- *la ricostruzione di saperi contestuali:* saperi agricoli, saperi ambientali, saperi artigiani, saperi relazionali, saperi artistici; culture locali, identitarie, paesaggistiche;
- *la costruzione di statuti locali dei luoghi* fondati sul riconoscimento dei beni patrimoniali (integrazione fra saperi contestuali e saperi esperti) e sulle regole *condivise* della loro riproduzione, su cui fondare la ricomposizione degli interessi e dei conflitti per la produzione durevole di ricchezza e benessere;
- *la costruzione di reti e di relazioni multiscolari* per affrontare la capacità di autogoverno e sovranità riproduttiva.

In questa direzione la produzione sociale del territorio e del paesaggio richiede di attivare processi complessi di autogoverno che riguardano:

⁴ «La coscienza di luogo si può in sintesi definire come la consapevolezza, acquisita attraverso un percorso di trasformazione culturale degli abitanti, del valore patrimoniale dei beni comuni territoriali (materiali e relazionali), in quanto elementi essenziali per la riproduzione della vita individuale e collettiva, biologica e culturale. In questa presa di coscienza, il percorso da individuale a collettivo connota l'elemento caratterizzante la ricostruzione di elementi di comunità, in forme aperte, relazionali, solidali» (Magnaghi, 2007).

⁵ «La finalità fondamentale degli studi sociali e, all'interno di essi, degli studi economici è la promozione del benessere degli abitanti di ogni luogo, in un quadro di solidarietà fra luoghi contigui, secondo sentieri che sviluppano le esperienze e i valori tradizionali dei diversi luoghi» (Becattini, 2009).

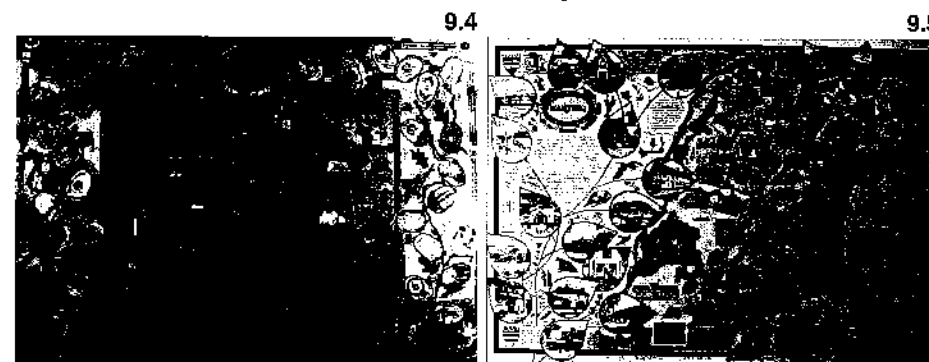
- l'attivazione di *processi di governance allargata* alle rappresentanze di attori deboli e agli attori innovativi in grado di produrre territorialità e valore aggiunto territoriale;
- lo sviluppo di strumenti di *democrazia partecipativa* che sappiano passare dalla consultazione occasionale alla partecipazione come forma ordinaria di governo del territorio ai diversi livelli;
- lo sviluppo di saperi *contestuali* e di *saperi esperti* per la messa in valore dei beni patrimoniali.

9.5 | Alcune recenti esperienze di mappe cognitive

In questo percorso di riappropriazione dei saperi contestuali, individuali comunitari, è fondamentale il ruolo di strumenti partecipativi finalizzati all'auto-conoscenza e all'auto-rappresentazione. Dalle prime «mappe di rischio» disegnate nei percorsi di partecipazione nelle esperienze di cooperazione latinoamericane, alle «mappe cognitive» disegnate dagli abitanti proposte da Kevin Lynch negli anni Sessanta (Lynch, 1960), sviluppate nei successivi studi di psicologia e sociologia ambientale e in diversi approcci di progettazione urbana partecipata, le esperienze più recenti riguardano le «mappe di comunità».

Le esperienze del *Community mapping* riguardano un insieme di azioni finalizzate a promuovere il ruolo degli abitanti nella costruzione di mappe capaci di rappresentare, attraverso tecniche in genere a debole formalizzazione, in maniera comunicabile e significativa il proprio spazio vissuto, esprimendo i valori patrimoniali ambientali, territoriali paesaggistici, produttivi riconosciuti dalla comunità locale. Tra queste, le esperienze più complesse sul piano della partecipazione sono quelle elaborate dal *Common ground* con le *Parish maps* scozzesi (Leslie, 2001) dove, in centinaia di villaggi, si sono mobilitati gruppi di abitanti con gli animatori, gli artisti locali, gli storici, gli studenti per costruire mappe del loro territorio che rappresentano, in forme artistiche e simboliche con la raccolta di materiali testuali, grafici e cartografici, i valori identitari durevoli del territorio della comunità.

Figure 9.4 e 9.5 Parish maps: coscienza dei luoghi e paesaggio.



9.6 Dalle mappe scozzesi alle applicazioni italiane

9.6.1 Ecomusei e mappe di comunità

Queste mappe si sono sviluppate in Italia (www.mondilocali.it) all'interno delle esperienze degli *Ecomusei* (in particolare in Piemonte, Toscana, Puglia); l'ecomuseo interviene sullo spazio di una comunità, nel suo divenire storico, proponendo «come oggetti del museo» non solo gli oggetti della vita quotidiana ma anche i saperi artigiani e artistici, le culture produttive che fanno parte del patrimonio identitario, i paesaggi, l'architettura, il saper fare, le testimonianze orali della tradizione ecc. (Maggi, Falletti, 2000; Maggi, 2005); questa «esposizione vivente» ha un intento non solo didattico, ma anche di far tornare alla luce una cultura attiva del territorio nella riorganizzazione di modelli di sviluppo fondati sulla valorizzazione dei beni patrimoniali locali. In questi contesti ecomuseali, le mappe di comunità sono «sistemi di narrazione e visualizzazione delle relazioni tra persone e luoghi» (Ires, 2006). Loro obiettivo è di mettere in evidenza la ricchezza del patrimonio locale facendo emergere il modo in cui gli abitanti di una determinata area percepiscono il loro territorio, dando così risposta concreta al dettato della Convenzione europea del paesaggio all'art. 1. Le mappe di comunità hanno avuto declinazioni in Italia, a partire dalle esperienze degli ecomusei, sia nella costruzione dei quadri identitari di *piani paesaggistici*, sia nella costruzione di *statuti dei luoghi partecipati*, infine nella costruzione di *progetti di territorio*.

Farò qualche esempio.

9.7 Le mappe di comunità nel Piano paesaggistico e nell'Osservatorio del paesaggio della regione Puglia

Nel Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia, le mappe di comunità hanno costituito una parte importante dei «Progetti integrati sperimentali» che si sono avviati nella fase di costruzione del quadro conoscitivo per la «produzione sociale del Piano» (www.paesaggio.regione.puglia.it). Sviluppatesi dalle esperienze di ecomusei del Salento⁶ già avviate ad opera di alcuni ecomusei), sono state assunte nel PPTR come strumento per la costruzione dell'atlante del patrimonio e finalizzate alla rappresentazione identitaria dei paesaggi locali e diffusi nella Val d'Itria⁷ e nella Capitanata⁸. Le questioni rilevanti della costruzione di queste mappe che ha visto l'intervento della Regione, delle Università,

⁶ Comuni di Acquarica di Lecce, Botrugno, Neviano, Cursi, Mola di Bari, Minervino Murge.

⁷ Comuni di Locorotondo, Cisternino, Fasano, Martina Franca, Monopoli.

⁸ Comuni di Ascoli Satriano, Carapelle, Ortona, Ortanova, Stornara e Stornella.

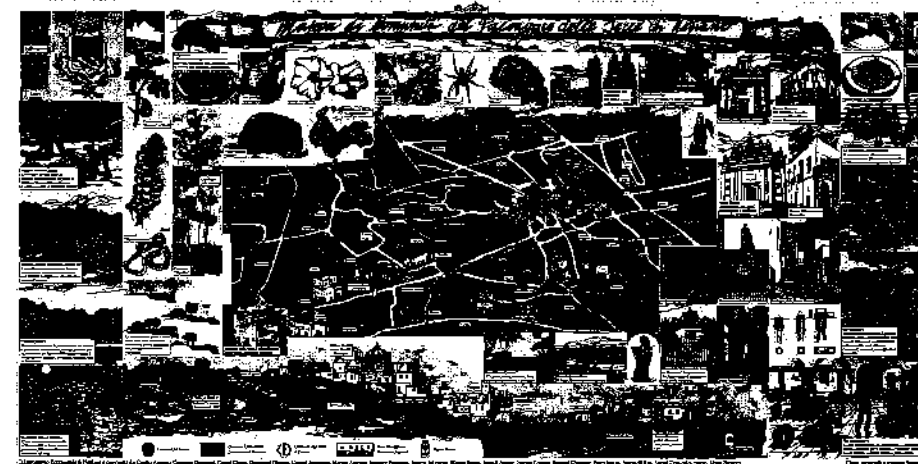
dei Comuni, di associazioni locali, di gruppi di abitanti organizzati in laboratori, degli artisti e degli artigiani locali, sono state:

- la modificazione a livello locale del concetto di *unità di paesaggio*, prodotto dall'analisi territoriale e paesaggistica dei sapere esperti. I riferimenti dell'auto-rappresentazione degli abitanti sono stati molto più ricchi e articolati: i percorsi urbani e rurali, i luoghi dell'incontro, del piccolo commercio, i percorsi dei bambini, le modalità di relazioni stagionali con la campagna; il riconoscimento dei luoghi e dei loro segni peculiari fondato sulla memoria, sulle declinazioni linguistiche, toponomastiche, religiose, mitiche, sui mestieri, le festività. Le mappe che ne sono scaturite rappresentano sicuramente un patrimonio interpretativo di una molteplicità di paesaggi della mente, del cuore e della percezione, «unità» molto più ricche e numerose di quelle studiate da noi esperti;
- data la ricchezza di queste esperienze, la Regione le ha codificate nel sistema normativo del PPTR⁹ e nelle funzioni che le mappe assumono nell'arricchimento del quadro conoscitivo patrimoniale e identitario dell'Osservatorio del paesaggio, nel quale gli ecomusei e i Comuni che hanno organizzato le mappe di comunità svolgono funzioni di promozione a livello locale della cultura del paesaggio e di sviluppo delle conoscenze dell'Osservatorio regionale stesso.

9.8 Le mappe di comunità per lo statuto dei luoghi partecipati: Montespertoli (Firenze)

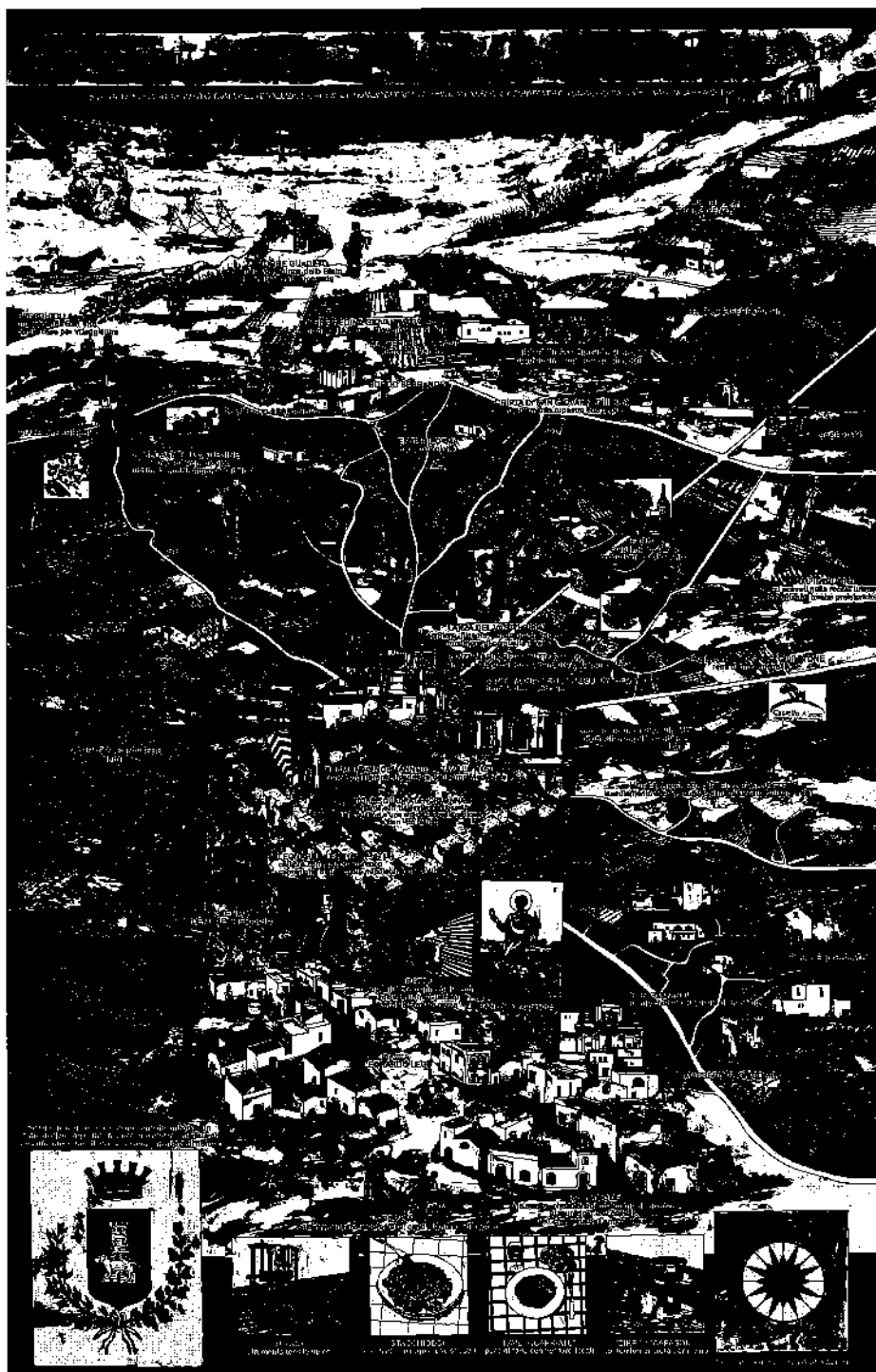
Le mappe hanno avviato una sperimentazione di statuti dei luoghi partecipati, come nel caso di Montespertoli in Toscana (Magnaghi, 2010) dove le mappe di

Figura 9.6 Mappa di comunità del paesaggio delle Serre di Neviano (Lecce).



⁹ Norme Tecniche di Attuazione, Capo II «La produzione sociale del paesaggio», marzo 2010.

Figura 9.7 Mappa di Comunità di San Vito dei Normanni.



comunità costruite con gli abitanti fanno parte integrante del quadro conoscitivo del *Piano strutturale dello statuto del territorio*.

In questo caso sono stati organizzati cinque *laboratori di frazione*, ognuno dei quali ha sviluppato una analisi patrimoniale e ha costruito una mappa comunitaria; a partire da questi valori condivisi del territorio e del paesaggio ogni laboratorio ha scritto le regole statutarie per la valorizzazione dei beni patrimoniali e ha formulato progetti specifici per la fruizione dei beni stessi. In questa esperienza, organizzata con il concorso dell'Università, nell'ambito di un più generale processo partecipativo organizzato dal Comune con il Garante Regionale della comunicazione per l'elaborazione del Piano strutturale¹⁰ sulla partecipazione, i caratteri salienti sono stati:

- a) la finalizzazione della costruzione del quadro conoscitivo dei valori autorappresentati del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, alla costruzione di uno statuto partecipato; questo obiettivo ha portato ad una originale stesura delle mappe composta da quadri identitari, interpretati successivamente da «carte» di obiettivi statutarie condivisi relativi ai valori identificati;
- b) questo rapporto fra auto-riconoscimento dei valori patrimoniali e statuto del territorio ha portato ad affrontare con cognizione di causa la critica puntuale alle previsioni pregresse del Prg e alla proposizione di alternative progettuali, sulle espansioni e sulle tipologie urbanistiche, sugli spazi pubblici, sulla mobilità dolce, sull'agricoltura ecc.;
- c) l'articolazione per laboratori di frazione ha portato alla rivendicazione e attuazione di «statuti di frazione» con elementi identitari peculiari al luogo, dunque molto più ricchi e articolati di uno statuto comunale;
- d) le proposte del piano strutturale elaborato dall'Amministrazione saranno valutate rispetto agli statuti di frazione e ai progetti avanzati da ogni singolo laboratorio, rendendo in questo modo permanente il processo partecipativo.

9.9 | Le mappe di comunità per il progetto di territorio: Lastra a Signa (Firenze)

Nel progetto partecipativo coordinato dall'Università di Firenze¹¹ per il Comune di Lastra «*Integrarsi al (m)argine*» (2009-2010), il percorso di costruzione del processo di auto-rappresentazione delle mappe, sia con gli adulti che con gli studenti delle scuole medie, ha avuto in questo caso l'esito diretto di un progetto di scenario di futuro: *la costruzione della piccola città di Ponte a Signa*.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 1/2005 sul Governo del territorio e della L.R. n. 69/2007 sulla partecipazione.

¹¹ Responsabile: A. Magnaghi, con A. Rubino, A. Giani, E. Caruso, G. Mugnaini.

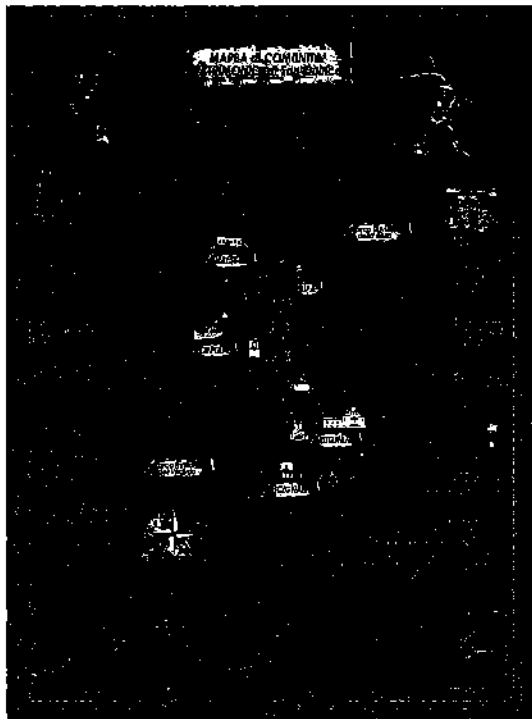


Figura 9.8 Mappa di comunità di San Quirico di Montespertoli.

Figura 9.9 Mappa dei valori paesaggistici di San Quirico

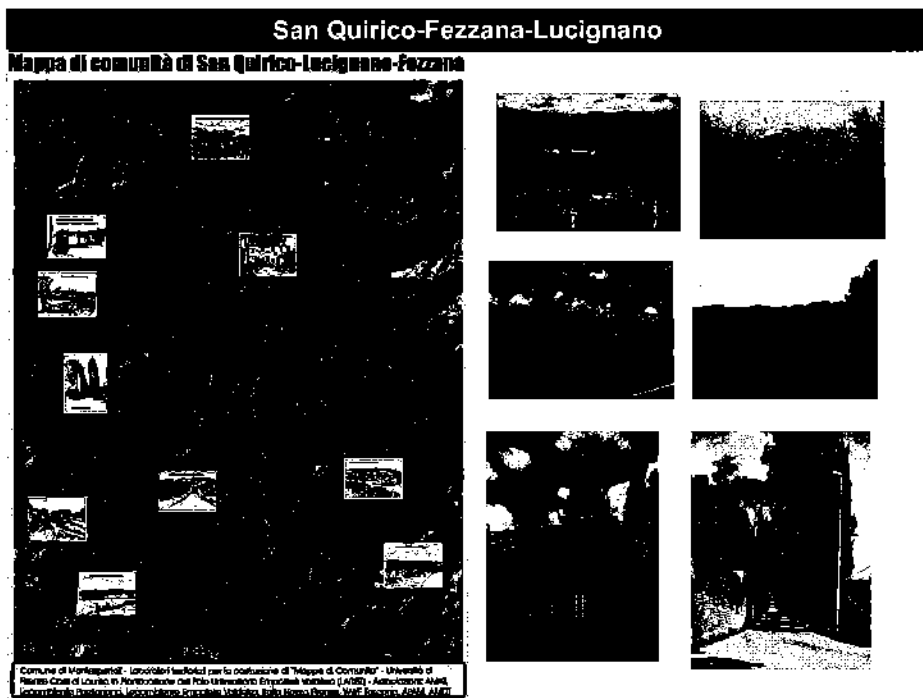


Figura 9.10 Approfondimenti progettuali del laboratorio di San Quirico.

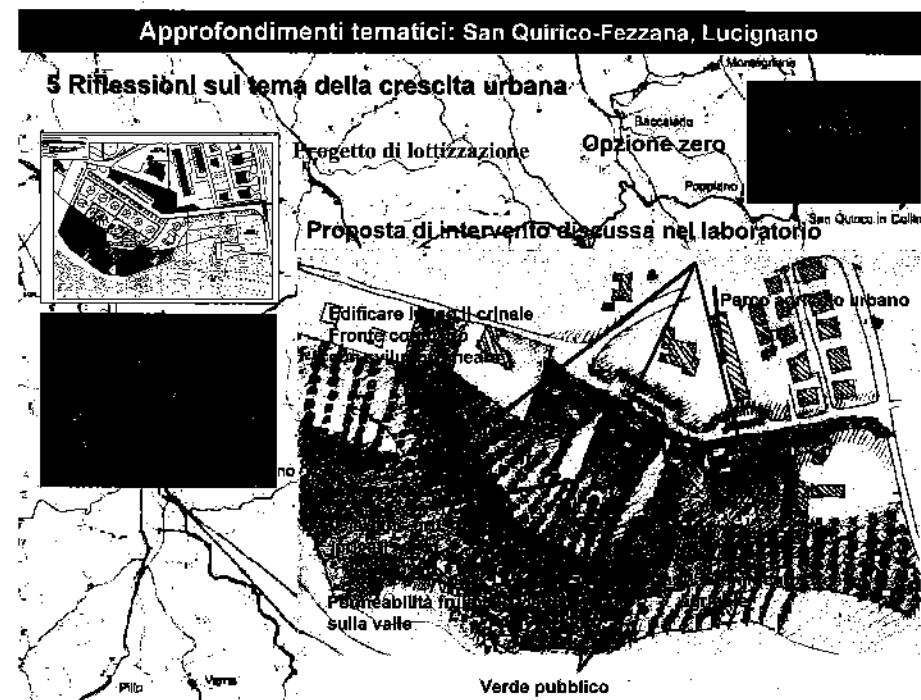


Figura 9.11 Obiettivi statutori comuni ai laboratori delle frazioni.

In ogni laboratorio si è elaborato lo statuto di frazione, diverso da luogo a luogo, ma articolato secondo tematiche comuni.

Subordinare le attività agricole a quelle locali	X	X	X	X
Aggiornare il quadro dei progetti urbanistici	X	X	X	X
Creare consorzi per la protezione idrogeologica	X	X	X	X
Favorire le attività agricole (risparmio dell'irrigazione)	X	X	X	X
Limitare la cementificazione degli insediamenti e favorire i caratteri di abitazione d'alta qualità	X	X	X	X
Strutturare il territorio in zone agricole	X	X	X	X

Rafforzare e potenziare la rete delle strade vicinali e campestri	X	X	X	X
Valorizzare lo spazio urbano come spazio sociale	X	X	X	X
Mantenere pubblica la gestione delle attività vicinali e campestri	X	X	X	X
Subordinare le attività edilizie a quelle sociali	X	X	X	X

Subordinare lo sviluppo edilizio alle attività agricole	X	X	X	X
Recuperare le fonti	X	X	X	X
Salvaguardare dell'acqua come bene pubblico	X	X	X	X
Trasferire i costi delle opere di servizio pubblico	X	X	X	X
Recuperare la società	X	X	X	X

Tutte le mutue della comunità (architetture e morfologie degli edifici (residenzi))	X	X	X	X
Evitare nuove edificazioni	X	X	X	X
Evitare nuove edificazioni o abbassare le quote (spazio abitativo)	X	X	X	X
Limitare le mutue e trasferire ai servizi di alta qualità delle risorse	X	X	X	X
Nel caso di nuove edificazioni costruire edifici di qualità per gli interventi	X	X	X	X

Incentivare il trasporto pubblico tra le frazioni	X	X	X	X
Realizzazione di opere pubbliche	X	X	X	X
Nuove edificazioni	X	X	X	X

San Lazzaro

È stata in questo caso straordinaria l'efficacia del breve processo partecipativo attivato (quattro mesi) nel trasformare la cultura dell'Amministrazione, la nostra di ricercatori militanti, quella degli abitanti. Tutti siamo usciti da questa esperienza rinsaldati nella convinzione della essenzialità della costruzione di saperi sociali nella ricostruzione della *polis* («la piccola città di ponte a Signa» appunto, dispersa nelle periferie contemporanee) e arricchiti nei metodi e nelle tecniche per produrla e curarne il ben vivere.

In particolare è stata determinante la passione dei ragazzi della scuola media (sapiientemente guidati dai loro insegnanti) nell'amore espresso per i loro luoghi di vita, nel raccontarli e nel progettare insieme la rinascita. Li credevamo più disattenti, più immersi nelle loro piazze telematiche, nelle sirene alienanti della società dei consumi. Ci hanno al contrario fatto toccare con mano, loro che ne saranno i protagonisti, che c'è un futuro per la città, per piazze di pietra, per riviere e colline fiorite, per luoghi della solidarietà.

Come è avvenuto questo miracolo? Riassumo gli elementi innovativi del percorso compiuto.

1. *Il metodo.* Una sede stabile aperta tutti i giorni, diventata essa stessa uno spazio pubblico, un luogo di vita. Una grande flessibilità negli orari, nelle tecniche partecipative adattate ad una composizione sociale complessa di adulti uomini e donne, ragazzi, anziani, immigrati. Un tempo dilatato per riflettere, discutere, ma anche *disegnare insieme* i valori, le criticità, la città sognata. Un tempo di laboratorio creativo.
2. *L'auto-riconoscimento.* Ritrovare abitanti di un luogo brontolato, ma anche amato, riconosciuto collettivamente nei suoi valori dimenticati (il fiume, l'argine, gli orti, le piazze, i sentieri, la collina) a cui vale la pena riaffermarsi, per viverci meglio.
3. *Il progetto di una piccola città sull'Arno.* Ognuno ha portato il suo pezzetto di fantasia e di saperi per dire «basta» alla periferia e tornare città. Una città ha piazze, luoghi pubblici, spazi pedonali, socialità, campagna. Una città bella ha un fiume-parco da vivere, da navigare, una riviera da passeggiare collegata al centro, ha un suo verde agricolo, orti, mercati locali, ha una collina da raggiungere a piedi, da cui abbracciare con lo sguardo la città, il suo parco fluviale, la collina e la città di fronte, da raggiungere dall'altro lato del fiume. Questa visione è uscita dalla regia di un coro di molte voci che ha prodotto lo scenario della città futura e del suo territorio.
4. *La cura di una piccola città sull'Arno.* La piantumazione della riviera, la cura delle piazze, la creazione degli orti periurbani, dei mercati locali, il coinvolgimento degli artigiani nell'arredo urbano, nel pavimentare artisticamente i percorsi, gli argini, i sentieri: gli abitanti adulti, anziani, giovani hanno detto agli amministratori: *ci pensiamo noi*. La cura, la manutenzione, l'autoprogettazione della città ricostruisce lo spirito pubblico, l'appartenenza al luogo.

5. *La partecipazione diventa forma ordinaria di governo.* La realizzazione sociale del progetto, la cura collettiva del territorio, richiede che il cantiere attivato divenga componente permanente della vita quotidiana, un nuovo stile di vita che stimoli nuova creatività, costruendo nuova cittadinanza attiva. La piccola città di Ponte a Signa è in costruzione.

9.10 Conclusioni: dall'auto-rappresentazione all'autogoverno

La coscienza di luogo che si esplica nell'attivazione della cura, liberando energie relazionali nella costruzione di saperi produce conoscenza densa e profonda dei valori patrimoniali dal punto di vista ambientale, estetico, culturale, economico; affina le capacità di distinguere le trasformazioni coerenti con la tutela e la valorizzazione delle risorse patrimoniali locali da quelle distruttive; sviluppa conoscenze e tecniche per la loro trasformazione attraverso la riappropriazione di saperi ambientali, territoriali, produttivi, artistici, comunicativi, relazionali.

Una caratteristica positiva che connota i casi analizzati nelle diverse declinazioni delle mappe di comunità (paesaggio, statuto, progetto di territorio) è il fatto che si implementano nel tempo e che sviluppano una progettualità spesso inattesa che amplia l'immaginario collettivo, non solo degli abitanti,

Figura 9.12 Scenario strategico del laboratorio di Lastre a Signa.

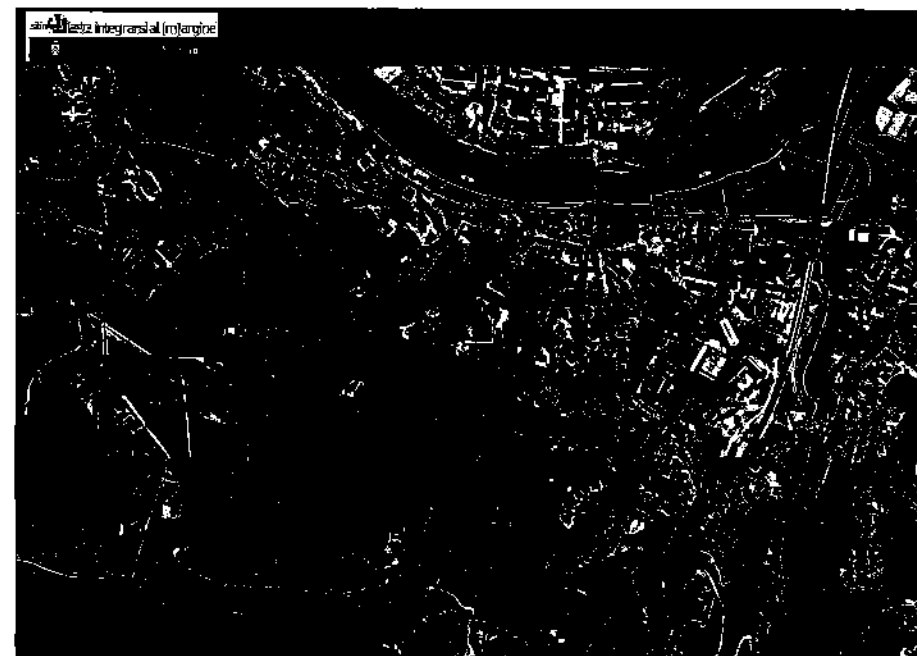
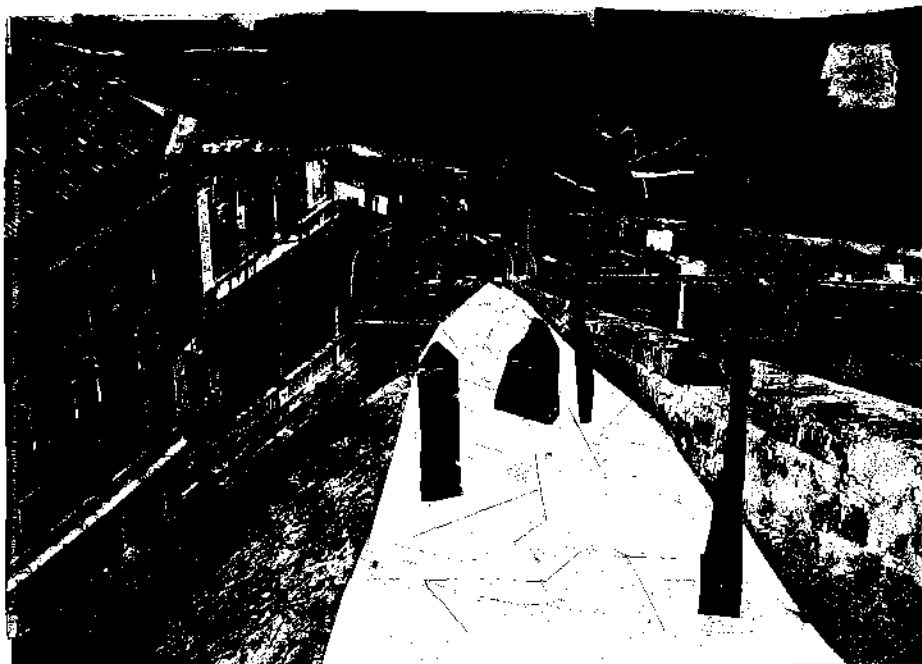


Figura 9.13-9.15 Reinterpretazioni dell'argine come spazio pubblico (scuola media).

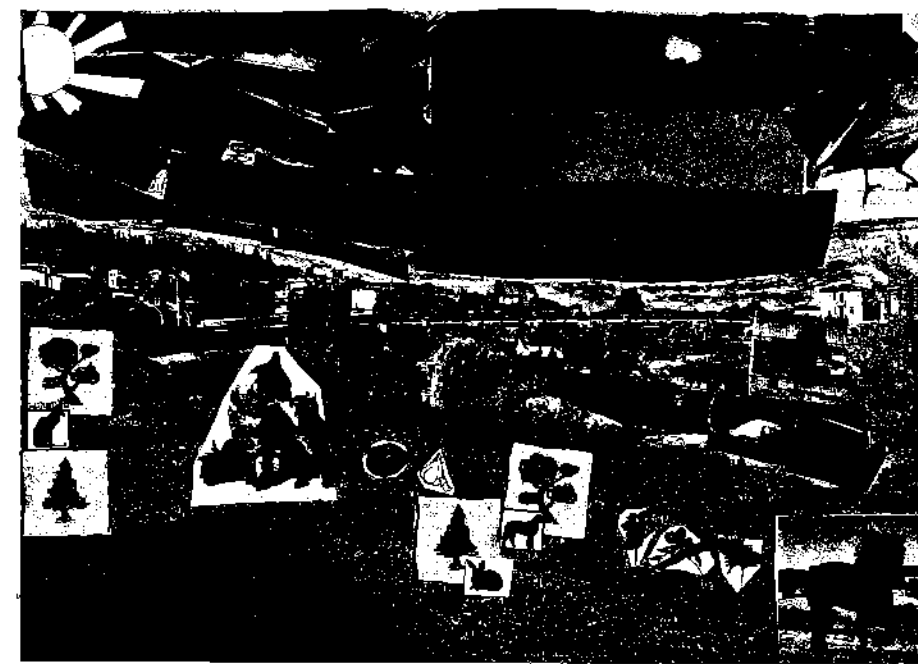


9.13

9.14



9.15



verso forme più complesse e creative: la riqualificazione urbana di un quartiere, la ricostruzione delle relazioni città-campagna, la stesura di carte statutarie hanno costituito un insieme di azioni mirate sia a migliorare la qualità, la fruibilità e socialità dei luoghi che a creare sistemi di relazioni, non solo funzionali, tra questi. Si è passati cioè, in tutte le esperienze, da una dimensione urbana a una più ampia che introietta la scala territoriale: dal fiume alla collina passando per il centro urbano, dalla città alla campagna, dal paesaggio urbano al paesaggio rurale come spazio pubblico e bene comune da fruire. La suggestione è che in questa integrazione territoriale un quartiere, un borgo, una frazione si riscoprono ricche di tutte le potenzialità innovative di tipo ecologico, patrimoniale, culturale e sociale capaci di ridare centralità al luogo e di annullare la sua posizione di perifericità. Questa potenzialità si è espressa nella ricchezza delle idee e dei progetti emersi che affrontano in maniera diretta e trasversale diverse tematiche che vanno dalla mobilità alla riqualificazione dei sistemi fluviali, collinari e degli spazi aperti, dei beni culturali e archeologici, delle acque, dei ruoli multifunzionali dell'agricoltura.

Questa complessificazione territoriale dei temi di auto-rappresentazione e di auto-progettazione mobilita una composizione sociale molto ampia e saperi locali differenziati (agricoli, artigiani, comunicativi, artistici, produttivi) in grado di prospettare forme di *autogoverno e autogestione del proprio ambiente di*

vita, nella produzione e manutenzione comunitaria dei beni comuni, a partire dalle azioni integrate per la chiusura locale dei cicli dell'alimentazione, delle acque, dei rifiuti e così via.

È nella possibilità di avvicinamento al valore d'uso di ciò che si produce e quindi alla finalità della produzione da parte di tante molecole produttive che si associano in un patto locale, che sta la chiave della ricerca di nuove aggregazioni sociali sul territorio che riescano a produrre localmente nuovi modelli di vita, di consumo e di produzione di ricchezza, dall'agricoltura al terziario avanzato.

Di questo percorso complesso le mappe di comunità costituiscono il primo passaggio fondamentale per la crescita della coscienza di luogo.

Il governo del territorio tra tecnica, politica e cittadinanza attiva

Un dialogo tra Luigi Mazza e Massimo Morisi a cura di Camilla Perrone

Luigi Mazza è da tempo un vecchio ricercatore che cerca di convincere chi pratica la pianificazione spaziale a darle un qualche costrutto disciplinare in modo da restituirle una credibilità accademica e sociale. Ambizione fondata sulla convinzione che ogni società abbia bisogno di una forma di controllo dello spazio ai fini del controllo sociale. Poiché di qualche forma di pianificazione spaziale, anche minima, non si può fare a meno, tanto vale renderla credibile ed efficace.

Massimo Morisi è anche lui un vecchio ricercatore che si occupa di processi politici e amministrativi, che non ama le tecnicità dei sistemi elettorali ed è invece interessato ai fattori che decretano il successo, il fallimento o gli effetti previsti e imprevisti delle politiche pubbliche. E che, soprattutto, consentono di progettare con qualche ragionevole ambizione l'attività di governo, a qualunque livello (dal piccolo comune alla Unione Europea).

Camilla Perrone – «L'idea del libro nasce due anni fa, all'ombra delle fertili sperimentazioni della legge regionale toscana sulla partecipazione, la L.R. n. 69/2007 (cui anch'io credo di aver dato un piccolo contributo). Siamo in un periodo di coraggio e di innovazione delle politiche pubbliche, che incontra l'interesse di osservatori internazionali. Si profilano nuove sfide, sembra intravedersi il modo di gestire vecchi problemi di politiche pubbliche e grandi conflitti territoriali rimasti a lungo sullo sfondo dell'agire dei governi locali. Tecniche e politiche sembrano finalmente aver intrapreso la via del «mutuo aggiustamento». Si apre una fase di confronto critico e collaborativo tra attori che, con ruoli diversi, hanno contribuito a orientare politiche pubbliche partecipate. Il mio intento era quello di raccogliere le testimonianze di questi attori in un testo che fosse un'antologia di studi di casi, ma anche qualcosa di più: un'occasione per riflettere sul ruolo della partecipazione come strumento delle politiche pubbliche e come strategia per una pianificazione efficace, in Toscana e non solo. L'idea di coinvolgere Massimo Morisi come esperto di politiche

pubbliche, nasce proprio dall'esigenza di confrontarsi con temi complessi di governo del territorio. Insieme abbiamo quindi deciso di includere nel testo alcuni casi che hanno messo in evidenza, forse più di altri, debolezze e forze delle pratiche partecipative. Insieme abbiamo anche deciso di coinvolgere Luigi Mazza, esperto di pianificazione, per discutere in modo critico – anche confrontando visioni diverse – la rilevanza del rapporto tra pianificazione dello spazio, governo del territorio e partecipazione.

Molte delle esperienze raccolte nel testo si riferiscono al territorio toscano. L'intento del libro non è tuttavia quello di ricostruire un ritratto della partecipazione in Toscana, quanto piuttosto quello di utilizzare l'esperienza toscana come un *case study* per mettere in evidenza alcuni temi di riflessione generale da discutere in modo critico e da sottoporre a sguardi differenti».

Massimo Morisi – «... sono anch'io convinto che il caso toscano sia per l'appunto un caso. E lo dico perché sono convinto la cultura e la professionalità politica richiedono non solo capacità di visione ma anche efficacia nel realizzare. Credo che sia con i fattori, le leve, le circostanze che determinano se e quale efficacia una politica pubblica riesca a conseguire che la ricerca sociale deve cimentarsi. E che lo debba fare quanto meno per dimostrare la propria sostanziale non inutilità. Fuori dai riflettori, formazione e ricerca è bene che si misurino con questa sfida. In mancanza di ciò, a mio avviso, è meglio chiudere facoltà o corsi di laurea che inneggiano alle scienze politiche e sociali (o lasciarli deperire nei vacui dibattiti che la riforma Gelmini ha ingenerato sulla denominazione dei nuovi dipartimenti di scienze politiche e sociali, com'è avvenuto a Firenze: ... dove ci siamo a lungo stracciati le vesti circa l'opportunità di chiamarci... di scienze politiche e sociali ovvero anche di studi internazionali!). Se invece se ne vuole continuare a legittimare l'esistenza, in modo serio e non provinciale, è bene che quell'azione di ricerca e l'impegno formativo che ne deriva sviluppino la propria capacità di fertilizzazione trasversale. C'entra questo approccio con chi si occupa di urbanistica, territori, città, patrimoni identitari, paesaggi, assetti idrogeomorfologici, qualità territoriali, beni comuni, patrimoni culturali, patrimoni storico-artistici, infrastrutture? A mio avviso sì, parecchio. Anzi, proprio attorno al governo del territorio deve svilupparsi una nuova interdisciplinarietà che superi gli asfittici confini dei raggruppamenti burocratici e delle relative difese e supponenze parrocchiali-accademiche. È in questa chiave che va concepita la costruzione di adeguati e colti strumenti di governo come i tanto agognati piani paesaggistici delle Regioni italiane: se simili esercizi rimangono confinati negli alvei angusti di qualche dipartimento di urbanistica o di una sommatoria di cattedre di pianificazione del paesaggio, l'esito non può che essere... una mera e autoreferenziale esercitazione accademica. Non la formazione di un efficace strumento di governo dal solido fondamento sociale e culturale. Tanto meno nel caso di quell'*iper-testo* paesaggistico e culturale che è l'Italia e di cui la Toscana è una sorta di sineddoche.

Naturalmente, amici comuni come Gigi potrebbero dirci che non è vero, oppure che ci sono altri casi in Italia, non tanto in termini di esperienze che abbiano un fondamento legislativo, ma in quanto esperienze di fatto. Io stesso mi sono dovuto occupare di un caso del tutto «spontaneo» ovvero intenzionato ad applicare l'esperienza toscana in un contesto altro e privo di riferimenti legislativi. Mi riferisco alla vicenda delle «Ex colonie bergamasche» in quel di Celle Ligure. Una cospicua operazione immobiliare del clero savonese e di una connessa cordata di immobilieri e costruttori locali che grazie a un processo partecipativo molto puntuale che alcune associazioni di cittadini e l'Amministrazione comunale hanno promosso e imposto al pool di investitori, ha subito uno scrutinio popolare molto rilevante e ha prospettato, almeno sul piano progettuale e convenzionale, una serie di benefici per la comunità altrettanto rilevanti, almeno in potenza. Ciò detto, al di là degli effetti alone eventualmente prodotti, non c'è dubbio – va ripetuto – che il caso toscano costituisca, per l'appunto un «caso». In Toscana vige infatti dal 2005 questa mitica Legge 1 che, in maniera un po' affabulatoria e molto evocativa inserisce nel proprio tessuto normativo, qua e là e probabilmente su suggerimento di qualche *pasionario* dell'urbanistica partecipata, parole chiave come «democrazia partecipativa» ovvero «statuto del luogo»: ... che viene formulato mediante processi, per l'appunto, di democrazia partecipata. La legge ha inventato anche un istituto, di cui io sono ancora momentaneamente l'interprete, che è il garante per l'informazione dei cittadini circa il governo del territorio. Un istituto da attivare a qualunque livello di governo (comunale, provinciale, regionale) che deve assicurare a tutti coloro che abbiano qualche interesse, qualche preoccupazione ovvero qualche valore culturale o ideale da far valere, di poterlo fare con certezza ed efficacia. Il tutto, come ingredienti che connotano presupposti, procedimenti ed effetti del governo del territorio. Ingredienti non così chiari, va ribadito, nella penna del legislatore regionale, ma ben desumibili dai pur confusi principi che la legge asserisce.

Camilla Perrone – «Tu hai avuto per qualche anno quello strano titolo di garante della comunicazione...»

Massimo Morisi – «Sì: è che nel pur fumoso lessico della legge, il garante è una figura ibrida la cui disciplina si rinviene *sub* «Istituti per la partecipazione». Quindi, il primo elemento di contesto da considerare è una legge di governo del territorio che fonda l'idea della partecipazione sulla «complessità integrante» del governo del territorio: ... ben al di là delle tecnicità che molti legislatori («pressati» dallo steso mercato professionale dell'urbanistica) hanno sempre considerato questioni settoriali in quanto proprie dell'urbanistica. Al contrario, una legge che vuole sostituire il *governo del territorio all'urbanistica* implica la necessità di una responsabilizzazione civica e non unicamente professionale e politico-amministrativa. Una responsabilità che solo la legittimazione di un

agire amministrativo e pianificatorio *partecipati* può produrre e consentire. Va aggiunto che la legge è in sé un'innovazione innovativa: anche oggi, pur a distanza di molti anni dalla sua originaria formulazione, costituisce un modello di riferimento in Italia (... se solo qualcuno l'avesse scritta meglio in italiano, ne saremmo tutti più convinti!) e un caso meritevole di studio in una pluralità di contesti nazionali.

Innovatività che consiste nell'integrare la pianificazione paesaggistica nell'ordinaria pianificazione urbana sulla base di un duplice presupposto. Uno, non esistono livelli gerarchici di governo. Questo è proprio l'architrave del modello toscano. E quindi, per dirla con Marco Cammelli, esprime quel «pluralismo istituzionale paritario» che forse in nessuna Regione italiana è stato preso così tanto sul serio come in Toscana, almeno prima della grande crisi e dunque dell'urgenza di un profondo ripensamento del «potere locale» in Italia (tardo 2012: ... fine o riduzione delle province, rilancio delle città metropolitane, nuove macroaree e via dicendo). Di qui quel tentativo di inclusione preventiva, che il legislatore toscano ha a lungo auspicato, dei diversi livelli di governo in gioco nella formazione della pianificazione territoriale: ... Regione e Provincia ma anche qualunque Comune che abbia qualcosa da dire in merito alle scelte urbanistiche che una determinata amministrazione locale abbia in cantiere. In altre parole, viene meno in Toscana – con gli strumenti della pianificazione (i piani strutturali) e con gli atti di governo del territorio (l'insieme della strumentazione attuativa, *in primis* i regolamenti urbanistici) una pianificazione a cannocchiale. A partire dal Piano strutturale o a partire dal Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana che, *mutatis mutandis*, è il piano strutturale e dunque paesaggistico dell'intera Regione; ovvero, ancora, a partire dai piani territoriali di coordinamento delle Province (se e in quanto utili sul piano analitico rispetto a quanto già sono chiamati a fare i Comuni toscani, e se e in quanto efficaci quali strumenti di governo). Ebbene, è da strumenti pianificatori di rango statutario e strategico – oltre che a tempo indeterminato – che dovrebbe avere impulso, negli auspici del legislatore regionale, l'inclusione delle voci di coloro che, come istituzioni ovvero come cittadini, intendono influire sulla formazione delle opzioni di governo nel lungo e nel breve termine. Che si tratti di un Comune limitrofo o di un cittadino ovvero di un'associazione culturale o ambientale, il legislatore toscano sembra asserire «... se avete qualcosa da dire prima del fatidico sì e dunque prima che il procedimento amministrativo si concluda, proferitelo *ab initio* e date il vostro contributo alla riflessione e alla decisione della singola amministrazione competente *prima*, cioè anticipando o prevenendo ogni eventuale contenzioso». Insomma, se ci sono conflitti tra i vari livelli di governo o tra governanti e governati, è meglio che emergano preventivamente, ed è bene che le istituzioni competenti a compiere queste scelte di piano ne abbiano piena e preventiva cognizione, assumendosi la responsabilità pubblica di trattarli o rimuoverli prima dell'adozione di questo piano, e ancor prima della sua approvazione. È questo il primo pilastro *partecipativo*

della legge toscana sul governo del territorio. Il secondo pilastro è dato dalla scelta del legislatore di dar vita a queste figure – ... i «garanti» della comunicazione nel governo del territorio – che sono un istituto che ad alcuni, forse a molti, può apparire superfluo, fors'anco uno dei tanti sprechi della politica (è quanto sostiene, ad esempio, Pier Francesco De Robertis ne «La casta invisibile delle Regioni») ma che a me – chiaramente in conflitto di interessi – pare invece molto interessante e anche molto moderno nella sua stessa concezione. Nel senso che questi garanti (... al plurale perché ogni amministrazione territoriale e, al limite, ogni procedimento di governo del territorio ha il suo) non sono *authorities*; dispongono certamente di una loro autonomia ma «stanno dentro» al procedimento amministrativo dell'azione pianificatoria e attuativa, e sono tenuti a garantire un'interlocuzione fra Amministrazioni competenti e cittadini, associati e non, un'interlocuzione che vuole colmare il deficit di credibilità amministrativa della stessa politica e sostanziare di sé lo stesso procedimento amministrativo. Questa è l'idea: che al suo interno sottende la convinzione che in Toscana vi sono sì decine, centinaia di Sindaci che ottengono suffragi importanti e talvolta imponenti ma questo non garantisce loro né alle loro amministrazioni – tra un'elezione e l'altra – un corrispondente consenso alle scelte specifiche che essi ed esse possano prospettare alla rispettiva cittadinanza. Come dire: una cosa è il consenso nella sfera della *politics*, altro, ben altro, è il consenso nell'area delle *policies*. La legge 1 questa idea non la sviluppa, la mette lì: per certi versi con un eccesso di generosità (... ogni Comune e magari ogni procedimento... un garante) per altri profili, usa con una prudenza non meno eccessiva nel rispettare l'autonomia organizzativa delle amministrazioni locali, cui viene affidato uno strumento conoscitivo e procedurale senza alcuna «specifica tecnica». È come se, prendendo sempre molto sul serio il Titolo V della Costituzione, avesse detto ai singoli Comuni: «Io vi ho dato lo strumento, utilizzatelo come vi pare». Dunque, nessuna cassetta metodologica degli attrezzi e, come direbbe Benigni citando Sant'Agostino, «... ama e fa' quel che vuoi». Ma i Comuni, «chi» amano o dovrebbero amare? Il legislatore ipotizza, pur in modo implicito, che i Comuni toscani si attengano alla massima kennediana del «... cosa posso fare io per la mia regione»: ma è un postulato fondato? Non è eccessivamente controintuitivo? L'interrogativo non è retorico ma è la chiave per comprendere e misurare se la legge regionale che istituisce e disciplina il governo del territorio in Toscana sia un'opzione velleitaria o se abbia qualche fondamento nella cultura politico-amministrativa della classe politica locale. Ad oggi, un bilancio esaustivo circa la fondatezza o la temerarietà di una simile scommessa è ancora da compilare.

Ma restiamo ai fatti. L'esperienza di questa legge è molto interessante, molto variegata ed io sto cercando, dal mio punto di vista, di capire, di studiare come siano andate le cose: ... rispetto gli allarmismi pregiudiziali e rispetto alle altrettante pregiudiziali rassicurazioni. In una parola, evitando di appiattirmi sui comitati così come sulla classe politica locale. Va aggiunto, a complicazione

del quadro toscano, che alla legge sul governo del territorio viene storicamente ad aggiungersi la Legge 69 del 2007 sulla partecipazione, intesa come *modalità ordinaria di governo e di amministrazione* (parafrasando una norma cardine della legge in parola). È come se la Toscana, quasi non paga della legge sul governo del territorio e di tutte le sue complicazioni innovative, avesse voluto procedere a una sorta di «innesto definitivo», ancorché sperimentale (visto che la legge sparisce automaticamente dall'ordinamento il 31 dicembre 2012 se nessuno si ricorda di ribadire la vigenza mediante una nuova legge *ad hoc*) della partecipazione nell'ordinario funzionamento dell'agire amministrativo. Perché mai? Innanzi tutto per ragioni antropomorfe legate alla contingenza politica. Abbiamo un Assessore regionale che si chiama Agostino Fragai al quale viene assegnata (nell'ambito del secondo mandato ottenuto da Claudio Martini quale presidente della Regione), una delega in apparenza marginale. Capita in tutte le compagini di governo e in tutte le coalizioni che le sostengono di annoverare qualcuno che non puoi non avere in Giunta ma al quale non ritieni di dover o poter conferire deleghe o dicasteri tradizionalmente «pesanti» (... magari non di spesa, ma capaci di politiche regolative importanti). Fragai è un esponente autorevole del PCI→PDS→DS→PD, proviene da un'area molto forte, che è l'area della provincia di Pistoia, che è il collegio dell'attuale vicepresidente del Senato. Tuttavia nelle alchimie coalizionali deve accontentarsi: Servizi pubblici, materia difficile, sempre sull'orlo di una qualche riforma epocale e sempre «eterodiretta» sia dal centro che dalla periferia del sistema politico-amministrativo, e per l'appunto, *partecipazione*. Allora, questo signore, che ha conosciuto gerarchie e centralismi democratici, da vero professionista della politica si mette a studiare e a cercare le potenzialità insite in una strumentazione apparentemente debole. Non solo. Da vero dirigente *locale* di quello che è stato un grande partito di massa, comprende – insieme a un numero assai sparuto di suoi colleghi – che la Toscana con i suoi stessi risultati elettorali in apparenza tranquillizzanti sta cambiando pelle e anima. Non è più il rifugio sicuro della delega politica a scatola chiusa (... il Mugello come riserva indiana per chiunque venga candidato), né delle rendite di partito (a tutti, prima o poi, se politici o amministratori, va trovata una qualche collocazione dignitosa, prima e una qualche pensione, poi): anche qui, come altrove, una cosa è il mio consenso quando entro in un seggio elettorale, altra cosa è il mio consenso quando giudico una politica che riguarda la mia esistenza, un mio interesse, il mio paesaggio, le mie abitudini, il mio vicinato, il destino dei miei risparmi o della mia proprietà, l'uso degli spazi pubblici e privati nella mia città, il patrimonio dei beni comuni che considero non negoziabili, il mio sentirmi un pezzo di quella storia e di quella cultura che chiamo «territorio». In questa seconda sfera le subculture politiche, anche in Toscana, non sono più la bussola e dunque le fedeltà che quelle culture alimentavano si sono inaridite. Così i comportamenti individuali e collettivi diventano imprevedibili e soprattutto non programmabili ad opera degli apparati e dei funzionari di partito. Fine del subculture

(bianche e rosse), dunque, ma anche fine delle tante retoriche sul capitale sociale toscano. Più ci lavoro più mi rendo conto che quella risorsa l'abbiamo consumata con una accelerazione impressionante. Prato è un caso emblematico: crisi strutturale del distretto, il più grande insieme di comunità cinesi d'Europa (in rapporto agli abitanti), addirittura una narrazione che ne trae la dignità di importanti premi letterari (penso ovviamente ai libri accorati di Edoardo Nesi) e, alla fine, scompare qualunque pretesa, ancorché storicamente fondata, di «egemonia gramsciana» sul destino della città pratese. Persino a Prato la sinistra può perdere e – soprattutto – anche a Prato (luogo comunque cruciale del sistema manifatturiero italiano) il governo comincia a essere misurato nel suo *rendimento* per i suoi cittadini e non più su una alimentata dalla storia dei padri e dei nonni. Nonostante debbano non poco della loro fortuna storica alle cambiabili anche in politica i pratesi non vi credono più. E così anche in Toscana: ... dove non a caso c'è stata una fioritura di liste civiche e dove, altrettanto non a caso, imperversano primarie che trasformano la fisiologia e la biologia del partito dominante, e dove, in ogni caso, nessun Sindaco, a fine di primo mandato, avverte più la ragionevole certezza della propria rielezione. D'altra parte, non a caso anche nel microcosmo dell'associazionismo della sinistra storica vengono meno luoghi e simboli che per decenni hanno integrato il paesaggio urbano e rurale, con case del popolo che si riempiono di slot machines e si svuotano di militanti, mentre la Coop combatte l'Esselunga a colpi di vendite sottocosto con cui fidelizzare un popolo che, prima che di «compagni» è fatto di «clienti». Certo, so bene che questa è sociologia spicciola da bar sport (... con tutto il rispetto per questo pilastro storico dell'integrazione culturale italiana): ... ma ci racconta di cambiamenti epocali così accelerati da frastornare anche il dirigente politico più esperto. Insomma, le radici non aiutano, semmai tradiscono. Ebbene, per chiudere questa digressione, Agostino Fragai ama quelle radici ma non vi si rifugia né vi si appiattisce. Quindi, si inventa una legge che, mescolando *Social forum, débat public*, conflittualità territoriale più o meno strisciante e bisogno di rifondare l'egemonia di una grande partito, sempre meno di massa e sempre più all'inseguimento della «società aperta», possa servire alla bisogna. In realtà sbaglio a dire «si inventa». Dovrei dire più correttamente che evita il letargo di un processo legislativo che stenta a decollare, nonostante un investimento politico che lo stesso presidente della Regione, Claudio Martini aveva più volte compiuto in prima persona: dopo un primo anno (il 2004) passato a discutere con studiosi e animatori del dibattito pubblico locale come Alberto Magnaghi e come la Rete del Nuovo Municipio in seminari e convegni pubblici. Come non ricordare, ad esempio, il meeting antirazzista a Cecina nel 2006, durante il quale, dopo due anni di annunci, sia Martini che Magnaghi quasi all'unisono affermano – più o meno – «non oseremo più presentarci in pubblico a parlare della legge sulla partecipazione se entro il prossimo anno non l'avremo fatta». E come non ricordare poi due anni di commissioni di esperti, consulte dibattiti, documenti, segreterie tecniche, Town Meeting e via

partecipando fino a una stesura del testo molto appassionata e molto partecipata. Tuttavia, resta il fatto dell'impegno straordinario di un assessore, Fragai appunto, che investe nella formazione della legge tutta la sua credibilità politica, anche se, quella stessa legge sembra non amata dal Consiglio regionale: che pare sottovalutarla, quasi fosse la fissazione di un assessore in cerca di nuova visibilità, ma anche una legge da guardare con sospetto, quale possibile leva di una crescente delegittimazione degli apparati sia di partito che di governo (di qui l'idea di un'auto-abrogazione automatica in caso di bilancio negativo dell'esperienza). Di qui, ancora, le esperienze e le retoriche (avverse e fauriche) della legislazione toscana sulla partecipazione: che dunque si dipana dal governo del territorio a un ventaglio progressivamente più vasto di tematiche. E che entra nell'agire amministrativo o come pratica corrente o come corrente tentativo di mitigarne l'impatto. I molti Comuni che vi si sono cimentati con impegno e dedizione, ad esempio per l'aggiornamento della propria strumentazione urbanistica o per decidere l'accoglimento o meno nel proprio territorio di una qualche infrastruttura impattante, lo hanno fatto senza mai rimuovere questa ambiguità di fondo dai propri intenti politico-amministrativi. Poi magari, nello svolgersi delle esperienze di partecipazione, quella stessa ambiguità è andata sciogliendosi e sono state le stesse amministrazioni a valorizzarne e a difenderne i risultati e gli affetti. Ma ogni volta tale ambiguità tende a riproporsi, dovunque e comunque.

Luigi Mazza – «A questo proposito, cosa intendono per *capitale sociale*?»

Massimo Morisi – «È terminologia entrata nel linguaggio quotidiano. Non so esattamente cosa intendano. So cosa occorra intendere. Se cito a memoria un passo di un libro famoso di Robert Putnam del 1993, mi viene in mente una nozione di capitale sociale che parla di fiducia intersoggettiva e intracomunitaria, di norme condivise ed efficaci che regolano la convivenza, di reti di associazionismo civico che le sorreggono e legittimano, di propensioni cooperative che danno efficienza all'organizzazione sociale e promuovono iniziative prese di comune accordo e mediante forme spontanee di collaborazione. Relazioni fiduciarie, insomma, che abbattano i costi di transazione nelle attività economiche e nelle relazioni sociali, mescolando valori e natura normativa dei legami comunitari: fondati da individui che entrano in rapporti di cooperazione perché si riconoscono reciprocamente come *fini* e non come *mezzi*. Con ciò non dobbiamo avvolgere il capitale sociale in un'aura romantica. Ma se ne parliamo dobbiamo pensare che il capitale sociale consista nella diffusione di un senso di obbligazione e di responsabilità verso gli altri come elementi di normalità di una cultura civica comune o almeno condivisa. Insomma, capitale sociale come responsabilità verso gli altri e come lealtà verso le istituzioni, a cominciare dalla partecipazione civica agli elevati costi della cittadinanza sociale. Ora, se questo assunto complessivo è quanto intendiamo per «capitale

sociale» va compreso quale ne sia l'accezione toscana nella sua declinazione storica. Che è quella che si riassume nel vocabolo «concertazione». Ebbene, quel vocabolo evoca un assetto neocorporativo delle relazioni tra istituzioni e aggregazioni strutturate del sistema sociale che ha a lungo postulato una effettiva capacità rappresentativa ed espressiva delle grandi e medie organizzazioni di rappresentanza degli interessi di assicurare una coesione sociale su cui, altrettanto a lungo, la Toscana ha fondato la funzionalità del suo sistema politico-amministrativo tra vecchio e nuovo secolo. Ora, è proprio tale postulato a mostrare la corda. La concertazione, ai tempi di una crisi di lungo andare ma anche ben prima del suo concludersi dimostra che non può più assicurare alcuna effettiva coesione sociale: nessuno si sente più efficacemente rappresentato da sindacati e gruppi strutturati che non sono più in grado di assicurare la progettazione e la messa in opera di politiche distributive. Certo, quelle organizzazioni mantengono una loro solidità ma a condizione di saper esprimere forti domande rivendicative e di assumere anche il conflitto sociale come modalità aggregativa e di sapere comunque separare le proprie responsabilità da quelle della sfera propriamente politica».

Luigi Mazza – «Sempre più questo caso toscano appare un caso molto singolare, degno di essere conosciuto bene».

Massimo Morisi – «Non so se poco o molto singolare. Di certo è un buon *case study*».

Luigi Mazza – «Voi forse vi siete un po' abituati, però, visto da fuori, è una novità notevole. Mentre non è una novità la partecipazione, è una novità notevole come tutto questo si innesta nel sistema... i modi di ragionare di politici alla Fragai... credo si tratti di esperienze importanti. Forse non solo a livello italiano»

Massimo Morisi – «In ogni caso, comunque lo si giudichi, il caso toscano sottolinea la rilevanza di alcune questioni di fondo. Non è un *unicum*, ovvio. Ma le propone in modo molto evidente. Ad esempio, il rapporto tra le istituzioni, la conoscenza tecnica e i processi partecipativi. Ovvero, fra le responsabilità politico-istituzionali, le responsabilità tecnico-scientifiche e le responsabilità della cittadinanza che partecipa, che vuol mettervi il naso e il becco, che vuol dire la sua ma che lo fa sulla base di un impegno civile e di una disponibilità, a un tempo, conoscitiva, propositiva e dibattimentale. I tecnici, gli esperti, i portatori di saperi codificati, anche nel caso toscano, questa interazione di responsabilità plurime che si confrontano e che sono tali se sono intrinsecamente pubbliche, che è tale se è intrinsecamente «pubblica», secondo me non l'hanno ancora ben metabolizzata. E non l'hanno digerita i tecnici dentro le Amministrazioni, né i tecnici professionali. Altra cosa è l'Accademia, ma l'Accademia,

non voglio essere offensivo per nessuno, è un segmento talmente autoreferenziale da risultare sovente incomprensibile per la cittadinanza. O meglio, diventa comprensibile quando cessa di essere "accademia" e diventa progetto politico: ma a quel punto, per serio o meno che sia il suo messaggio, cessa di essere accademia e si trasforma in approccio valoriale partigiano. Insomma, fuoriesce dal potere neutrale della conoscenza scientifica e si trasforma nel "prender parte", nell'opzione partigiana... a fin di bene o nel nome di valori che non si intenda negoziare con alcuno né in cambio di alcuna opportunità compensativa o mitigatoria. La questione è bene esemplificata nel dibattito paesaggistico in Toscana. Dove trovano un inusitato punto di incontro sia gli studiosi che postulano la partecipazione civica generalizzata come rimedio al decadimento della "coscienza di luogo" nei suoi fondamenti identitari, sia gli intellettuali che si ergono a tutela di valori paesaggistici non negoziabili auspicando un ripristino efficace della cultura del vincolo *versus* le velleità dell'agire pianificatorio. Gli uni e gli altri ritengono che le "comunità locali" non vadano lasciate da sole, bensì necessitano di un opportuno lavoro di rieducazione ai legami e alle responsabilità territoriali con l'ausilio e l'indirizzo di una guida culturale a salvaguardia del bello e del vero. Andrebbero cioè ben controllate le semplificazioni "percettive" delle popolazioni locali a fronte delle sollecitazioni alle trasformazioni paesaggistiche attivate da investitori italiani e stranieri in contesti paesaggistici di particolare pregio e dal particolare appealing per il mercato immobiliare più selettivo di mezzo mondo. C'è un passo emblematico di una polemica che mi è capitato di intrattenere con Alberto Magnaghi a proposito della vicenda di Castelfalfi – appunto sullo sfondo della Convenzione europea del Paesaggio e del suo articolo 1 ("Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come percepita dalle popolazioni, ..."). A un certo punto Magnaghi (su Eddyburg, siamo nel 2007) – io voglio rileggere – si domanda «*Ma chi sono queste "popolazioni" che "percepiscono"? Esse, lo sappiamo, sono ridotte (non tutte per fortuna, esiste una cittadinanza attiva crescente e diffusa sul territorio) a individui la cui cittadinanza implode nella loro figura di consumatori. Questi consumatori sono bombardati, tramite pubblicità televisive, da una cultura che gli propone l'auto sotto il letto; essendo espropriati dai saperi locali, sono indotti a praticare correntemente il "localismo vandalico", sognando di abbellire i luoghi con i modelli stilistici standardizzati delle periferie metropolitane; sono sospinti a vivere la loro socialità negli pseudo spazi pubblici degli ipermercati o in piazze telematiche; sono costretti a delegare sempre più la propria vita riproduttiva a grandi apparati tecnologici e finanziari, sempre più lontani dalla loro capacità di controllo. Sono questi immaginari eterodiretti che dobbiamo "ascoltare" o abbiamo la responsabilità di fornire agli abitanti di un luogo strumenti che li aiutino a cambiare la loro posizione di sudditanza culturale e alienazione?». Ha dunque ragione Benedetta Castiglioni, a domandarsi quale e quanta "pedagogia" occorra e soprattutto "chi" abbia il diritto-dovere di educare chi? ... perché se si parla di partecipazione e vi si*

imperniano la qualità del governo del territorio e l'efficacia dei suoi pilastri di piano e di progetto, come la Toscana presuppone con la sua legislazione e col suo nuovo Piano paesaggistico, la questione si pone. Ebbene (parafrasando le parole di Benedetta Castiglioni) in questo genere di interrogativi c'è il rischio di arenarsi nelle secche circolari di una popolazione che percepisce ma che qualcuno deve poi educare. Ovvero corriamo il rischio di impaniarci in una contraddizione – tra "democrazia" e "aristocrazia" paesaggistica. Rischio con il quale la Toscana, nella funzionalità reale della sua sfera pubblica, si misura ogni giorno e che sta provando a prevenire e contenere – sempre per rimanere al caso del Piano paesaggistico in fieri – dotandosi di strumenti i cui apparati conoscitivi e analitici siano quanto mai trasparenti e accessibili e sempre meno bisognosi di interpreti (a cominciare da strumenti cartografici e normativi che, il più possibile, "parlino da soli" e stimolino forme efficaci di controllo e proposta sociale). Ma la sfida resta l'auspicio o il progetto culturale di Magnaghi, quando, citandolo ancora, mi scrive «*"Decolonizzare" questi immaginari eterodiretti non vuol dire per me "educare", cercando qualche "pedagogia" ma, come ho sempre sostenuto, fornire strumenti partecipativi e di autogoverno (questo sì compito di intellettuali, tecnici facilitatori, amministrazioni) che aiutino gli abitanti a ricostruire forme collettive di conoscenza per reinterpretare i valori del proprio patrimonio gestirlo in forme durevoli e responsabili*». È una sfida che condivido del tutto, ma che credo occorra giocare anche come un grande progetto politico condiviso e che come tale ha bisogno di investimenti politici forti e sinceri, non episodici, proprio facendo leva e rete sul diffondersi di quelle che Fabrizio Barca chiamerebbe "sperimentalismo democratico" e "mobilitazione cognitiva". Due condizioni di cui il governo del territorio e del paesaggio in specie ha grande bisogno. Lo so, qualcuno dirà e tu stesso Gigi, "vaste parogramme" ma le alternative?».

Luigi Mazza – «Conosco bene la complessità della questione, che tuttavia conferma la mia antica opinione, che in fondo la partecipazione da parte dei tecnici sia solo uno strumento di manipolazione, e naturalmente anche da parte dei politici. Ho visto qualche anno fa dei documentari inglesi, per esempio, sul Piano di Londra – stiamo parlando del '46 – molto interessanti per tanti motivi legati al planning che adesso trascuro. La cosa divertente era il discorso conclusivo dell'Assessore che ricordava quanto aver redatto quel piano fosse importante, e come il problema fossero ora le risorse finanziarie per procedere alla ricostruzione. Non era un momento per molte chiacchiere ma è stato egualmente chiesto alla gente cosa pensasse del lavoro fatto. Pertanto comparivano il traviere, la casalinga ecc. per dire senza esitazioni che quel piano erano proprio ciò di cui avevano bisogno. Credo che per molti aspetti non si sia mai molto usciti da questi riti, quasi mai, con buona pace dei miei colleghi americani e inglesi, alla fine si finiva lì. In un numero di «*Planning Theory*» in onore di un amico, Seymour Mandelbaum, vengono presentati dei casi trattati secondo

i suoi suggerimenti; non un quartiere, o una parte di città ma, ad esempio, una piccola strada di case unifamiliari per cui si sviluppa una discussione profonda su cosa fare di un lotto o come fare una recinzione del lotto e su questo tema si ricama all'infinito. Viene voglia di dire, fate un'assemblea di condominio e chiudiamo per il meglio. Forse non sarebbe facile, in un'assemblea di condominio si litiga; c'è un problema di capitale sociale anche nelle assemblee di condominio. Quando ho traslocato nel mio attuale appartamento mi sono trovato in un condominio di almeno quaranta persone; per cortesia sono andato alla prima assemblea, eravamo in otto o nove e non potevamo decidere nulla, e credo, che lo stesso ordine del giorno sia stato presentato non so quante volte con lo stesso risultato. La decisione da parte mia è stata di conferire una delega all'amministratore che mi è sembrato persona cortese e affidabile. Immaginare esercizi di "partecipazione" in questi casi mi sembra utile solo per creare occasioni sociali in cui i condomini credono di svolgere un ruolo importante che non rivestono nei party e nelle cene con amici. Spero di non avere troppo banalizzato ma, se di occasioni sociali si tratta, meglio i piccoli club di lettura così diffusi nei paesi anglosassoni, mentre l'ottimo sarebbero dei club in cui si discute non di recinti o panchine, ma di reali problemi locali, invece non ho notizia di club "politici", probabilmente per evitare di produrre tensioni tra i partecipanti. In breve, sono sempre stato e rimango sospettoso di queste esperienze partecipative e più legato alla tradizione del capitale sociale insito nella politica tradizionale».

Massimo Morisi – «Cioè, tu ritieni che in generale ci sia una soglia di manipolazioni incompressibile in chi alimenta questo genere di processi partecipativi o comunque di discussione pubblica».

Luigi Mazza – «Sì, ritengo che si tratti sempre di un processo ad armi impari; c'è sempre qualcuno che ha più esperienza politica e quindi gestisce l'assemblea. Ricordo, quando ho cominciato a fare politica universitaria, mi sono reso conto che in qualunque assemblea ottenevo quello che volevo, probabilmente per la passione e la convinzione con cui argomentavo, non necessariamente per la bontà delle mie argomentazioni. Successi che mi apparivano immotivati. A ragione o torto ritenevo che l'assemblea approvasse per ragioni emotive, per come le parlavo. Me ne derivava un tale senso di delusione e di panico che lasciai tutti gli incarichi. Mi dissi che se erano quelle le regole del gioco, non mi interessava più giocare. Il mio sforzo da allora è sempre stato quello di ottenere legittimazione dalla giustificazione e non dal consenso e di costruire il consenso intorno alla giustificazione. Avrei portato questa convinzione anche nel mio successivo lavoro pratico e teorico in pianificazione. Da un punto di vista politico una vera ingenuità, per non dir peggio, un atteggiamento che avrebbe potuto essere definito inutilmente moralistico, da "anima bella". Quando in seguito, e per molti anni, ho fatto politica come militante di un partito, il mio rapporto

con la politica era sempre indebolito dalla mia propensione a convincere e non ad ottenere comunque il consenso. Del resto ero un «lombardiano», una derivazione degli azionisti, perdenti storici e non certo per colpa d'altri. Poi capii che non si può fare politica come "anime belle", e che le "anime belle" in politica fanno solo confusione. Del resto, molti anni dopo ho smesso di fare il preside perché mi ero reso conto che, se ponevo dei problemi veri, con i colleghi non si riusciva né ad affrontarli né a risolverli, *queta non movere*, ma bastava aspettare che il Consiglio arrivasse alle 12:30, e nelle menti si diffondeva il profumo della pasta o del sugo e in un quarto d'ora facevo votare qualunque cosa. Queste chiacchiere per sottintendere una duplice convinzione. La politica ha un'ineliminabile durezza che non tutti sono in grado di reggere e comporta una violenza che può sgomentare e offendere. La distinzione tra nemico e avversario o competitore è apprezzabile per la forma, e le forme contano, ma nella sostanza un avversario o competitore è un nemico da battere. Questa è la forma di violenza più chiara, più facilmente percepibile e comunque ineliminabile; ne esiste un'altra più sottile, di cui il violentato è in qualche misura complice, sia pure non sempre consapevole, ed è la violenza della persuasione retorica, emotiva; era bravo Nenni, mentre un esempio al peggio è Berlusconi ancora molto efficace nelle ultime esibizioni in cui la menzogna è così calata in un discorso emotivo da risultare convincente. Non si possono rifiutare le due forme di violenza, in un modo o nell'altro si deve soccombere. Per esperienza conosco solo una via d'uscita – spero di non scandalizzarvi – una qualche forma di centralismo democratico, condito in salsa repubblicana visto che altri miti sono ormai scomparsi, che permetta un dibattito che cresca dal basso per poi convogliarlo e costringerlo all'interno di una linea programmatica comune. Come mi mancano i dibattiti di sezione in cui mi confrontavo alla pari con persone anche molto umili da un punto di vista culturale ma con idee fondate sulle pratiche ed espresse con lucidità, dei veri intellettuali; le sezioni allora erano dei collettivi politici che contribuivano alla diffusione delle idee ma anche a dar forma programmatica al partito, a costruire maggioranze orientate e non solo gruppi di *clientes* che votano al comando del capo.

Da questo punto di vista i partiti erano un buon filtro, perché esercitavano diverse forme di controllo, per cui non eri mai solo al comando, come in un Consiglio di Facoltà o in un percorso partecipativo, o nei partiti personali degli ultimi anni, Monti compreso. C'erano le correnti in cui si organizzava un primo discorso collettivo; gli attacchi dentro la corrente e tra le correnti costringevano ad un primo confronto che poi esplodeva nelle assemblee dove la decisione spesso era presa a colpi di maggioranza, ma era stata costruita gradualmente con il concorso favorevole e contrario di tutti. Questo era un capitale sociale.

Ricordo la mia prima esperienza quando, per motivi di partito, ho dovuto inventarmi come urbanista e redigere il Piano della mia città. Ho sentito il dovere di fare il giro di tutti i quartieri, che ad Alessandria sono tanti, per spiegare il piano che proponevo. Arrivo nel quartiere più povero...

Massimo Morisi – «Siamo negli anni?»

Luigi Mazza – «63-64... un quartiere proletario, periferico, denominato il Cristo, privo di servizi, abitato da ferrovieri e operai e separato dalla città dal tracciato ferroviario della Torino-Genova, una separazione fisica a cui corrispondeva una separazione sociale. Per molti versi era il quartiere degli ultimi, alla sua periferia sud c'erano anche delle baracche militari in cui avevano trovato rifugio dei profughi giuliani. La soluzione che avevo proposto era di aumentare la popolazione del quartiere in modo da arrivare ad una soglia tale da giustificare adeguati investimenti in servizi. Poiché non c'erano risorse finanziarie adeguate per l'edilizia sociale, il risultato sarebbe stato raggiunto con edifici costruiti dalle cooperative. Mi aspettavo la soddisfazione e l'approvazione dell'assemblea di quartiere, ma mi sbagliavo. Il quartiere era molto omogeneo dal punto di vista sociale e politico, quasi tutti iscritti al partito comunista e una minoranza socialista. Ricordo che, ascoltata la mia proposta con attenzione e rispetto, reagirono compostamente, con grande decisione, spiegando al "compagno" (allora non si faceva distinzione tra socialisti e comunisti) che erano contrari. I motivi erano semplici: nuova popolazione avrebbe voluto dire dei "borghesi" capaci di comprarsi case in cooperativa. Quindi per avere dei nuovi servizi avrebbero dovuto accettare gente nuova e diversa che avrebbe modificato socialmente e politicamente il quartiere; per loro era inaccettabile. Alcuni anni dopo studiando la rivoluzione industriale inglese avrei imparato come tra proletari si facessero distinzioni profonde a seconda delle differenze di reddito e dei relativi stili di vita, differenze minime, quasi indistinguibili fra borghesi; queste distinzioni portavano a vere forme di "auto-segregazione" spaziale e sociale, rivolte a ridurre le possibilità di comparazione e competizione tra persone e famiglie. Al momento fui preso completamente alla sprovvista, si trattava quasi di raddoppiare la popolazione; dopo una lunga discussione, in cui cercavo sempre più debolmente di sostenere la mia proposta, capii che le loro preoccupazioni erano legittime, anche se io non le avevo neanche lontanamente immaginate. Alla fine la loro conclusione fu che non li avevo per nulla convinti, ma se la mia proposta fosse stata la decisione del Partito, l'avrebbero accettata. Per la costruzione delle politiche e delle decisioni esisteva un sistema di garanzie che andava oltre il quartiere.

Tornando a noi. Quando i miei colleghi inglesi e americani parlavano di partecipazione, mi veniva da sorridere, perché nei loro discorsi coglievo una superficialità tecnocratica che si qualificava come *communicative planning* e *cooperative planning*, forme a loro parere di democrazia diretta che facevano superare gli impacci e la "corruzione" della politica. In realtà, privi di esperienza sul campo, non sapevano di cosa parlassero e il risultato era una progressiva caduta di professionalità e di responsabilità tecnica come se tutto potesse essere affidato alla "discussione pubblica".

Massimo Morisi – «Vorrei bene capire perché... dal tuo punto di vista, vedevi una caduta di professionalità, di rigore tecnico? ... è questa la domanda».

Luigi Mazza – «Sì di rigore tecnico. Si innamoravano periodicamente di una moda culturale – Foucault, Habermas, i post-moderni e così via. Ho smesso di fare il direttore di "Planning Theory", perché trovavo questi atteggiamenti dilettanteschi insopportabili: perché dovevo perdere il tempo a confezionare la rivista con prodotti che non apprezzavo, che non mi dicevano nulla? La rivista continua ad essere pubblicata ma non siamo più usciti da questo pasticcio».

Massimo Morisi – «Ecco, puoi approfondire un po' di più? Io non sono un urbanista, quindi con me caschi in piedi... stiamo parlando degli anni Sessanta?»

Luigi Mazza – «No, stiamo già parlando degli anni Ottanta. Negli anni Sessanta l'urbanistica era un'altra cosa, molto rudimentale da un punto di vista tecnico scientifico, si applicavano modelli e regole semplici con due obiettivi non necessariamente concorrenti: l'obiettivo dei conservatori "organizzare" la speculazione edilizia, e quello dei riformisti costruire la città bella e giusta, spesso ispirandosi alle pratiche di pianificazione dell'Europa settentrionale. I piani producevano la speculazione edilizia senza organizzarla, e la città bella non poteva sottrarsi a questo risultato.

Non avrei mai pensato di fare l'urbanista, avevo una formazione estetica e il mio interesse era l'architettura, di urbanistica non sapevo nulla. È successo per caso, tanto per cambiare per una questione di partito. Ad Alessandria i socialisti sciolsero l'alleanza con i comunisti, che li vedeva in posizione del tutto subalterna e si allearono con i democristiani per costituire uno dei primi governi locali di Centro-Sinistra. La motivazione era che la gestione comunista fosse una gestione conservatrice e che condannasse la città allo stallo. C'era del vero, i comunisti governavano con un'alleanza di fatto con la destra liberale – non mi pare che i fascisti fossero rappresentati in consiglio comunale. I liberali in consiglio erano solo due, ma l'alleanza era con loro in quanto rappresentati del potere economico locale. Forse l'alleanza era anche rafforzata da legami massonici. I comunisti avevano il controllo del consiglio comunale sempre pronto ad approvare ordini del giorno contro la guerra in Corea e l'imperialismo americano. La destra reale aveva il controllo dell'ospedale ed altri enti pubblici, per il resto erano grandi affari con i proprietari terrieri e le imprese edilizie, nella convinzione che se l'edilizia va, tutto va. Si tenga presente che la città usciva dalla guerra con un patrimonio residenziale vecchio, degradato e privo di servizi igienici adatti. La domanda di abitazioni civili era molto forte e non a caso Alessandria fece uno dei primi piani di 167 senza espropriare un solo metro quadro. Alessandria era una città con pochi grandi proprietari fondiari, gli accordi erano facili, anche perché tutto avveniva senza un piano regolatore e l'amministrazione aveva le mani libere per operare le

scelte che riteneva più convenienti. Per la verità l'amministrazione social-comunista aveva fatto fare un piano a due suoi tecnici competenti e allora molto noti, ma poi lo aveva chiuso in un cassetto, e faceva accordi direttamente con i proprietari terrieri senza tener conto del piano. Per il centro sinistra l'adozione di un piano regolatore era un punto d'onore, un modo per rompere quei legami e lasciare il segno. L'idea inoltre era di redigere un piano per rilanciare l'economia della città, in sintonia con il programma di sviluppo economico che sarebbe stato preparato contemporaneamente dal centro sinistra in provincia. Una promessa inconsistente ma non lo sapevamo. Data l'importanza del piano la giunta vuole assegnarlo all'urbanista più famoso, Astengo. Astengo in quel periodo era molto preso e in difficoltà a Genova dove il suo piano regolatore si stava smarrendo in un labirinto di indagini lunghe e costose. Arriva all'incontro con la giunta con quasi quattro ore di ritardo e dice che ha problemi ad accettare l'incarico. Si conclude con una non-decisione, ma quando accompagno Astengo alla stazione mi spiega con chiarezza che il piano non può farlo, che devo farlo io e lui mi darà una copertura. Nel frattempo il partito, forte del fatto che per motivi personali mi ero rifiutato di fare l'assessore in provincia, mi chiede di seguire il lavoro di Astengo per conto del partito. Se ne esce con un doppio incarico. Quando spedisco ad Astengo l'assegno in pagamento della prima fase dei lavori, me lo restituisce con una bella lettera in cui mi chiede se scherzassi, visto che il lavoro lo stavo facendo io e mi sprona ad andare avanti e a chiedergli consiglio quando ne avessi bisogno. All'inizio ero terrorizzato perché avevo un'idea vaghissima di cosa fosse un piano regolatore e nessuna idea di come farlo. Mi sono organizzato procedendo dai problemi. Un problema grave ad Alessandria era il traffico di attraversamento. Semplificando, soprattutto il traffico est-ovest, proveniente da Genova e da Torino, in misura minore, il traffico da sud, da Acqui e Ovada. A queste provenienze maggiori si aggiungeva il traffico locale generato dai 14 quartieri e sobborghi, nonché dai comuni più vicini. Alessandria città è alla confluenza di due fiumi e tutto il traffico, per superare i due fiumi che corrono in direzione nord-sud e la ferrovia in direzione est-ovest (e riducono il centro città ad una sorta di isola), era costretto su quattro ponti, due sul Tanaro e uno sulla Bormida, e sul ponte sopra la ferrovia. Per raggiungere questi passaggi obbligati il traffico finiva in parte sui viali che circondano il centro storico, in parte attraverso il centro stesso. Per studiare la natura del problema mi sono rivolto al direttore dell'ufficio studi dell'ACI di Milano che ha organizzato un piano di rilevamento del traffico e di indagine origine-destinazione. Nel frattempo avevo scoperto *Traffic in Towns* del 1963, il cosiddetto Rapporto Buchanan, uno strumento indispensabile per capire i rapporti tra traffico e usi del suolo con suggestioni stimolanti per disegnare una viabilità capace di ridurre l'impatto del traffico. Il modello di base di Buchanan è fondato su un reticolo ortogonale, per motivi orografici inapplicabile ad Alessandria, l'ho trasformato in uno schema a pettine con la dorsale del pettine destinata a raccogliere tutto il traffico di attra-

versamento per distribuirlo attraverso i denti del pettine all'interno della città e verso le statali esterne. Scopriro intanto come i manuali tradizionali fossero di una banalità sconcertante e lontani dai problemi reali. A piano finito e consegnato avrei trovato interessante solo il manuale di Stuart Chapin, *Land Use Planning* del 1965; per fortuna non era stato pubblicato prima perché, malgrado la struttura forte e completa, attenta ai processi decisionali del tutto ignorati dai manuali tradizionali, era di fatto inapplicabile perché richiedeva un apparato di indagini complicate e costose e di dubbio uso; se avessi tentato di seguirlo sarei probabilmente finito in un labirinto senza uscita paragonabile a quello di Astengo a Genova. In una situazione in cui non trovavo delle guide e non avevo l'esperienza e il tempo per imparare da piani realizzati (e quali?), proseguì in modo graduale al seguito dei problemi. Un amico intelligente e curioso, che dirigeva a Milano un'agenzia appena aperta di una grande società di marketing olandese, accettò di farmi un'indagine di mercato sugli orientamenti delle famiglie nel mercato della casa che pensavo utile per aiutarmi nella scelta delle aree di sviluppo residenziale e nella loro regolazione. I risultati furono sorprendenti perché capimmo che le motivazioni erano soprattutto simboliche, il modello preferito era costituito dai *Parioli* di Alessandria, ossia il quartiere Pista, certo non confrontabile ai Parioli romani, ma che veniva vissuto come la risposta ad ogni esigenza e ambizione. Ai fini pratici l'indagine risultò quasi inutilizzabile ma fu un insegnamento che non avrei dimenticato. Così continuai per tentativi. A lavoro chiuso, dopo aver compilato una relazione analitica di circa quattromila pagine spazio uno, ero convinto che le uniche cose utili fossero l'indagine origine → destinazione sul traffico e i rilievi d'uso del suolo indispensabili per la localizzazione delle aree di espansione e dei servizi; tutto il resto si poteva dimenticare.

Mi duole riconoscere che da allora non molte cose sono cambiate, la tecnica non ha fatto molti passi avanti. Buchanan rimane l'ultimo grande manuale pubblicato negli ultimi sessant'anni. In compenso le attività di pianificazione sono state vittima di molte retoriche tecniche e burocratiche che hanno aumentato il carico di indagini inutili; le si finge indispensabili per dare al piano una maggior consistenza tecnico-scientifica. Del resto la più bella lezione di urbanistica me la diede in consiglio comunale un consigliere, l'onorevole Romita, figlio del famoso Ministro degli Interni, sottosegretario ai lavori pubblici e professore d'agricoltura alla Statale di Milano. Avevo fatto la mia esposizione illustrata da moltissime diapositive, tra cui dei disegni della città nuova colorati, prospettici e a volo d'uccello. Quando si riaccessero le luci Romita si alzò subito mi ringraziò per le belle figure mostrate e mi chiese con garbo inesorabile se adesso si poteva parlare del piano; leggi: adesso indichi con precisione quali sono le aree edificabili e con quali densità. Poche parole che non potevano essere più chiare. È di lì che dovrebbe procedere il sapere della pianificazione, non per diventare strumento del mercato immobiliare, ma per usare risorse e regole del mercato immobiliare al fine di raggiungere obiettivi sociali ed economici, nonché sim-

bolici ed estetici, quest'ultimi, come ha insegnato Lefebvre, non meno importanti dei primi.

Venendo, infine, alla tua domanda, su quale sia la situazione attuale italiana, ed anche internazionale, credo sia scoraggiante».

Massimo Morisi – «... perché scoraggiante? Perché trovi che l'urbanistica abbia una ridotta influenza accademica ovvero perché ritieni debole il suo statuto scientifico?»

Luigi Mazza – «La cosiddetta urbanistica ha un ormai scarso prestigio sociale e discredito in campo accademico, dove è priva di peso istituzionale. È un settore che non dispone di una disciplina riconoscibile, non ha uno statuto scientifico, e le competenze tecniche sono sostanzialmente quelle disponibili negli anni cinquanta-sessanta. Anche il termine "urbanistica" è usato da tempo per cose troppo diverse per avere un significato comprensibile. Un noto giurista anni fa ha definito l'urbanistica un concetto debole...».

Massimo Morisi – «Stella Richter?»

Luigi Mazza – «Sì era lui, e per molti versi ha ragione. Scrissi un testo in risposta, non una difesa, solo per spiegare come, negata l'esistenza di uno statuto scientifico, i problemi posti a cui l'urbanistica faceva riferimento erano veri ed era indispensabile affrontarli e, se ricordo bene, cercavo anche di indicare come.

Uno dei molti aspetti sconcertanti degli studi di pianificazione è che, pur privi di uno statuto disciplinare, non esitano ad affrontare rapporti e linguaggi interdisciplinari e talora li usano come schermo della pochezza del proprio sapere disciplinare e dello scarso investimento di ricerca in questo sapere. Secondo me si tratta anche di un segno della poca consapevolezza del cattivo stato in cui versano gli studi».

Massimo Morisi – «Scusa se ti interrompo, a Camilla Perrone e agli altri nostri ventiquattro lettori il tuo giudizio apparirà molto critico, ma solo implicitamente argomentato. Per i non addetti ai lavori come me, l'idea che l'urbanistica non costituisca una disciplina non è ovvia né pacifica... nella scienza politica è quasi intuitivo come parlare di «scienza» sia una convenzione illusoria pur storicamente motivata e comunque dotata di solidi fondamenti teorici che la rendono in ogni caso ben difendibile come disciplina funzionale alle forme e alle azioni di governo, come sapere pratico (per dirla con Bobbio) la cui efficacia conoscitiva, almeno retrospettiva, è fondata su un apparato teorico e su tecniche di indagine che investono la ricerca del miglior governo, la ricerca del fondamento dello stato, la ricerca della natura della politica, l'analisi del linguaggio politico. Insomma, con tutta la pragmatica autoironia circa le sue deboli virtù predittive

la «scienza» politica (... appunto con tutte le virgolette del caso attorno all'uso del lemma scienza ad opera dei politologi) è sì un sapere pratico ma con una propria dignità disciplinare. Ebbene, nel caso dell'urbanistica, dove individui questo deficit di dignità disciplinare?»

Luigi Mazza – «Non credo che la si possa considerare una disciplina perché non è mai riuscita a definire un punto di vista specifico, un suo modo di guardare il mondo. Di solito a questa obiezione si risponde dicendo: noi ci interessiamo di spazio e di territorio. Ma le discipline che si occupano di spazio e di territorio sono molte, e ciascuna ha un punto di vista specifico che le caratterizza. Lo sguardo disciplinare deve essere uno specifico sguardo intenzionale. Credo che lo sguardo della pianificazione spaziale debba essere rivolto al controllo dello spazio fisico, esercitato ai fini del controllo sociale».

Massimo Morisi – «Quindi parliamo di una strumentazione che serve a dotare la cittadinanza e chi la rappresenta della capacità di governo, di orientamento, di indirizzo delle dinamiche di mercato e ad un tempo della capacità di controllo e di contenimento? Insomma, «leve» e «vincoli» a controllo pubblico e in nome di un qualche pubblico interesse, che si organizzano nel disegno della maglia di una città, di un territorio e delle loro funzioni? Stai dicendo questo?»

Luigi Mazza – «Sì, e non sto dicendo una cosa nuova. Senza risalire agli antichi, basta far riferimento ai cosiddetti padri fondatori della pianificazione urbana per scoprire in che termini essa esprima un proprio e specifico statuto disciplinare. Cerdà per il piano di Barcellona del 1859 disegna una griglia con diversi obiettivi tecnici: igiene pubblica, buona circolazione del traffico, una nuova estetica urbana e, soprattutto, un obiettivo politico, la griglia è funzionale ad un programma redistributivo a favore dei più deboli, un programma esplicito. Lo sguardo intenzionale allo spazio è chiaro e consapevole, e il linguaggio tecnico è colto e articolato. Anche Howard – che è passato per un sempliciotto – ha in realtà una sua visione politica chiara, che si accompagna con la visione di un ordinamento spaziale altrettanto chiara. È un anarchico cooperativista; è antistatalista fino a quando non ha bisogno di danaro per la sua città giardino e allora ricorda come anche le ferrovie siano state costruite con un sostanziale intervento finanziario dello stato. Immagina la città come un sistema cooperativo e solidale, che ha come risorsa la terra su cui è costruita; e ne organizza lo spazio per perseguire questo risultato. Anche in questo caso il controllo spaziale è centrale per costruire la città secondo l'ideale politico perseguito. Ricorre con una certa ingenuità ad alcuni sin troppo semplici accorgimenti: ad esempio, se ritiene che per il suo modello funzionale serva un solo panettiere, nel caso in cui il panettiere assuma un comportamento da monopolista, si riserva di chiamarne un altro. Gli schemi spaziali della sua proposta sono molto semplici ma disegnano un sistema e una gerarchia spaziale, regionale e urbana,

che avrà un'influenza notevole in tutto il Novecento; il piano della grande Londra è riconducibile al suo schema di città regionale, l'idea della cintura verde per impedire un'espansione eccessiva delle città è stata ripresa quasi ovunque. Il più sconcertante è Geddes, che ha un progetto politico sociale di tipo evolutivo, molto elitario, con caratteristiche platoniche, è un conservatore riformatore e benevolente».

Massimo Morisi – «... fautore di una città aristocratica...»

Luigi Mazza – «Gli aristocratici a cui spetta il governo sono gli artisti e gli intellettuali a cui è affidato tutto il potere perché si realizzi evolutivamente una rivoluzione culturale anti capitalista e anti statalista accompagnata dalla costruzione di un nuovo ambiente. Ambiente e società per Geddes non possono essere separati. Il problema della sua vita, che non riuscirà mai a risolvere e la cui soluzione persegue sino alla morte, è costruire una teoria dei rapporti fra società e spazio. Non riuscirà, ma riesce a produrre una serie di riflessioni e a mettere a punto metodi e forme di intervento spaziale e progettuale significativi; ad esempio, è il primo a capire la necessità di ordinare lo spazio in accordo con gli abitanti, o di proporre di intervenire negli ambienti storici con una tecnica che definisce di chirurgia conservativa».

Massimo Morisi – «Ecco, perdonami se ti interrompo ma vorrei capire bene. Se è vero che comunque, pure da angolazioni diverse, anche i padri fondatori perseguono, nella loro elaborazione teorica prima e nelle loro esperienze applicative poi, un qualche scopo sociale o una determinata visione politico-sociale la vorrebbero almeno "articolare" o testimoniare, perché questo ti porta a dire che non sono le voci di una disciplina? Vorrei capire bene questo passaggio».

Luigi Mazza – «No, sono portatori di una disciplina, come lo sono Patrick Abercrombie e, più tardi, Colin Buchanan. Il torto della cultura successiva della pianificazione è di non essere più ripartita da lì. Il piano della Grande Londra del 1946 persegue un obiettivo sociale e politico molto chiaro: ricostruire, nel tessuto degradato e informe della grande Londra, un mosaico di comunità locali con una loro identità spaziale. Abercrombie non tace che l'obiettivo è stato individuato dai sociologi al servizio del governo, il suo compito è stato quello di perseguire l'obiettivo usando la sua competenza di planner, individuando modi e criteri per riconoscerle nello spazio e attrezzarle. La precisazione di Abercrombie è molto importante: non nega l'obiettivo sociale e politico, al contrario si pone al suo servizio, e in questo modo precisa e rivendica l'autonomia del suo contributo tecnico. Pur nel perseguimento di un obiettivo politico e sociale, Abercrombie distingue tra la politica scelta e i mezzi usati per perseguirla. La distinzione tra politica e tecnica era chiara, la tecnica di pianificazione era posta al servizio di una politica di governo del territorio scelta dalla politi-

ca. Una distinzione già chiara in Cerdà, mentre non lo è in Howard e Geddes. Direi che Cerdà e Abercrombie operano secondo uno statuto disciplinare ben individuato. Howard e Geddes hanno una posizione più confusa, non sentono il bisogno di una distinzione esplicita tra tecnica e politica, anche se le loro proposte metodiche e tecniche sono importanti e costituiscono un contributo sostanziale alla costruzione di uno statuto disciplinare. Del resto gli economisti di Oxford che, a differenza di Marshall, non distinguevano tra politica ed economia, non per questo non coltivavano la scienza economica.

Questo patrimonio fondativo è andato perso, s'è ridotto a stereotipi nelle storie di pianificazione, e non si è stati capaci di interrogarsi sulle molte questioni che quei contributi ponevano e di sviluppare quelle riflessioni. Senza ripartire da lì, a mio avviso, è molto difficile ricostruire e sviluppare un sapere tecnico presentabile e uno statuto disciplinare».

Massimo Morisi – «Cioè, a tuo giudizio, si sarebbe persa una cassetta degli attrezzi fatta da teorie generali e teorie empiriche, che tu dici, dopo questa grande stagione dei fondatori, pur con le loro grandi differenze, non è stata ricostruita».

Luigi Mazza – «È così, perché abbiamo avuto alcuni infortuni, se posso definirli in questo modo. Uno è stato la teoria sistemica. Non si è capito, come ha osservato Peter Hall, che un conto è controllare e dirigere un missile nello spazio, e per questo la teoria sistemica è uno strumento indispensabile, un conto è avere a che fare con una città che non è riducibile a modelli semplici con poche componenti. Eppure si è elaborata una "teoria" sistemica della pianificazione, in diverse versioni. Il testo più noto e più semplice è il libro di Brian Mcloughlin uscito nel 1969, *Urban and Regional Planning. A system approach* (tradotto anche in italiano nel 1973); il testo ha delle ambizioni operative che risultano impraticabili, anche se ha il merito di sottolineare il carattere processuale della pianificazione spaziale, peraltro già considerato in modo più realistico e articolato da Chapin che ho già citato. Assai peggio da un punto di vista operativo è *A Systems view of Planning* di George Chadwick del 1971, una rappresentazione quasi astratta dei processi di pianificazione. In questi approcci sistemici viene meno ogni considerazione politica e negoziale, tutto è ridotto all'interno dei modelli sistemici come se fosse possibile isolare piano e contesto, pianificare senza tener conto di politica e società. In altre parole, la realtà urbana è ridotta a schemi e si opera su questi schemi per modificarla, il che può aiutare in termini molto generali a immaginare delle modificazioni strutturali come l'apertura di una nuova importante via di traffico o gli effetti della localizzazione di un nuovo ospedale o centro commerciale, ma con il rischio di trascurare le semplificazioni introdotte dalla schematizzazione e di incontrare successivamente ostacoli imprevisti nella realtà fisica del territorio e nel contesto politico e sociale; il processo di trasformazione è simulato nella

testa e nelle riflessioni del planner attraverso gli schemi come se la città fosse un meccanismo in cui si possono sostituire o spostare alcuni pezzi senza comprometterne il funzionamento. La misinterpretazione della politica è il secondo incidente che appare in un testo di grande successo di Andreas Faludi, *A Reader in Planning Theory*, del 1973 che raccoglie dei saggi molto interessanti che spaziano in un campo interdisciplinare in cui compaiono l'analisi delle politiche e dei processi decisionali. L'uso che Faludi fa dei saggi raccolti è distorto come appare da *Planning Theory*, pubblicato insieme al precedente, e senza un particolare successo. L'ambizione è di costruire la pianificazione come scienza di previsione e ordinamento. L'idea sistemica, che in qualche misura non è estranea anche a Faludi, finisce con maggiori o minori complicazioni col ridurre la pianificazione ad un processo "lineare", in cui interazione e negoziazione tra attori sono escluse, in quanto esiste un centro decisionale che sulla base di analisi "scientifiche" della realtà fisica, politica, economica e sociale, procede ad immaginare delle modificazioni ed assumere delle scelte conseguenti che ci si aspetta possano produrre gli effetti attesi. Si potrebbe dire che si tratta della sofisticazione sistemica della formula sempliciotta "rilievo, analisi, piano" che Geddes aveva inventato per costringere i planners, di cui aveva pochissima stima, a qualche riflessione prima di operare delle scelte. La critica di questi approcci venne da chi aveva maggior sensibilità politica, e coglieva le dimensioni sociali oltre che funzionali ed economiche della pianificazione. Ma non si disegnavano alternative, ci si limitava a sottolineare la sostanza politica dei processi di pianificazione. Bisogna riconoscere che la proposta di McLoughlin malgrado le sue semplificazioni ha avuto l'effetto importante di promuovere la legge inglese del 1968. McLoughlin ne rifiuterà la paternità, anzi si sentì tradito da quel provvedimento, al punto di abbandonare il paese e trasferirsi in Australia sino alla fine dei suoi giorni. Ciò nonostante si possono cogliere dei legami tra le sue analisi e proposte e la legge sulla pianificazione di struttura. Il concetto base della legge è relativamente semplice e procede da un concetto cardine della legislazione precedente secondo cui un piano approvato può essere comunque modificato se si verificano motivi concreti per farlo. La legge del 1968 fa un passo avanti nel senso di definire il *development plan* come l'insieme di due documenti: lo *structure plan* che ha funzioni orientative e costituisce un'indicazione di massima delle politiche territoriali previste, e gli *action plans* che sono invece piani operativi che vengono redatti solo quando una decisione di intervento è presa e finanziata e pertanto hanno carattere normativo e non solo indicativo. Se nel piano di struttura è stato indicato il tracciato di una tangenziale o la localizzazione di un centro commerciale, gli *action plans* per realizzarli saranno redatti solo quando la capacità di investimento è accertata e la decisione approvata. Gran parte degli accademici salutarono la legge come la fine dello *zoning*, ma era una sciocchezza perché lo *zoning* rimane negli *action plans*. Inoltre, soprattutto nelle località minori, gli uffici tecnici tendevano a far coincidere il piano di struttura con un unico *action plan*, cioè con una grande

zonizzazione in modo che fosse certa la situazione dei diritti edilizi. Tutto ciò era possibile anche perché in Inghilterra tutti i diritti sono della regina e questo ha sempre permesso agli uffici tecnici una grande discrezionalità nell'assunzione delle decisioni di piano.

Massimo Morisi – «Ossia, tu sostieni che senza *zoning* verrebbe meno la stessa esigenza di una qualunque teoria generale su cui fondare l'urbanistica come disciplina e la politicità (... vale a dire il controllo sociale che evocavi poco fa) che è intrinseca alla sua funzione: è così?»

Luigi Mazza – Più che senza *zoning*, direi senza l'esigenza di un controllo sociale che si realizza attraverso il controllo spaziale, di cui lo *zoning* è strumento. Ricordo una sera con Seymour Mandelbaum, con cui ho editato un grosso volume di *planning theory*, eravamo in casa di una nostra collega che fu quasi spaventata dalla vivacità con cui iniziammo a discutere. Al mio tentativo di richiamare la sua attenzione sul fatto che qualunque decisione di pianificazione finisse "sulla terra", Mandelbaum, con aria sprezzante, mi chiese se pretendevo che in aula insegnasse quali colori usare per distinguere i diversi usi del suolo. Mandelbaum rifiutava di ammettere che senza lo *zoning* non ci sarebbe pianificazione negli Stati Uniti».

Massimo Morisi – «Quindi, per te l'urbanistica può concepirsi come disciplina se si dà ed esprime la capacità tecnica di conformare lo spazio nelle maglie intenzionalmente disegnate per un progetto politico socialmente controllabile nei suoi effetti. Condividi questa mia semplificazione?»

Luigi Mazza – «Sì, l'urbanistica è disegno di confini in accordo con determinati modelli di organizzazione dello spazio. Anche se non userei la parola urbanistica, un termine che ormai indica una molteplicità di cose diverse: gli studi analitici e storici sulla città, la cultura delle città ecc., e anche le attività di pianificazione e progettazione urbana».

Massimo Morisi – «Senti, facciamo un piccolo salto. In una serie di scritti, perlomeno da quando ho la fortuna di conoscerti, tu insisti molto su questo raccordo difficile tra pianificazione come la intendi o la auspichi tu e crescita culturale e civile della cittadinanza, tanto nelle sue responsabilità quanto nei suoi diritti. In apparenza sono due prospettive molto lontane. Da un lato evochi la competenza tecnica del buon pianificatore, con la sua brava disciplina a fondamento del suo sapere analitico e propositivo, e della sua capacità di disegnare il futuro di un territorio e di una città. Dall'altro chiami in causa il rapporto di quel pianificatore con una determinata *voluntas* politica: ... che non è solo quella della sua committenza istituzionale ma anche quella eventuale rappresentata dalle aspettative che componenti più o meno elitarie o minoritarie di

una data realtà sociale gli manifestano con intenti variamente conflittuali o almeno dialettici. Insomma, parliamo di un sapere tecnico che viene sfidato da una sollecitazione, se non di progettazione sociale, almeno di controllo sociale. Che a sua volta stimola impulsi a integrare, correggere, rivedere un determinato assunto tecnico-cognitivo. Come si sviluppa questo tipo di interazione a tuo avviso? Voglio essere più chiaro mediante un'esperienza che mi riguarda in prima persona. Alcuni anni fa (siamo nel gennaio febbraio 2010) con l'aiuto della Regione Toscana ho organizzato un Town meeting sulla cultura paesaggistica toscana. È stata una ricerca che ancora viene annoverata tra gli esperti di processi partecipativi connessi alle tematiche paesaggistiche come un *case study* «notevole». Benedetto, fra l'altro, dal Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici del Ministero. Ebbene, quando in quel luogo delizioso che è l'auditorium di Santa Apollonia in Firenze, abbiamo presentato le risultanze del percorso compiuto, mentre uno studioso del calibro di Andrea Carandini ne ricavava addirittura una nuova agenda per una ipotetica politica paesaggistica nazionale, i tecnici del «settore», pubblici e privati, paesaggisti e urbanisti di professione hanno arricciano il naso. L'accusa era che... ovviamente, secondo il giudizio degli esperti, avevamo semplicemente scoperto l'ovvio. Ciò che cittadini e associazioni culturali, comitati e gruppi locali rimarcavano o proponevano, loro – i tecnici – già lo sapevano benissimo e da tempo immemore. L'Inu toscana, in particolare, ci guardò con malcelata indulgenza. Insomma, era stata, a loro giudizio, un'esercitazione pressoché inutile, se non uno spreco di denaro pubblico (per fortuna, nel caso di specie, assai parsimoniosamente utilizzato). Allora, la questione diventa semplice: il buon pianificatore è chiamato o no ad «accondiscendere» a qualche sapere di contesto? Deve o meno saper interagire con quello stesso contesto per conferire la linfa necessaria a ipotesi e scelte di piano accurate e innovative? Scelte che sono appunto accurate e innovative se sanno ancorare ad analisi e strategie di tutela le opportunità di crescita civile e di sviluppo economico che le circostanze possono alimentare per un determinato territorio? Insomma, e in termini più elementari, il sapere tecnico come può coniugare la propria consistenza scientifica e metodologica con quell'umiltà culturale che gli è necessaria per interagire con le risorse conoscitive che un determinato contesto territoriale può fornirgli? Ovvero dobbiamo ritenere che una simile interazione tra sapere tecnico e contesto territoriale sia del tutto inutile perché una cittadinanza territorialmente consapevole si forma in modo autonomo e prescindente dal ruolo del pianificatore?»

Luigi Mazza – «Dall'analisi di casi storici, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento in poi, ho ricavato la convinzione che, anche nelle loro forme più semplici, i piani regolatori (*lato sensu*) hanno degli effetti decisivi sulla cittadinanza.

Un caso paradigmatico è il caso di Modesto. Nella seconda metà dell'Ottocento un gruppo di immigrati cinesi arrivano in questo paesino a metà strada

tra San Francisco e Los Angeles, dove si mettono a fare i lavandai con immediato successo. Il problema è che parlano cinese, mangiano cinese, gli odori sono cinesi; inoltre per la pruderie anglosassone lo sventolare di mutande poste ad asciugare all'aperto non è uno spettacolo dignitoso. I vicini se ne vanno, le loro case abbandonate perdono valore, e i cinesi se le comprano e chiamano a raggiungerli altri cinesi. Ne deriva un problema immobiliare: la svalutazione delle case del centro. Il Consiglio comunale, preoccupato, decide di allontanarli. A San Francisco si erano verificati problemi a causa della competizione cinese con le lavanderie gestite da americani. Sulla base del *police power* San Francisco emette un'ordinanza secondo cui le lavanderie sono pericolose per due motivi, l'uso continuato del fuoco crea un rischio di incendio per gli edifici in legno; inoltre, in assenza di fognature, lo scarico per strada dell'acqua sporca da un punto di vista igienico non è ammissibile; poiché le lavanderie cinesi sono quasi sempre in edifici di legno, vengono chiuse. A Modesto le case sono di legno e non ci sono fognature, quindi si può seguire la politica di San Francisco. Si emette un'ordinanza che allontana le lavanderie oltre la ferrovia che passa ai bordi del paese (e probabilmente da quel giorno nasce l'espressione «the wrong side of the track»). Questa storia dice che si determinano due condizioni di cittadinanza: quella di chi sta sul «right side of the track» e gli altri che non possono risiedere in paese. Le motivazioni reali dell'ordinanza non sono quelle dichiarate, sono di ordine culturale ed economico».

Massimo Morisi – «Che è la situazione, a qualche decennio di distanza, che abbiamo osservato da noi in Toscana, a Prato: ove cultura ed impresa "autoctone" hanno ritenuto conveniente mimetizzarsi nell'ineluttabilità dei grandi processi migratori legati all'export-import del tessile italiano. Ma toniamo alla tua riflessione».

Luigi Mazza – Ad una maggior scala di Modesto e senza problemi di integrazione, il problema si pone se il modo in cui una città è spazialmente organizzata e costringe lavoratori e studenti a molte ore di pendolarità giornaliera. Se questo avviene il risultato è una cittadinanza mutilata. Un pendolare alla sera finisce con l'essere troppo stanco per avere una soddisfacente socialità privata e pubblica. È una situazione che richiama i problemi e le attese legate all'idea lefebvrina di diritto alla città.

Massimo Morisi – «Quindi, in realtà la cittadinanza di cui tu stai parlando trova nella accessibilità una chiave primaria con cui legittimare il risultato, eventuale, ipotetico, auspicabile, del lavoro di un buon pianificatore. Che è tale se esprime o ha effettiva contezza del rapporto tra urbanistica e cittadinanza: perché sa interpellare quella cittadinanza e dunque accoglierla nel processo di pianificazione come suo fattore integrante e come misura di validità e di efficacia delle sue previsioni».

Luigi Mazza – «Più precisamente, dal mio punto di vista, gli effetti sulla cittadinanza sono il risultato del governo del territorio. E un pianificatore che non ne tenga conto è un incompetente».

Massimo Morisi – «Però, se penso alla storia della città italiane in questo dopoguerra, è assai rara l'accessibilità come variabile indipendente. Lo dico semplicemente da cittadino».

Luigi Mazza – La storia è un po' più complicata. Nel dopoguerra, soprattutto fra i giovani, c'era una domanda di democrazia, di libertà, che portava a identificarsi con i modelli nordici. Una vicenda personale è una metafora. Mi sono sposato giovanissimo, avevamo solo un pacchetto di soldi che bastava per comprare un tavolo e quattro sedie di Alvar Aalto, allora una novità assoluta. Mi telefona una restauratrice che conoscevo per mostrarmi un quadro della scuola del Magnasco, 100x150, lo rivedo ancora adesso: una grande collina verticale, su cui erano rappresentate tutte le attività umane. Bellissimo. Per venderlo la proprietaria poneva come vincolo che l'acquirente non comprasse per investimento o per pura decorazione, ma per guardarlo.

Costava come il tavolo e le quattro sedie, e il prezzo era moderatamente trattabile. Ho comprato i mobili di Alvar Aalto, un prodotto industriale che avrei potuto acquistare in qualunque momento. Dopo più di sessant'anni non cesso di pentirmi. È stata una pura scelta ideologica. In questa storiella c'è tutto il dopoguerra dell'urbanistica italiana. Il nostro modello era la Scandinavia, e per lo sviluppo urbano il quartiere, che consideravamo la pietra angolare del sistema democratico oltre che della città. La città storica per quanto bella rappresentava un passato insopportabile per il quale avevamo una vera ripugnanza. Identificavamo la città vecchia con il fascismo, con la reazione, da cui volevamo separarci. Astengo aveva colto molto bene il problema quando nel primo dopoguerra aveva proposto un'infrastruttura di trasporto che correva all'esterno delle città storiche da Torino a Trieste. Attorno ad essa delle città nuove per ospitare la crescita postbellica. Una proposta astratta che lasciava le città esistenti incontaminate e dava spazio al nuovo.

Naturalmente non poteva funzionare e le città crebbero con la giustapposizione di quartieri autonomi che non comunicavano spazialmente e simbolicamente con esse. Ha inizio in questo modo la "distruzione" della cultura urbana italiana che continua ancor oggi anche se con strumenti diversi, ma, dove esiste domanda, con non meno impeto. Quando viene redatto il piano regolatore di Milano, Astengo lo pubblica su *Urbanistica* come un manifesto (professionale) della nuova urbanistica italiana. Ma si rende conto che come piano non è granché e punta tutto sui progetti di quartiere, alcuni dei quali già in corso di realizzazione, come dire: non solo sappiamo fare i piani, ma sappiamo anche costruirli. E questo diventa l'atto di nascita dell'urbanistica italiana come professione».

Massimo Morisi – «Facciamo un altro salto e facciamo leva sulla tua inesauribile vena critica: questo lavoro collettaneo che abbiamo curato con Camilla, cosa suggerisce a uno studioso della tua levatura e della tua impostazione culturale?»

Luigi Mazza – «Sono materiali abbastanza disomogenei, la cui complessità è rilevabile nel contributo di Alberto Magnaghi, che non è la sineddoche del lavoro collettaneo, ma di certo pone una questione «poetica» con la quale il libro che avete curato si misura pur in modo implicito, Parlo di poetica in senso proprio. In assenza di veri statuti disciplinari, credo che nella cultura urbanistica italiana emergano almeno due poetiche, rispettivamente di Magnaghi, e dell'ultimo Secchi. Posso sbagliarmi ma nella Prima lezione di urbanistica (2000), quasi fra le righe, definisce la sua presa di posizione "una poetica". Direi che la poetica di Magnaghi è più chiara, più esplicita, quella di Secchi più allusiva. Il riferimento alla storia è di entrambi, ma con implicazioni molto diverse. Non è un caso che Magnaghi possa fare scuola».

Massimo Morisi – «Caro Gigi non voglio entrare in diatribe per l'appunto "disciplinari" che non mi competono. Di certo, almeno questa la mia impressione, c'è che i fenomeni e gli epifenomeni che compongono il territorio e il suo governo vanno trattati con strumenti integrativi rispetto a quello che fanno i tecnici da un lato e le istituzioni dall'altro, quali committenti più o meno condizionanti. E questa integrazione è tale se ha una specifica matrice civica e sociale, almeno questa è la mia convinzione, e a fondamento empirico. Per poter riuscire ad adottare innovazioni territoriali che esprimano gli elementi costitutivi delle identità collettive e che qualificano un dato insieme territoriale e urbano, quella integrazione civica e sociale diventa un prerequisito: altrimenti abbiamo trasformazioni del territorio, del paesaggio, della città "artificiali", prive di fondamenta affettive e culturali e dunque di regolazioni condivise circa il loro utilizzo. Certo, nella prospettiva dell'architetto luminescente o addirittura "indovino" che "in-augura" la città, paiono disquisizioni da antropologi, che forse interessano all'urbanista colto e indipendente quando viene lasciato libero di pianificare. Invece, nella realtà del quotidiano agire professionale, appaiono postulati che adornano nicchie accademiche e autoreferenziali. Eppure, senza un simile ancoraggio civico e sociale, in cosa consisterebbe quel disegno politico entro cui e al servizio del quale l'urbanista dovrebbe tracciare la propria trama esprimendo con ciò stesso il proprio sapere disciplinare?».

Luigi Mazza – «Altra cosa, però, è una poetica. Una poetica non la si può discutere se non dall'interno dello stesso programma poetico, e condividendone linguaggio e, in certa misura, obiettivi. Di una poetica si può dare una valutazione storica; dire che le posizioni anticapitaliste di Ruskin, Geddes erano a-storiche riconosce un dato di fatto senza sminuire storicamente il valore dei loro con-

tributi. Anche Lefebvre propone una riforma culturale e politica con l'obiettivo del superamento del capitalismo, però, quasi a giustificarsi, ha l'accortezza di aggiungere che bisogna pensare l'impossibile per fare il possibile. Da sempre il mio programma di ricerca è stato rivolto ad altro, a cercare di capire il rapporto tra tecnica e politica, e a cercare di dare dignità tecnica alla pianificazione caindo quali sono gli strumenti migliori per regolare lo spazio. Obiettivi lontani dalle finalità intrinseche di qualunque poetica».

Massimo Morisi – «Così poco afferrabili, tu dici?»

Luigi Mazza – «Non è solo questo. Il problema di separare tecnica e politica costringe ad escludere dimensioni estetiche e simboliche che non siano riconducibili ad un programma politico credibile».

Massimo Morisi – «Questo è un punto centrale, possiamo parlarne per evitare di fare confusione con quella politicità intrinseca all'agire dell'urbanistica che abbiamo richiamato poc'anzi?»

Luigi Mazza – «Il rapporto tra tecnica e politica per me è sempre stato un nodo chiave. In un recente incontro con Bruno Dente ho posto la questione del ruolo della proposta spaziale nel processo decisionale. Sappiamo che non c'è *prius* tra soluzione e problema, e che molto se non tutto può trasformarsi nel corso del processo, però esiste un momento in cui nella testa di qualcuno si formula un'idea che costituisce l'inesco del processo. Mi preme osservare che mentre il proponente fa parte del processo, non necessariamente l'idea proposta. Bisogna mettere a fuoco il rapporto tra la proposta e il processo, in che misura la pre-fase in cui è avanzata la proposta che innesca il processo, o che intervenga durante il processo, possa poi condizionare il processo stesso e, al limite, anche manipolarlo nei suoi sviluppi. Secondo Bruno a condizionare il processo è il proponente e, aggiungo io, la proposta è uno strumento per il condizionamento, ma il condizionamento di produce grazie ad una proposta, alla formulazione di un problema/soluzione. L'idea di problema/soluzione è alternativa ad altre possibili idee in competizione e, indubbiamente, il processo, che si caratterizza per l'interazione tra gli attori, può modificare nel tempo i loro convincimenti e insieme il problema/soluzione da cui il processo e la discussione hanno preso l'avvio. Tutto ciò è noto, e non diminuisce l'importanza dell'idea di innesco che, in quanto tale, condiziona il processo in modo che si rivelerà più o meno rilevante ma non certo marginale. Tutto questo per spiegare come mai la mia attenzione sia soprattutto portata sulla costruzione iniziale del problema/soluzione, nella convinzione che, se ben costruita, il processo potrà rifiutarla ma non modificarla nella sostanza, anzi ne sarà condizionato e potrà esserne manipolato. E credo che tutto ciò sia ancora più vero se il problema/soluzione ha un qualche contenuto tecnico ed è stato in maggior o minore misura costruito tecnicamente».

Massimo Morisi – «In altre parole, tu dici che la separazione della politica dalla tecnica è fondamentale affinché il sapere tecnico del pianificatore possa far valere la propria legittimazione ed esercitare la propria influenza sul processo decisionale. È questo il tuo pensiero?»

Luigi Mazza – «Esattamente, e aggiungo che solo una tecnica "autonoma" può essere utile alla politica».

Massimo Morisi – «Se invece è il disegno politico o un sistema di giudizi di valore a sussumere in sé la competenza tecnica, a tuo giudizio è lo statuto disciplinare di quella stessa competenza a risultarne eroso».

Luigi Mazza – «... mentre il pianificatore ne viene completamente deresponsabilizzato e perde la sua legittimazione professionale...».

Massimo Morisi – «E quindi torni al tuo discorso di partenza: ... se non ho più ancoraggio disciplinare non ho neanche legittimazione professionale».

Luigi Mazza – «Che è quello che secondo me oggi succede».

Massimo Morisi – «Ma come si concilia questa tua convinzione, che pare postulare una "neutralità", una "indifferenza" culturale e politica dell'urbanistica e del pianificatore come condizione della credibilità scientifica e professionale dell'una e dell'altro, con la politicità intrinseca di quella trama territoriale e urbana che lo specifico sapere del tecnico serio e credibile dovrebbe esprimere e disegnare? Insomma, se il pianificatore è legittimo interprete di una visione politica di governo o di specifiche aspettative civiche e per l'appunto di controllo sociale, lo ritieni compatibile con il valore tecnico, "ippocratico", della sua presunta professionalità?»

Luigi Mazza – «È necessario tornare alla distinzione cruciale tra governo del territorio e pianificazione spaziale. Molto brevemente, il governo del territorio è un processo politico al quale il pianificatore partecipa come uno degli attori, con le sue convinzioni come cittadino e usa le sue competenze tecniche al loro servizio (e se è un funzionario al servizio della sua amministrazione), tecniche che possono essere usate anche da altri attori se ne sono capaci; la pianificazione spaziale in quanto strumento tecnico è autonoma dalla politica. Per evitare equivoci credo sia necessario sostituire al termine *tecnica*, il termine *tecniche*; in molti casi esiste una pluralità di metodi e tecniche ciascuna delle quali è più o meno funzionale ad un certo orientamento culturale e politico. Quanto abbiano pesato gli orientamenti culturali e politici di Marshall o di Keynes nella costruzione dei loro contributi di metodologia e tecnica economica non lo so, ma non credo di essere lontano dal vero se credo che abbiano contato molto».

L'orientamento riformatore di Marshall credo che non sia separabile dall'essere cresciuto in una famiglia molto conservatrice ma anche molto religiosa; come l'orientamento di Keynes non poteva non essere influenzato dalla cultura di Bloomsbury. In breve, voglio dire che anche la tecnica intrinsecamente neutrale ha un'origine culturale e politica, ma una volta messa a punto assume una sua neutralità, in quanto la stessa tecnica può essere usata per perseguire obiettivi diversi. Se studiando il mercato immobiliare per motivi di sensibilità politica e sociale mi metto a studiare gli sfratti, cosa che spesso non accade negli studi di mercato, posso mettere a punto delle modalità di rilevazione e trattamento dei dati sugli sfratti che possono essere usati a fini diversi. Da questo punto di vista non ho dubbi che un pianificatore abbia un suo orientamento politico, anche inconsapevole, che lo condiziona nella costruzione dei problemi/soluzioni, ma i metodi e le tecniche che usa per i suoi fini, se efficaci, potranno benissimo essere usati per fini diversi dai suoi, addirittura opposti. Per tutti questi motivi mi pare molto importante distinguere tra *governo del territorio*, (un processo in cui si costruiscono politicamente, anche se con strumenti tecnici, le scelte spaziali) e *pianificazione spaziale*, (l'insieme dei metodi e delle tecniche che sono a disposizione di chi opera nei processi di governo del territorio)».

Massimo Morisi – «Un aspetto che vorrei approfondire è se a tuo giudizio il processo professionale del pianificare persegua la "soluzione" a un determinato "problema" territoriale o si sostanzia invece nel tentativo di legittimare con scelte di piano un disegno preconstituito, un'idea di territorio, di paesaggio o di città che il pianificatore ritenga comunque "giusta", ovvero un'opportunità innovativa da cogliere e da porre in opera. Insomma, è la diagnosi il postulato, o il presupposto è una terapia in cerca di sperimentazione almeno normativa se non già operativa? È un quesito che mi pongo, al di là della sua apparente fatuità, perché ne derivano conseguenze metodologiche di qualche rilievo. Ad esempio, se vado comunque in cerca di sperimentazioni e applicazioni di un mio modello o di un mio disegno aprioristico o se intendo cavalcare potenziali opportunità esogene vuol dire che espello dal processo di piano ovvero riduco a mero rango di ritualità procedurale le funzioni di inquadramento conoscitivo preliminare di un dato contesto territoriale e urbano, e limito gli esercizi valutatori (le VIA, le VAS ecc.) a meri adempimenti procedurali. Così come, a un tempo, laddove l'ordinamento o le prassi me lo prescrivano, riduco il coinvolgimento partecipativo delle popolazioni interessate a un rito manipolatorio. Tu lo richiami, pur in modo implicito, allorché rimarcavi la forza «manipolante» della definizione tecnica del "problema/soluzione" sul processo decisionale. Nell'analisi delle politiche pubbliche, forse in modo più banale, diciamo che le "idee" contano, pesano, influenzano, guidano e condizionano. È questione che può riguardare il ruolo del tecnico così come quello dell'amministratore, creando magari elitarie alleanze o decise contrapposizioni. Ed è questione che tende a enfatizzarsi sia a fronte del venir meno di solidi e coordinati mediatori

territoriali come i partiti di massa nella loro capacità di gerarchizzare e guidare il farsi delle politiche pubbliche e territoriali in specie, sia rispetto alla conseguente solitudine di chi è chiamato a governare un territorio e a interagire con le competenze tecniche che trova nella propria amministrazione o nel mercato delle professioni».

Luigi Mazza – «È una domanda multipla. Si corre il rischio che tu paventi e che è reale e si accompagna con la domanda se la politica abbia o finga di avere una fiducia quasi illimitata nel pianificatore incaricato. Salvo casi particolari, può accadere si tratti di un inganno reciproco. Ad esempio, viene incaricato un tecnico noto per poter concludere, al riparo del suo lavoro, affari non proprio nobili prima che il piano sia approvato, oppure si pongono le basi con il nuovo piano per affari che verranno poi realizzati variando il piano. È difficile che il tecnico non si accorga di queste manovre e in quel caso o lascia o accetta l'inganno per non rinunciare all'incarico, per guadagnarsi il famoso "lesso", o per ambizione in quanto quello che gli sta a cuore non è l'esito reale della vicenda, ma la "testimonianza culturale" che lascerà con il suo lavoro, indifferente al fatto che possa non essere applicato o applicato solo parzialmente.

Credo di aver chiarito come consideri le tecniche, cioè la pianificazione spaziale, uno strumento per perseguire dei fini attraverso un processo a cui ho convenuto di dare il nome di governo del territorio. Il problema è di quali fini si tratti. In presenza di una politica forte e autorevole i fini sono dati, e il pianificatore sulla base delle sue nozioni tecniche potrà cercare di aggiustare il tiro, ad esempio convincendo il decisore che un certo fine per motivi tecnici non è perseguibile o se perseguito potrebbe portare a risultati diversi da quelli attesi e così via. Se quest'opera di convincimento non ha successo i casi sono due: lasciare l'incarico o rimanere per sabotare il processo. Un problema insorge quando il decisore non è né forte, né autorevole e scatta di necessità un'azione di supplenza da parte del tecnico; si tratta di un'operazione molto rischiosa perché può portare a disillusioni per tutti, dipende naturalmente dalla natura del problema in gioco, dagli interessi coinvolti ecc. Più complicata la situazione per il tecnico se è un dipendente dell'amministrazione: problemi di correttezza verso il datore di lavoro e di coerenza con le proprie convinzioni possono mescolarsi in nodi molto difficili da sciogliere.

Non credo che si possa operare efficacemente applicando modelli preconstituiti. Credo che ogni tecnico proceda da modelli spaziali e regole di cui dispone sulla base di esperienze passate, anche antiche; di qui l'importanza che assegno allo studio della storia tecnica della pianificazione spaziale. Credo anche che questi modelli debbano essere applicati in modo riflessivo; come scrive Donald Schon (*The Reflective Practitioner*, 1983), un progetto è sempre una conversazione con i materiali della situazione. Nel caso della pianificazione spaziale i materiali della situazione comprendono gli attori del processo decisionale che si svolge nel governo del territorio, per questa ragione attribuisco molta im-

portanza all'input iniziale che viene dato al processo. Chi sceglie l'input deve essere consapevole che sarà soggetto allo scrutinio e alla manipolazione del processo, pertanto deve produrre un input capace di essere accolto perché ben argomentato, convincente e aperto a diverse interpretazioni e possibilità. Di nuovo Schon e la sua metafora del progetto come una sessione jazz in cui, scelto un motivo, si opera poi secondo le capacità e le versatilità individuali. Rappresentare la redazione di un piano come una sessione jazz è probabilmente difficile, la redazione del piano è certo qualcosa di più rigido e meno poetico, ma la metafora tiene in termini più generali, e la similitudine potrebbe essere ulteriormente sviluppata.

Molti miei colleghi credono e scrivono per sostenere che noi dobbiamo perseguire un ideale di città giusta, al contrario credo che noi dobbiamo affinare degli strumenti per realizzarla, mentre sta agli attori che intervengono nel processo di governo del territorio, e noi tra loro, decidere come utilizzare quegli strumenti, per quali fini. Se la guerra è troppo terribile per lasciarla decidere ai generali (ma anche i politici non scherzano), la città è troppo importante per lasciarla decidere ai pianificatori.

Non so se viene prima il problema o la soluzione, ma ritengo importanti i modi secondo cui un tecnico costruisce il problema/soluzione, i modelli a cui si ispira ecc.»

Massimo Morisi – «Va bene, lasciamolo aperto come quesito generale e astratto... però, se in realtà tu stai costruendo un processo di piano in funzione di una soluzione, a questo punto tutto il resto è finzione...».

Luigi Mazza – «Questo rischio dovrebbe essere escluso dal processo di governo del territorio... dipende da quanto sono legittimati a rappresentare i cittadini coloro che vi partecipano...».

Massimo Morisi – «... a cominciare da quel processo partecipativo su cui tu sei più che scettico mentre io sono fiducioso nelle sue capacità di tenere con i piedi per terra il sapere tecnico e di dare consistenza operativa a quel controllo sociale che tu pure evocavi come funzione dello stesso pianificare e del suo raccordo con il principio di cittadinanza e dunque con le fonti delle tensioni o dei conflitti o comunque delle domande sociali legate al territorio. È una constatazione, la mia, più che un'ipotesi. Anche in questo il caso della Toscana ha una sua significatività esemplificativa: penso alla vicenda del "Parco agricolo della Piana" e a come una "soluzione aeroportuale" precostituita abbia messo a dura prova la credibilità dell'ipotesi Parco (... declassato dal rango di ipotesi strategica a quello di semplice apparato di mitigazione di un ennesimo carico infrastrutturale per un'area già satura proprio sotto il profilo infrastrutturale) insieme alla credibilità di un intenso impegno partecipativo che aveva alimentato e legittimato quello che è o doveva essere una

grande progetto di territorio per una delle aree metropolitane più complicate d'Italia».

Luigi Mazza – «Trascuriamo il mio scetticismo che ha diverse motivazioni. Se da anni cerco di sostenere la necessità di costruire un sapere tecnico dignitoso è perché si tratta della base indispensabile per una deontologia professionale adeguata. Solo se esiste un'integrità tecnica, cioè un dovere di coerenza con un sapere collettivamente riconoscibile e condiviso, è possibile evitare che prese di posizione ideologiche possano essere mascherate da soluzioni tecniche. Che un professionista, pubblico o privato non importa, abbia un orientamento politico mi sembra inevitabile e utile, l'importante è che ne sia consapevole e sia esplicito al riguardo al momento di suggerire una scelta.

Da un punto di vista più generale, di coinvolgimento pubblico, sottolineerei le riflessioni degli intellettuali, di chi scrive saggi, libri e opera nei media. Le riflessioni degli intellettuali, se di una certa consistenza, vanno oltre il senso comune, aprono al buon senso, come riflessione e articolazione di ipotesi e soluzioni. Da questo punto di vista, anche il contributo intellettuale è partecipazione che può diventare stimolo politico. Riconosco che per gli intellettuali produrre degli stimoli significativi non è semplice, perché spesso il loro rapporto con la realtà non è dei migliori. La tecnica da questo punto di vista può essere più utile perché offre discorsi e proposte neutrali che possono essere raccolte o meno dai decisori ma che sono esplicite e di cui è possibile riconoscere costi e benefici e, se ben formulate, anche i limiti.

Quanto gioca nei processi partecipativi il senso comune invece del buon senso? Non vorrei che fossimo costretti a ridurre tutto al senso comune, che è di solito molto conservativo se non peggio, quante streghe sono state bruciate in nome del senso comune? È un'esagerazione convengo, ma forse rende bene l'idea. Riconosco un mio limite, sono un democratico "aristocratico" (come Canfora e forse come Togliatti, menzogne a parte)».

Camilla Perrone – «Probabilmente non si può pensare una tecnica senza consapevolezza e responsabilità politiche e, al contempo, una politica senza una consapevolezza tecnica. Entrambe le dimensioni dovrebbero essere incrociate, a prescindere dal tipo di lavoro specifico che compete ai due ambiti. Quello che mi chiedo è se la partecipazione civica possa essere considerata un'opportunità per entrambe oppure no: per la tecnica, al fine di ritrovare un proprio statuto disciplinare; per la politica al fine di rinforzare una propria efficacia. Perché è vero che in questo momento non c'è un disegno politico che sia convincente, non c'è a livello statale e neanche a quello regionale, c'è in poche regioni, in pochissime città, forse a Milano c'è, c'è stato, a Firenze sicuramente non c'è, posso dirlo, e in altre città altrettanto. Allora, si potrebbe provare a leggere la partecipazione come un trait d'union tra due poli che sono alla ricerca di un proprio statuto disciplinare e di una legittimazione pubblica. Credo, infatti,

che, in questo momento di grande disorientamento, si possa dire che anche la politica sia alla ricerca di una ridefinizione dei propri ruoli, almeno nella stessa misura in cui questo è vero per la nostra disciplina. Certo, a valle delle riflessioni svolte fin qui, abbandonando per un momento l'idea della partecipazione come manipolazione espressa da Gigi, dovremmo anche chiederci se essa non debba essere (o sia di fatto) uno strumento delle politiche che non ha niente a che fare con la tecnica (?)».

Luigi Mazza – «Probabilmente mi ripeto, ma credo che sia indispensabile distinguere tecnica e tecnici, e tra politica e politici. Non possiamo chiedere ad un coltello di avere consapevolezza e responsabilità, ma dobbiamo chiederlo a chi lo usa. Un politico deve conoscere le opinioni tecniche, ma non prenderle troppo sul serio; se non fosse così non saremmo mai entrati nell'euro, non ci sarebbe stato New Deal ecc. Il contatto diretto, il dialogo con le persone coinvolte in un problema mi è sempre stato utile, ho imparato; ma non erano persone qualunque, erano iscritti ad un partito, legati ad un programma di partito e ad una "disciplina" di partito. Se la partecipazione è partecipare del senso comune non mi interessa, se è coinvolgimento esplicito di interessi posso imparare, purché ci sia un minimo di onestà intellettuale da parte di tutti. Se davvero i politici hanno bisogno di occasioni partecipative per capire cosa fare, vuol dire che hanno perso qualunque rapporto con la realtà e con l'elettorato. Credo che i politici debbano essere retori e pedagoghi, influire sul pubblico, educarlo nell'assunto che abbiano già compreso i nodi da sciogliere e scelto delle possibili soluzioni.

Per quanto riguarda la pianificazione, comunque intesa, nella cultura internazionale l'invaghimento per la politica avviene in tempi assolutamente non sospetti in paesi in cui la politica era estremamente forte, Stati Uniti, Gran Bretagna eccetera. La mia convinzione è che a un certo punto i planners, non riuscendo ad affrontare problemi che avevano di fronte, abbiano trovato più comodo trasformarli in problemi politici. Ad esempio, in Italia è stato molto più comodo sostenere che senza una decisa riforma fondiaria i problemi non potevano essere risolti e quindi il problema era politico. In modo più o meno inconsapevole c'è stata una dimissione di responsabilità».

Massimo Morisi – «Tu stai tornando al tema che ti sta particolarmente a cuore. Stai dicendo che al netto della politicità intrinseca a qualunque prospettiva urbanistica, la cultura tecnica ha scaricato proprie specifiche responsabilità o insipienze professionali sulla sfera e le dinamiche della "società politica" e dei suoi circuiti istituzionali?»

Luigi Mazza – «Complice l'attesa fideistica per la capacità risolutiva della legge. Con la differenza che in passato le leggi le proponevano i tecnici e i burocrati e i politici le facevano, adesso i tecnici sono a rimorchio. Il risultato

è la confusione dei ruoli. Che un politico cerchi di manipolare il consulente, è comprensibile, fa parte del gioco, sta al consulente non farsi manipolare. A Milano quando ho accettato di redigere "Il Documento di Inquadramento", le politiche che mi stavano a cuore, contenute nel Documento non sono state nemmeno discusse (anche se l'opposizione avrebbe potuto usarle contro la maggioranza). Avrei potuto dimettermi, ma alcune proposte, quelle regolamentari, le uniche che stavano a cuore a tutti (pur di poter procedere nei loro affari) sono state rapidamente accolte. Speravo che le nuove regole rendessero il processo più trasparente, lo migliorassero, per questo sono rimasto, volevo vedere cosa succedeva. Alla fine con la nuova legge regionale si sono rimangiati tutto e ho sentito la necessità di separare la mia consulenza da una gestione politica che non dividevo. Si potrà obiettare che me ne sono accorto troppo tardi ed è possibile che sia vero, non sta a me giudicare.

Per quanto riguarda la partecipazione, poiché penso che la ricostruzione dello statuto della nostra disciplina passi innanzitutto attraverso lo studio della storia tecnica, posso includerla nel mio orizzonte di ricerca solo come cittadino. La questione della tecnica mi dà già dei problemi da risolvere, per potermi occupare anche di come i politici possano servirsi della partecipazione. Se inserisco la partecipazione nell'orizzonte disciplinare ricasco in quelle forme di manipolazione che sono così evidenti già nei documentari sul piano della grande Londra».

Camilla Perrone – «Seguendo questo ragionamento, dedurrei allora che, se accettiamo l'idea che la partecipazione sia estranea alla struttura disciplinare dell'urbanistica, ammettiamo anche che occuparsi di urbanistica, significhi implicitamente, non interessarsi affatto di partecipazione... ».

Luigi Mazza – «Un conto è occuparmene teoricamente e forse anche tecnicamente, ma non oltre un certo limite, un conto è essere comunque a disposizione dei processi partecipativi».

Camilla Perrone – «Questo è sicuramente un punto fondamentale, ma forse è più su altro punto che mi piacerebbe raccogliere un pensiero critico: mi chiedo infatti se non fosse possibile immaginare, assumendo uno sguardo critico e argomentativo, che la partecipazione avesse un ruolo rilevante e strategico nel ridisegno dello statuto disciplinare».

Luigi Mazza – «Per lo statuto disciplinare, tenderei ad escluderlo».

Camilla Perrone – «Quindi, non può avere nessuna utilità».

Luigi Mazza – «Se non molto marginale. Mi scuso per quello che sto per dire di fronte uno scienziato politico, penso che, a livello comunale, si potrebbe anche

arrivare al sorteggio dei rappresentanti politici, come polemicamente suggerito da Ainis. Nei comuni medio-piccoli i piani regolatori funzionano perché funziona la società civile e anche la politica, ma nei comuni grandi non funziona più nulla, bisogna cambiare metodi e procedure anche perché ho l'impressione – che a livello nazionale diventa certezza – che sia il nostro sistema democratico che non funziona più... Nelle città piccole, dove ho partecipato ad alcune attività di coinvolgimento della cittadinanza, le ho trovate utili per i soliti motivi, perché aggiungevano informazioni che non erano disponibili o erano incomplete e così via. Ma in conclusione a decidere era il politico di turno che riusciva a indirizzarle verso l'obiettivo desiderato. Erano dei buoni strumenti di informazione e comunicazione, ma devo confessare che mi annoiavo a morte, salvo in pochi casi; mi annoiavo a morte perché sapere che la fattoria A aveva confini diversi da quelli segnati sulla carta topografica era importante per la realizzazione del Piano, ma alla mia età dedicare una sera ad ascoltare qualcuno che diceva che bisognava correggere i confini, non è che proprio mi facesse fare salti di gioia».

Camilla Perrone – «Ma allora perché la gente vuole questo tipo di cose? Si tratta forse di una domanda della cittadinanza?»

Luigi Mazza – «Perché c'è una domanda di comunità, di appartenenza a cui i politici non riescono a dare soddisfazione – il problema sottolineato da Fragai esiste – però è altrettanto evidente che si tratta di processi politici e non tecnici, che diventano necessari nel momento in cui la gente è scontenta di tutto. Bisogna stare attenti a non confondere gli sfogatoi con dei processi di partecipazione. Lo scontento è tale, che ogni occasione è buona per intervenire, anche solo per dire di no, che è un modo per essere coinvolti e presenti».

Camilla Perrone – «Questo è uno stato ormai permanente».

Massimo Morisi – «Sì cara Camilla, è proprio uno stato permanente che passa anche per quelle "feste della democrazia" che sono le primarie così come per i bagni di folla di Beppe Grillo, così ancora per l'arroganza definitiva di Monti. Tutti cercano di interpretare questo stimolo diffuso a dire no che di certo la crisi motiva ed esaspera».

Luigi Mazza – «La gente ha voglia di protestare, ogni occasione è buona per lamentarsi, indipendentemente poi dal progetto, il problema è spiegare al mondo che non ne possono più. La speranza è che i politici se ne accorgano, ci vorrà un'altra generazione perché qualcosa avvenga, sempre che, nel frattempo, la situazione non precipiti verso il peggio. Mi interessa la partecipazione per l'interesse che ho per la riorganizzazione del sistema politico, da questo punto di vista è un punto di osservazione notevole».

Massimo Morisi – «Però per te è soltanto un punto di osservazione».

Luigi Mazza – «Quanto avete fatto a Ponte Buggianese, mi sembra di grande interesse, ma più da un punto di vista politico che tecnico. In un contesto politico diverso molti problemi di questo tipo sarebbero risolti in minor tempo e con minor fatica».

Massimo Morisi – «Non lo so con sicurezza. Certo la variabile del contesto politico ma anche e soprattutto della cultura politica, contano moltissimo. Altrove o in una fase storica diversa, racconteremmo probabilmente altre storie. Ponte Buggianese è utile come *case study* proprio come processo politico. Sono d'accordo. Ma resta anche il dato del «confronto progettuale», che il processo partecipativo ha consentito e che una semplice mediazione d'altri tempi avrebbe invece sacrificato, orientandosi su un'opzione probabilmente meno efficace, proprio da un punto di vista tecnico. La localizzazione trovata al depuratore dal processo partecipativo è infatti altra da quella originariamente ipotizzata e anzi voluta dal sindaco, e ne è scaturita una gamma assai più ampia dell'ipotesi di partenza. Il che è stato risolutivamente possibile proprio perché i tecnici in azione hanno accettato, per così dire, di fare un passo preventivamente indietro mentre, ad un tempo, la politica o meglio gli amministratori competenti hanno, da un lato accettato di compierlo anch'essi quel passo indietro, dall'altro, hanno sollecitato gli stessi tecnici a misurarsi con i portatori del conflitto in loco e con i loro argomenti. Però c'è un punto più generale che vorrei rimarcare. I casi che il libro annovera, o di riffe o di raffe, nascono da situazioni conflittuali, nelle quali non v'è un attore politico che riesca a governare da regista la situazione. Perché il conflitto giustappone il buon senso come ragionevolezza al senso comune inteso come opinione diffusamente radicata in chiave tendenzialmente conservativa, difensiva, esclusiva. Quindi, il bravo pianificatore diventa nel contesto di un conflitto territoriale o colui che si appiattisce sulle ragioni dell'amministrazione competente per giurisdizione o colui che dà voce al senso comune con l'intento di tranquillizzarne le ansie. Ma può anche essere, invece, colui che, in un bagno di umiltà intellettuale e dunque di intelligenza analitica, cerca di interpretare le ragioni del conflitto e, senza farsi portavoce di alcuna posizione in gioco, trae dal conflitto motivi e argomenti per correggere, anche in radice, la propria proposta progettuale. Insomma, coglie nel conflitto l'opportunità di un nuovo punto di vista tecnico. Da un lato non si fa fermare da un senso comune che blocca o frena l'innovazione. Dall'altro, cerca di capire le ragioni del conflitto, accettando di rispondere anche a quegli interrogativi che la retorica professionale giudicherebbe tanto inutili quanto scontati nella presunta ovvietà delle possibili risposte».

Luigi Mazza – «È quello che è sempre successo – come mi è accaduto sin dall'inizio al quartiere Cristo di Alessandria – sempre che il pianificatore sia un

tecnico responsabile, ed è quello a cui ho alluso con la metafora di Schon sulla sessione jazz».

Camilla Perrone – «Massimo, scusa: a proposito di vicende emblematiche, mi piacerebbe che tu ti soffermassi, visto che l'hai vissuta da dentro, sul caso anche di Montespertoli. Te lo chiedo perché mi sembra che esso esemplifichi bene le molle "di fatto" che hanno legittimato in Toscana nuove modalità partecipative nel governo del territorio».

Massimo Morisi – «Il caso di Montespertoli, al di là della retorica che ne ha accompagnato gli esiti, nasce dal travaglio di un'amministrazione locale che, dalla notte alla mattina, si è trovata virtualmente in manette... io ci vivo nel mezzo, perché ho casa lì, ma continuo a vedere cantieri sequestrati... forse non succederà nulla, non sarà demolito nulla, avremo semplicemente abbruttito uno splendido squarcio di campagna toscana con qualche decina di cantieri che non sapremo mai bene se e quando avranno un qualche esito. Certo è che i reati contestati dalla magistratura inquirente erano di peculiare gravità (... prendere uno strumento urbanistico generale e ridisegnarlo in singole porzioni attuative in funzione delle attese di una pleora di aspettative private di valorizzazione immobiliare, questo in buona sostanza si sostiene sia accaduto). Ma è altrettanto vero che proprio la costruzione variamente partecipata del nuovo piano strutturale ha riscritto, anzi stava riscrivendo già prima del dispiegarsi dell'azione inquirente, i postulati stessi del governo urbanistico di un Comune dalle cospicue responsabilità paesaggistiche date le dimensioni e le caratteristiche del proprio patrimonio rurale e in virtù delle sue conseguenti modalità insediative. Alla base, c'era un conflitto chiaro. Da un lato, quegli attori pubblici e privati che non tolleravano che "formalismi" giuridici e procedurali bloccassero il dinamismo o gli impulsi imprenditoriali del mattone locale, o mettessero nei guai centinaia di giovani coppie o di famiglie che si erano indebitate per comprare casa nel territorio montespertolese e molti imprenditori edili che si erano finanziati presso le banche per trasformare fienili e casolari (... quando non porcilaie) in appartamenti e miniresidenze, insieme a quanti nell'amministrazione comunale ritenevano di dover legittimare consimili attese e insieme dare ossigeno alle casse del Comune iscrivendo a bilancio ammontari rilevanti di oneri di urbanizzazione correlati a permessi poi giudicati illegittimi. Dall'altro, coloro che sia dentro che fuori l'associazionismo civico e ambientale locale temono per la "tenuta" del territorio, la qualità del paesaggio, l'erosione delle vocazioni agricole, il depauperamento delle risorse idriche, la fragilità degli assetti geologici, lo smarrirsi di un'identità culturale e comunitaria e più in generale diffidano degli intenti del governo locale. Il processo partecipativo è intervenuto nel mezzo di questo conflitto, prima che l'autorità giudiziaria si muovesse e ad iniziativa, va rimarcato, della stessa Amministrazione comunale e col sostegno politico della Regione. Perché quello stesso Comune che si sarebbe poi visto mettere in stato d'accusa nei suoi stessi

vertici politici e tecnici si sia lanciato in una tale iniziativa di mobilitazione della comunità locale e di dibattito pubblico sul presente e sul futuro del governo del territorio è quesito che mi sono posto più di una volta. La risposta più semplice è che nessuno in quel Comune si aspettasse una tempesta giudiziaria ma che vi fosse qualcuno tra gli amministratori locali che ritenesse comunque molto complicato gestire per vie politiche "ordinarie" un enorme pregresso di scelte urbanistiche e di autorizzazioni edilizie che stavano per giungere a scadenza e che, nella loro mole, andavano ragionevolmente ripensate, cambiando per l'appunto "approccio" a tutta la materia, cioè trasformando l'agenda strategica del Comune e della comunità locale. Un cambiamento che comportava un'impresa quanto mai ardua: rompere con un passato prossimo di urbanistica intensamente contrattata senza delegittimare gli amministratori delle precedenti stagioni e dunque senza mettere a rischio la continuità di una maggioritaria appartenenza politica dell'elettorato locale. Insomma, rompere nei modi e nei contenuti del far politiche territoriali a Montespertoli senza creare smottamenti di credibilità nella sfera della *politics* locale e delle sue storiche *constituencies*. Poi è arrivato il ciclone giudiziario che ha messo sul banco degli imputati lustri di scelte urbanistiche che mai avevano incontrato effettive opposizioni e allora lo scenario in cui iscrivere il processo partecipativo si è arricchito di un'ulteriore esigenza, non meno importante della prima: tentare, via partecipazione, il restauro del buon nome di un Comune, dei suoi governanti e dei suoi governati finiti, gli uni e gli altri sulla graticola delle volgarizzazioni e delle strumentalizzazioni mediatiche (... ci sono stati mesi nei quali Montespertoli era divenuta per qualche solerte cronista una Gomorra toscana): un'operazione che le "gloriose" ma esauste forze politiche locali non avrebbero potuto neppure tentare. È in questa prospettiva esemplificativa che condivido, caro Gigi, quanto sopra rimarcavi, ... la partecipazione come fattore costitutivo di un processo politico. In questo caso, ma secondo me sempre (... fammi peccare di ottimismo toscano-centrico) foriero di rilevante innovazione sia nello scenario strategico e progettuale sia nell'impulso che può dare a salutari od opportuni avvicendamenti di leadership politica. Poi, o meglio durante, ci possono essere tutte le manipolazioni che evocavi, ma è un fatto che oggi a Montespertoli ci sono una nuova agenda strategica, un buon piano strutturale, una nuova e giovane amministrazione che si è emancipata dai buoni e dai cattivi maestri e una pratica partecipativa ritenuta una effettiva risorsa politica nell'agire amministrativo del Comune. Insomma, ho la forte sensazione che, a Montespertoli per via partecipativa si sia saputo apprendere quanto un cospicuo e precedente "fallimento" poteva insegnare ma che non era affatto certo potesse essere appreso».

Camilla Perrone – «Quello che non mi è chiaro è se questa vicenda trascenda o meno le peculiarità del caso. Qual è la natura di questa diffusa conflittualità territoriale, di questa radicata domanda di controllo sociale, direi oltre la sindrome NIMBY?»

Massimo Morisi – «Io la definirei una forma di “sfiducia cautelativa” nei confronti di qualunque progetto o ipotesi di lavoro che un decisore politico, ancorché ricco di consenso elettorale, possa perseguire o prospettare. È rimasta sotto traccia a lungo, compressa o rimossa dalle subculture politiche bianche e rosse. Da tempo ormai non ha più sensi di colpa e si dispiega liberamente. Posso far tutte le code che vuoi per votare alle primarie, anche a più turni, ma nel formarsi di una qualche agenda territoriale e nelle tappe della sua attuazione io voglio metterci occhi, orecchie e naso: ... *loyalty* ed *exit* magari non sono in discussione (... nulla di personale, Sindaco, magari ti rivoterò pure o rivoterò per la tua lista o il tuo partito) ma nei tuoi progetti o nelle opere che vuoi promuovere voglio vederci chiaro e ti dico anche che vi sarebbero ipotesi alternative rispetto alle quali ti chiedo di argomentare le ragioni delle preferenze che stanno alla base della tua proposta o del tuo progetto. Ti chiedo anzi di misurarle pubblicamente con le mie o con quelle di coloro che ho saputo mobilitare. Ciò che conta è lo stimolo anzi l'obbligo che ne deriva a capire meglio, a spiegare meglio, a valutare meglio. Insomma, a evitare che si perfori Firenze per guadagnare 7 minuti sulla rete Milano-Napoli senza spiegare perché quei 7 minuti siano considerabili o meno essenziali a quella “metropolitana d'Italia” che secondo Mauro Moretti sarebbe l'alta velocità. O a giustificare alla popolazione di una grande area metropolitana italiana qual è la Piana fiorentino-pratese l'ennesima taxa infrastrutturale costituita dall'aeroporto di Peretola pur avendo Pisa a 45 minuti e Bologna ad altrettanta distanza: ... ebbene spiegateci perché; dove risieda il valore aggiunto per il territorio e una popolazione di 800.000 abitanti che potevano trovare in un parco metropolitano la chiave per una nuova qualità dell'abitare e del lavorare, rispetto a cui l'aeroporto è un *vulnus* o almeno una questione intensamente problematica se non contraddittoria. È in quello «*spiegateci*» la chiave di tutto: perché nella fatica dello spiegare c'è anche lo sforzo implicito e automatico di trovare argomenti dotati di qualche fondamento, di qualche supporto valutatorio, di qualche sostegno compensativo o mitigatorio. In ogni caso, il partecipare, ancorché dialettico e ancorché conflittuale, comporta un approfondimento analitico e un miglioramento progettuale che mobilita le energie sia dei politici che dei tecnici. A me pare questo, già di per sé, un effetto della partecipazione assolutamente prezioso. Almeno sul piano della qualità di un regime democratico se non su quello di un dato ordinamento urbanistico, sulla valutazione del quale come politologo non oso addentrarmi (anche se qualche idea ce l'ho). È questo il valore positivo che mi pare la partecipazione possa produrre sul piano della qualità di un processo politico e dei suoi contenuti (... senza scomodare Protagora nella sua risposta a Socrate né il postulato della *isegoria* e nelle sue narrazioni «deliberative»). E a me pare di poterlo sostenere anche al netto delle utilizzazioni strumentali che la politica al singolare può tentarne. Non mi interessa verificare se e quante liste civiche un'«arena deliberativa» possa produrre a seguito degli esiti e delle leadership che un processo partecipativo abbia potuto alimentare, perché ciò cui guardo

è se e quanto quello stesso processo abbia inciso sulla qualità della scelta pubblica da compiere. Poi, se effetti collaterali ne derivano sul versante dell'offerta politico-partitica e/o su quella di rinnovamento o anche solo di un turnover nelle compagini di partito e/o di governo... non mi sembra un gran difetto!»

Camilla Perrone – «... Potrebbe darsi una sollecitazione alla partecipazione in assenza di conflitto?»

Massimo Morisi – «È difficile immaginare un processo partecipativo non rituale o non meramente “procedurale” che non sia innescato da un qualche conflitto o almeno da una qualche tensione locale. Possiamo anche richiamare manzonianamente il distinguo di Gigi tra “senso comune” e “buon senso”, ma io verifico come non vi sia *planner* al mondo che ritenendosi tale non voglia salvaguardare la piena legittimazione del suo sapere tecnico. Per cui egli cercherà di sancire una qualche propria separatezza o diversità dalla conflittualità che riguarda attori politici, amministratori e partiti senza tuttavia rinunciare alla paternità politico-istituzionale della propria funzione tecnica. Ad un tempo egli sarà comunque sfidato dal conflitto territoriale e sarà costretto o almeno indotto a un salutare bagno di umiltà consistente nel verificare in *corpore vili* la credibilità e prima ancora la comprensibilità della filosofia e degli intenti delle proprie opzioni tecniche alla luce di ciò che la “gente” sarà in grado di comprendere e valutare. Potrà tentare di manipolarla, è vero, ma quella stessa “gente”, proprio perché animata da quella “sfiducia cautelativa” che sopra dicevamo, non lascerà facilmente la presa, cioè non rinuncerà alla voglia di guardarci dentro e di capire tesi, ipotesi e alternative. In altre parole, oggi non c'è pianificatore pubblico, che sia il grande nome o il piccolo tecnico di provincia, che pur avendo la fiducia della sua amministrazione locale e facendo il Bernardo Secchi della situazione cioè colui che ha in testa una soluzione e la impone all'Amministrazione locale, possa ignorare il fatto che c'è qualcuno che lo sfida al di fuori del circuito politico istituzionale ordinario. Qualcuno, insomma, che lo chiama in causa in un'arena immediata, che, a differenza di quella di cui parlavamo quando eravamo giovani sia tu che io, caro Gigi, mentre Camilla era bambina, oggi ha effettivamente capacità informative che a quei tempi, non esistevano. Io mi ricordo che a Montaione, per la vicenda Castelfalfi, c'erano persone che sapevano esattamente al centilitro quant'era l'acqua necessaria per innaffiare un campo da golf, cosa che né il pianificatore né l'amministratore sapevano. Non so se era la quantità esatta per un campo a diciotto buche ma sulla rete un dato gruppo di cittadini e alcuni comitati quell'informazione l'avevano trovata e coloro che l'hanno recepita ne hanno fatto un'informazione di analisi valutatoria che avrebbe fatto invidia a qualunque ricognizione Arpat. E, se ripercorressi quella vicenda, con simili dati e con la dialettica sana e proficua che ne è derivata, potrei configurare un intero manuale di valutazione delle politiche pubbliche».

Camilla Perrone – «... Ma chi sono coloro che partecipano? Si può delineare, seppur per grandi linee, una tipologia dominante?»

Massimo Morisi – «Per quel poco che mi è stato dato di osservare, sono persone che hanno mediamente una certa età, una notevole quantità di tempo da dedicare al processo partecipativo, una capacità informativa ragguardevole, mentre le Amministrazioni locali risultano sovente cognitivamente deboli e alla rincorsa, il che pone in difficoltà sovente quei pianificatori che immaginano il loro mestiere in maniera molto tradizionale o molto standardizzata, e che finiscono altrettanto spesso nell'angolo perché non sono abituati o non formati al dibattito pubblico delle proprie analisi e delle proprie tesi. In più, i portatori di conflitto sono di certo minoranze attive ma hanno dalla loro parte, cosa che sempre ai tempi della nostra gioventù non si dava in egual misura salvo che non arrivassero carabinieri, i media sempre attenti alla loro voce, perché – come ci insegna qualunque pur periferico cronista – se ci sono soldi, se c'è sesso e se c'è sangue in cronaca ci vai, se non c'è nessuna di queste tre cose, non esisti. Quindi, la buona pianificazione non fa notizia, il buon tecnico non fa notizia, il buon *problem solver* non fa *audience*, mentre se io ti dico: "Stai sbagliando i calcoli" o "Stai consumando troppo suolo", e lo asserisco paventando il naufragio prossimo venturo della mia "città" e della mia "nazione" sotto i colpi del cemento, faccio assolutamente notizia (... a maggior ragione se mi basta una telefonata per accedere alla pagina culturale de "la Repubblica" o per essere ospitato a "Che tempo che fa". Allora, quel *buon senso* di cui parli tu, caro Gigi, deve vedersela col *sensu comune* in maniera strategica, tant'è che nella progettazione della pianificazione in termini di *policy making* a mio avviso, ormai, la capacità di comunicazione e di interlocuzione strategica sono una necessità della stessa progettazione territoriale. In questa chiave trovo che la legislazione regionale della Toscana, con la sua invenzione dei garanti della comunicazione nel governo del territorio, costituisca un fattore di obiettiva modernità, almeno potenziale».

Luigi Mazza – «Quello che avete appena richiamato è semplicemente un diluvio di temi con cui misurarsi. Innanzi tutto trovo molto convincente quanto hai detto, caro Massimo, a proposito della vicenda di Montespertoli. Che gli elettori abbiano perso da tempo fiducia nei politici e negli esperti e che non siano più disponibili a firmare cambiali in bianco lo sappiamo da tempo, e sapendo ascoltare non era necessario arrivare agli ultimi risultati elettorali per capirlo (ma vi pare che i politici che abbiamo votato l'abbiano capito?). C'è un ulteriore problema, le informazioni su cui si basa il *sensu comune*. Molti genitori si rifiutano da qualche anno di far vaccinare i bambini perché hanno letto in rete che i vaccini sono pericolosi; non si tratta di un problema soggettivo, quando il bambino si ammala diventa un problema collettivo, senza contare che il bambino se curato bene e in tempo se la cava, ma un adulto che avesse preso da lui la

stessa infezione, che so? il morbillo, può avere guai seri, sino a morire. La rete è uno strumento che bisogna saper maneggiare. L'altra sera ho sentito Dario Fo parlare del disastro ambientale provocato dalle gallerie della Bologna-Firenze. È possibile che sia tutto vero, dobbiamo concludere che non sia più possibile aprire una galleria senza provocare un disastro ambientale?

Vediamo la storia complicata della TAV in Val di Susa. Ci sono persone qualificate del Politecnico di Torino che hanno sostenuto tesi opposte. A chi credere? Il problema non è tecnico o di legittimazione degli esperti, il problema è che la costruzione di un'opera pubblica, come qualunque altro intervento, è necessariamente una decisione politica; se chi la prende è un'istituzione credibile e sono credibili le sue argomentazioni politiche, questa credibilità si riflette sulla legittimazione (politica) degli esperti, che poi possono agire tecnicamente bene o male, in modo prudente o avventuroso, ma questa è un'altra storia. In breve rivendico il ruolo del buon senso politico e tecnico sul senso comune bene o male informato. Detto questo, sia ben chiaro che la rigenerazione politica del Paese è una questione di tale importanza da far scomparire qualunque preoccupazione per il tema della ricostruzione disciplinare dell'urbanistica o, come preferisco dire, della pianificazione spaziale. In secondo luogo, che ci siano tecnici e politici al di sotto del loro ruolo è cosa nota che do per scontata. Terzo, è possibile che non ci sia nessuna speranza, almeno nell'arco di tempo che mi resta, di un qualche ricupero disciplinare delle cose di cui mi sono sempre occupato. Ma non voglio mescolare il mio ruolo e le mie responsabilità come cittadino con il mio ruolo e le mie responsabilità come tecnico. Tra parentesi, uno dei miei primi testi teorici si intitolava "Giustificazione e autonomia degli elementi di piano" (1986) in cui la giustificazione delle proposizioni normative era la preoccupazione centrale. E di lì a seguire».

Camilla Perrone – «... E se invece fosse il tecnico a interpretare il ruolo del politico?»

Luigi Mazza – «Vi pregherei di tener conto della mia distinzione tra pianificazione spaziale e governo del territorio. Quando un tecnico è attore in un processo di governo del territorio è fatale che proietti la sua visione politica delle cose. *Si parva licet*, Keynes al tavolo della pace svolgeva un ruolo politico, ma non possiamo confonderlo con quanto scrive come teorico dell'economia. In secondo luogo i fenomeni descritti da Massimo sono rigorosamente politici, di tecnico non c'è nulla, a meno dell'incompetenza o dell'irresponsabilità dei tecnici. Con buona pace di Grillo, non credo che la politica possa essere partecipata da tutti. Non credo alla democrazia deliberativa, forse può funzionare in Svizzera, ma per quello che ho letto in letteratura, ci sono studiosi svizzeri che lo negano. Inoltre, ad un certo punto è la paralisi, e il voto delle donne lo aspetti per qualche secolo. Quello di cui non sono sicuro è che in questo senso ci sia una specificità toscana».

Massimo Morisi – «Questa è appunto la domanda che ti facevo: la Toscana, a tuo giudizio e per quello che siamo riusciti a rappresentarti, ha inteso secondo te risolvere un suo problema o, più o meno consapevolmente, ha aggredito una questione di qualità e di efficacia della democrazia applicata a politiche pubbliche di particolare complessità?»

Luigi Mazza – «Sono per la seconda alternativa, credo che ci sia un modo toscano di trattare la situazione, che secondo me, salvo le regioni dove il controllo criminale è elevato, è un problema che esiste dappertutto; questi processi "partecipativi" possono essere la risposta a questo problema. Ma, aggiungo, non ho la competenza per trattarlo, posso discuterne come cittadino, poco informato, oltretutto. Siamo di fronte a dei processi politici che in quanto tali mi incuriosiscono e mi interessano, cerco di riflettere, cerco di capire quali siano le forme di legittimazione eccetera, però, poi mi fermo».

Massimo Morisi – «Io avevo un'altra domanda, però, che riguarda sempre pur implicitamente la partecipazione e che tocca un vecchio tema caro a Gigi. Si tratta di questo. Tu hai una riflessione più o meno polemica, abbastanza vivace, come tuo solito, e consolidata nel tempo, che riguarda il quesito circa il se, quanto, come, a quali condizioni abbia senso continuare a pianificare. È una questione che ti sentii formulare a Torino oltre venti anni fa, quando ci conoscevamo. E a me, come osservatore di processi decisionali, interessa molto perché è noto che c'è una forte domanda nella partecipazione, ancorché alimentata dal conflitto, di concretezza progettuale. Cioè, per dirla alla toscana, a molti miei concittadini sento dire che di piani e «... un se ne può più», specie di grandi Piani, di quadri conoscitivi, di statuti del territorio... alla fine si sente il bisogno di toccare con mano cosa possa diventare un territorio, un paesaggio rurale, una città e magari in un arco temporale nel quale io sia ancora vivo o moderatamente vegeto, anche perché ho una percezione della vita breve, tanto più che la crisi mi morde e mi distoglie dai grandi orizzonti delle generazioni future. Lo so che è politicamente scorretto ma crescono coloro che la pensano a questa maniera: ... mi viene in mente un grande fisico fiorentino che aveva già novantadue anni e che aveva accettato di riceverci quali giovani studenti per darci dei consigli su come organizzare una discussione pubblica su questioni di particolare complessità tecnica. Ebbene, arrivammo all'appuntamento con dieci minuti di ritardo... ci fece una testa così... dieci minuti... ho novantadue anni, vi rendete conto cosa sono per me dieci minuti!? Ora, sette o otto anni per avere un piano è una misura che non sopporta più nessuno, e a tutt'oggi in Toscana la media fra l'avvio di un procedimento di un piano strutturale e l'approvazione di un regolamento urbanistico va dai sei agli otto gli anni... significa che rischiamo di parlare di decisioni che non producono sul territorio nulla di quanto io buon sindaco o buon tecnico avevo immaginato o auspicato. E che, quando finalmente al piano arrivo, gli argomenti per giustificare le scelte rischiano di

non restare più in piedi o almeno necessitano di corpose integrazioni e riletture. Insomma, il tempo lungo è nemico della coerenza tra mezzi e fini, tra diagnosi e obiettivi. Il rischio è che il territorio, i paesaggi e le città che vedremo e che vivremo siano figli non di quella pianificazione originaria, laddove essa si sia data, ma delle scelte congiunturali e settoriali (... quelle dell'agricoltura, piuttosto che del trattamento dei rifiuti o della mobilità o dell'edilizia sociale ovvero del fabbisogno infrastrutturale) che nel "frattempo" si saranno stratificate. Ecco, a oltre vent'anni dalla tua denuncia circa la insostenibilità di una pianificazione sinottica e di lungo andare sia nel suo formarsi che nel suo prospettarsi, qual è la tua riflessione?»

Luigi Mazza – «Sono ancora convinto, di quella tesi e di quelle considerazioni, con qualche cosa in più. Sono sicuro, infatti, che un qualche tipo di *zoning* sia indispensabile. Nel nostro paese è addirittura un problema costituzionale. Ma tutto il resto è aggiunto, pertanto il governo del territorio, comunque inteso può essere solo un atto di volontà politica, richiede un sistema politico con degli obiettivi, la volontà di affermarli, e la capacità di perseguirli. Anche in queste condizioni, la mia tesi è che comunque i Piani vadano fatti solo a livello locale, dove per livello locale intendo le municipalità. Una grande città come Milano o Firenze non può fare a meno dello *zoning*, ma non si può fare un piano di zonizzazione per tutta la città se non dividendola in municipalità e ciascuna fa il suo *zoning*, tutto il resto sono politiche e progetti anche intercomunali, adottati con un processo negoziale tra le diverse municipalità e comuni coinvolti.

Camilla Perrone – «Posso fare una domanda a bruciapelo, che esige una risposta a bruciapelo? A che serve la partecipazione, anzi, a che serve partecipare? È implicito nello stesso titolo di questo libro ed è anche il tema sul quale io rifletto nel mio contributo iniziale. Direi quasi la ragione per cui stiamo conversando...»

Massimo Morisi – «Non è che cominciamo daccapo, eh...»

Camilla Perrone – «No, voglio una frase a valle di tutte le cose che abbiamo detto...»

Luigi Mazza – «A ritrovare un senso politico della vita di comunità».

Massimo Morisi – «A dare riflessione e argomenti a quel controllo sociale senza il quale le politiche e la democrazia danno il peggio di se stesse. Che è la superficialità del sopravvivere senza governare, degli effetti annuncio e dei compromessi al ribasso tra (presunti) addetti ai lavori».

Luigi Mazza – «Sì, a rimediare ad una politica ormai stremata, stremata e corrotta, non solo stremata».

Massimo Morisi – «Questo è un messaggio forte che tu dai... ad un tempo tu dici, l'importante è che non me lo confondiate, non me lo mescoliate con la professione del pianificatore».

Luigi Mazza – «Sì, perché non si possono mescolare questioni così importanti con le piccole cose che riguardano la professione del pianificatore».

Massimo Morisi – «... che poi tanto piccole non sono visto che attengono al potere della tecnica e dei suoi atti di fede. Ma questo è un altro libro».

Camilla Perrone – «Ringrazio entrambi per il prezioso contributo che le vostre osservazioni, aperte e dialoganti, lasciano al confronto tra discipline, al dibattito sulla politica e alle riflessioni sul ruolo delle tecniche».

Bibliografia

- AA.VV., 2008, Campagna: *Sbilanciamoci!*, VI Rapporto «Quars, La Qualità Regionale dello Sviluppo in Italia», Roma.
- ALLEGRETTI U., 2006, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», n. 3.
- ALLEGRETTI U., 2010, *Democrazia partecipativa, Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- ALLEGRETTI U., 2011, *Democrazia partecipativa*, in «Enciclopedia del diritto», Annali IV, Giuffrè, Milano.
- ALMAGISTI A., 2011, *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, (nuova ed.), Carocci, Roma.
- ANTHONY K.A., 2001, *Design for Diversity*, University of Illinois Press, Urbana, Illinois, United States.
- AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2011*, seminario della 1ª Commissione del Consiglio regionale su «Partecipazione, politiche pubbliche, cittadine/i: valutazioni e proposte», indagine «Valutazione dei risultati e degli impatti della legge regionale n. 69 del 2007 dedicata ai percorsi partecipativi», 11 giugno 2012, Firenze.
- BACCETTI C., CACIAGLI M., 1992, *Dopo il PCI e dopo l'Urss. Una subcultura rossa rivisitata*, in «Polis», n. 3, pp. 537-568.
- BACCETTI C., MESSINA P. (a cura di), 2009, *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Liviana, Padova.
- BÄCKLUND P., MÄNTYSALO R., 2010, *Agonism and institutional ambiguity. Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice: the case of Finland*, «Planning Theory», 9, 4, pp. 333-350.
- BAGNASCO A., PISELLI F., PIZZORNO A., TRIGILIA C., 2001, *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- BALDUCCI S., 2011, *Trading Zone: un concetto utile per alcuni dilemmi della pianificazione*, «Crios», 2, pp. 33-45.
- BARBER B., 1984, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley.
- BECATTINI G., 2009, *Ritorno al territorio*, Il Mulino, Bologna.
- BOBBIO L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 73, aprile, pp. 67-88.

- BOBBIO L., 2006, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», n. 4.
- BOBBIO L., 2007, *Tipi di deliberazione*, «Rivista italiana di scienza politica», n. 3, pp. 359-383.
- BOBBIO L., 2010, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 1.
- BORTOLOTTI F., CORSI C. (a cura di), 2012, *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Ediesse, Roma.
- BRENNER N., 2012, *What is critical urban theory?*, in BRENNER N., MARCUSE P., MAYER M. (a cura di), *Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and The Right to the City*, Routledge, New York, London.
- BRENNER N., MARCUSE P., MAYER M. (a cura di), 2012, *Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and The Right to the City*, Routledge, New York, London.
- BRENNER N., THEODORE N. (ed.), 2003, *Space of Neoliberalism*, Routledge, New York, London.
- BRIDGE G., 2005, *Reason in the City of Difference*, Routledge, New York, London.
- CACIAGLI M., 1988, *Approssimazione alle culture politiche locali. Problemi di analisi ed esperienze di ricerca*, in «Il Politico», n. 2, pp. 269-292.
- CACIAGLI M., 2009, *Che resta?*, in BACCETTI C., MESSINA P. (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Liviana, Padova, pp. 212-222.
- CALABRESI G., BOBBIT P., 2006 (2ª ed.), *Scelte tragiche*, Giuffrè, Milano.
- CAMPANELLA T.J., 2006, *Urban Resilience and the Recovery of New Orleans*, «Journal of the American Planning Association», 72, 2, pp. 141-146.
- CARTEI G. (a cura di), 2008, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna.
- CARTOCCI R., 2000, *Chi ha paura dei valori? Capitale sociale e dintorni*, in «Rivista Italiana di Scienze Politiche», anno XXX, n. 3, pp. 423-473.
- CARTOCCI R., 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- CASTELLS M., 1972, *La Question urbaine*, Paris: François Maspero, trad. SHERIDAN A., 1977, *The Urban Question: a Marxist Approach*, Edward Arnold, London.
- CHAMBERS S., 2009, *Rhetoric and Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?*, in «Political Theory», 37, pp. 323-350.
- CHAMBERS S., 2012, *Deliberation and mass democracy*, in PARKINSON J., MANSBRIDGE J. (a cura di), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 52-71.
- CHOMSKY N., MCCHESENEY R.W., 2011, *Profit Over People: Neoliberalism & Global Order*, Seven Stories Press, New York.
- CIANCAGLINI M., 2008, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriodellefonti.it, n. 3.
- CIANCAGLINI M., 2009, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in DEPLANO G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom edizioni, Gorizia.
- CIANCAGLINI M., 2011, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale n. 3/2010 della Regione Emilia Romagna*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2, pp. 215-254.
- CORSI C., 2012, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in BORTOLOTTI F. e CORSI C. (a cura

- di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Ediesse, Roma, pp. 221-268.
- DAWLEY S., PIKE A., TOMANEY J., 2010, *Toward the Resilient Region?*, «Local Economy», 25, 8, pp. 650-667.
- DE ROO G., HILLIER Y., VAN WEZEMAELE J., 2012, *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations (New Directions in Planning Theory)*, Ashgate Pub Co.
- DE SIO L. (a cura di), 2011, *La politica cambia, I valori restano? Un'indagine sulla cultura politica dei cittadini toscani*, Firenze University Press, Firenze.
- DELLA PORTA D., 2008, *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 0, FrancoAngeli, Milano.
- DENTE B., 2011, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna.
- DIAMANTI I., 1996, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma.
- DIAMANTI I., 2009, *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro e... tricolore*, Il Mulino, Bologna.
- DUMÉNIL G., LÉVY D., 2011, *The Crisis of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- ELSTER J., 2004, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Il Mulino, Bologna, (ed. or.) *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitments and Constraints*, 2000, Cambridge University Press, Cambridge.
- FAINSTEIN S., 2010, *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- FARERI P., 2009, *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, GIRAUDI M. (a cura di), FrancoAngeli, Milano.
- FARERI P., GIRAUDI M. (a cura di), 2009, *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano.
- FLORIDIA A., 2008, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in «Stato e Mercato», n. 1.
- FLORIDIA A., 2011, *Tramonto, sopravvivenza, trasformazioni? Oltre la subcultura rossa*, in DE SIO L. (a cura di), *La politica cambia, I valori restano? Un'indagine sulla cultura politica dei cittadini toscani*, Firenze University Press, Firenze.
- FLORIDIA A., 2012, *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma.
- FORESTER J., 1999, *The Deliberative Practitioner, Encouraging Participatory Planning Processes*, The MIT Press, London, Cambridge, Massachusetts.
- FORESTER J., 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, The MIT Press, London, Cambridge, Massachusetts.
- FORESTER J., 2009, *Dealing with Differences. Dramas of mediating Public Disputes*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- FORMENTI C., 2008, *Cybersoviet*, Cortina Editore, Milano.
- FREDIANI E., 2010, *La produzione normativa nella sovranità orizzontale*, ETS, Pisa.
- FRESCHI A.C., RAFFINI L., 2008, *Processi deliberativi istituzionali e contesto politico. Il caso della Toscana*, in «Stato e Mercato», n. 2, pp. 279-316.
- FULLER C., 2010, *Crisis and institutional change in urban governance*, «Environment and Planning A», 42, pp. 1121-1137.
- GALISON P., 1999, *Trading Zone: coordinating action and belief*, in BIAGIOLI M. (a cura di), *The science studies reader*, Routledge, New York, London, pp. 137-160.
- GALISON P., 2010, *Trading with enemy*, in GORMAN M.E. (a cura di), *Trading zones and*

- interactional expertise. Creating new kinds of collaboration*, The Mit Press, London, Cambridge, Massachusetts.
- GINSBORG P., 2006, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino.
- GORMAN M.E., 2010, *Trading zones and interactional expertise. Creating new kinds of collaboration*, The Mit Press, London, Cambridge, Massachusetts.
- HABERMAS J., 1990, *Moral Consciousness and Communicative Action*, The Mit Press, London, Cambridge, Massachusetts.
- HABERMAS J., 1996, *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, (ed. or.) *Faktizität und Geltung*, 1992, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- HARVEY D., 1976, *Social Justice and the City*, The Mit Press, Massachusetts.
- HARVEY D., 2007, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford.
- HARVEY D., 2008, *The right to the city: politics of citizenship*, «New Left Review», n. 53, pp. 23-40.
- HARVEY D., 2009, *Social Justice and the City*, University of Georgia Press, Athens and London.
- HEALEY P., 1993, *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*, in FISCHER F., FORESTER J. (a cura di), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, United States of America.
- HELD D., 2006, *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- HILLIER J., 2002, *Direct Action and Agonism in Democratic Planning Processes*, in ALLMENDINGER P., TEWDWR-JONES M. (ed.) *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, Routledge, London.
- HUNTINGTON S., 1968, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, CT and London.
- INURA (International Network for Urban Research and Action), 1998, *Possible Urban Worlds: Urban Strategies at the End of the 20th Century*, Birkhäuser, Basel.
- IRES PIEMONTE, 2006, *Genius loci. Perché, quando e come realizzare una mappa di comunità*, Ires Piemonte, Torino.
- IRPET, 2003, *Benessere e condizioni di vita in Toscana*, FrancoAngeli, Milano.
- IRPET, 2011, *Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La L.R. n. 69/2007*, a cura di ZETTI J., Studi del Consiglio Regionale della Toscana, n. 6.
- JEFFERSON CENTER, 2004, *Citizens Juries handbook*, Jefferson Center, St. Paul, Minnesota, United States, www.jefferson-center.org.
- LANZARA G.F., 2005, *La deliberazione come indagine pubblica*, in PELLIZZONI L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- LEFEBVRE H., 1968, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- LESLIE K. (a cura di), 2001, *Mapping the millennium. The west Sussex millennium parish maps project*, Selsey press ltd., Selsey.
- LEWANSKI R., 2007, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, *Aggiornamenti Sociali*, 12, 58.
- LINGUA V., 2010, *Limiti e opportunità della democrazia partecipativa nei piccoli comuni*, in «Archivio di studi urbani e regionali», nn. 97-98, pp. 297-316.
- LYNCH K., 1960, *The Image of the City*, The Mit Press, Cambridge; (ed.it.) *L'immagine della città*, 1964, Marsilio, Venezia.
- MACPHERSON C.B., 1980 (1977), *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Il Saggiatore, Milano.
- MAGGI M. (a cura di), 2005, *Museo e cittadinanza*, Ires Piemonte, Torino.

- MAGGI M., FALLETTI V., 2000, *Gli ecomusei, che cosa sono che cosa possono diventare*, Umberto Allemandi, Torino.
- MAGNAGHI A. (a cura di), 2010b, *Mappe di comunità per lo statuto del territorio di Montespertoli*, Alinea, Firenze.
- MAGNAGHI A., 2006, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», n. 3.
- MAGNAGHI A., 2007, *Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali*, in *Etica ed economia*, vol. IX, n. 1, Milano.
- MAGNAGHI A., 2010, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MAGNAGHI A., FANFANI D., 2009, *Patto città campagna: un progetto di bio regione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze.
- MANSBRIDGE J. et al., 2010, *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, «Journal of Political Philosophy», n. 18, pp. 1, 64-100.
- MANSBRIDGE J. et al., 2012, *A Systemic Approach to Deliberative Democracy*, in PARKINSON J., MANSBRIDGE J. (a cura di), 2012, *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-26.
- MANSBRIDGE J., 1983 (1980), *Beyond Adversary Democracy*, con nuova Prefazione, The University of Chicago Press, Chicago, London.
- MÄNTYSALO R., BALDUCCI A., KANGASOJA J., 2011, *Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment*, in «Planning Theory», n. 10, pp. 3, 257-272.
- MARCUSE P., 2012, *Whose right(s) to what city?*, in BRENNER N., MARCUSE P., MAYER M. (a cura di), *Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and The Right to the City*, Routledge, New York, London.
- MAYER M., 2012, *The «right to the city» in urban social movements*, in BRENNER N., MARCUSE P., MAYER M. (a cura di), *Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and The Right to the City*, Routledge, New York, London.
- MOHAUPT S., 2008, *Resilience and Social Exclusion*, «Social Policy and Society», n. 8, pp. 1, 63-71.
- MORISI M., 2012, *Policies for landscape between protection, conflict and innovation*, in «I Quaderni di Careggi», issue 1, April 2012.
- MOUAT C., LEGACY C., MARCH A., 2011, *The Problem is the Solution: Testing Agonistic Theory's Potential to Explain Intractable Planning Disputes*, 6th Interpretative Policy Analysis Conference, Issue 1, April 2012.
- MOUFFE C., 2005, *On the Political*, Routledge, New York, London; trad. it. D'ALESSANDRO S., 2007, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Bruno Mondadori, Milano.
- MOUFFE, C., 2000, *The Democratic Paradox*, Verso, London.
- O'MIEL J., TALPIN J., 2012, *Se discuter l'espace. Comment les pratiques participatives toscanes structurent la controverse autour de la localisation d'une mosquée à Florence*, XXVI Convegno della Società italiana di Scienza Politica, 13-15 settembre 2012, Roma.
- PABA G., 2009, *Partecipazione, deliberazione, auto-organizzazione, conflitto*, in PABA G., PERRONE C., PECORIELLO A.L., RISPOLI F. (a cura di), *Partecipazione in Toscana*, Firenze University Press, Firenze.
- PABA G., 2010, *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, FrancoAngeli, Milano.

- PABA G., PERRONE C., PECORIELLO A.L., RISPOLI F. (a cura di), 2009, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, Firenze.
- PARKINSON J., 2006, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- PARKINSON J., MANSBRIDGE J. (a cura di), 2012, *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PATEMAN C., 1970, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PELLIZZONI L., 2001, *The Myth of the Best Argument: Power, Deliberation and Reason*, «British Journal of Sociology», 52, 1, pp. 59-86.
- PELLIZZONI L., 2005a, *Cosa significa deliberare?*, in PELLIZZONI L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- PELLIZZONI L., 2005b, *Discutere l'incerto*, in PELLIZZONI L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 91-114.
- PERRONE C., 2010, *DiverCity. Conoscenza, pianificazione, città delle differenze*, FrancoAngeli, Milano.
- PERRONE C., 2010, *La partecipazione come policy instrument. Rituali deliberativi, incontri, apprendimento sociale*, in «Contesti», n. 1, Firenze.
- PIZZORNO A., 1999, *Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale*, in «Stato e Mercato», n. 57 (3), pp. 373-394.
- PLANNERS NETWORK, 2012, *Progressive Planning, Occupy*, p. 191.
- PLØGER J., 2004, *Strife: Urban Planning and Agonism*, «Planning Theory», 3, 1, pp. 71-92.
- POCOCK J.G.A., 1980 (1975), *Il momento machiavelliano. Il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone*, Il Mulino, Bologna.
- POMATTO G., 2011, *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Dipartimento di Studi politici, SPS University Press, Università di Torino.
- PURCELL M., 2009, *Resisting Neoliberalization: Communicative Planning For Counter-Hegemonic Movements*, «Planning Theory», 8, 2, pp. 140-165.
- PUTNAM R., 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (trad. it), 1993, *Le tradizioni civiche nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- PUTNAM R., 2004, *Capitale sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna (ed. or.) *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, 2000, Touchstone-Simon & Schuster, New York.
- RAMELLA F., 2005, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Roma.
- REGONINI G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, Working papers del Dipartimento di Studi sociali e politici, Università degli studi di Milano, www.sociol.unimi.it/ricerca_publicazioni.php.
- REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M., DUBREUIL B.H., LEFEBVRE R. (a cura di), 2007, *Le Débat Public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- RISHBETH C., 2004, *Ethno-cultural Representation in the Urban Landscape*, «Journal of Urban Design», 9, 3, pp. 311-333.
- RODOTÀ S., 2006, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Feltrinelli, Milano, p. 11.
- ROMANO I., 2010, *Dalla contrapposizione al dialogo. Coinvolgimento dei cittadini e mediazione dei conflitti nelle politiche pubbliche*, in «Contesti», n. 1, Firenze.

- SANDERCOCK L., 1998, *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*, John Wiley and Sons, Chichester; trad. it. *Verso cosmopolis. Città multiculturali e pianificazione urbana*, 2004, Dedalo, Bari.
- SANDERCOCK L., 2000, *When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference*, *Planning Theory & Practice*, 1, 1, pp. 13-30.
- SARTORI G., 2007 (1993), *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano.
- SARZANINI F., 2012, *Sei mesi di consultazioni sui progetti. Cambiano le regole sulle Grandi opere. Il governo adotta il modello francese*, «Corriere della sera», 4 marzo 2012, p. 5.
- SCHMID C., 2012, *Henri Lefebvre, the right to the city, and the new metropolitan mainstream*, in BRENNER N., MARCUSE P., MAYER M. (a cura di), *Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and The Right to the City*, Routledge, New York, London.
- SCLAVI M., SUSSKIND L., 2011, *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati, con una conversazione tra Marianella Sclavi e Giuliano Amato*, et. al. edizioni, Milano.
- SINTOMER Y., 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- SKINNER Q., 2006 (2002), *Virtù rinascimentali*, Il Mulino, Bologna.
- SOJA W., 2010, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- STAR S.L., GRIESEMER J.R., 1989, *Institutional ecology, «translations» and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939*, «Social Studies of Science», 19, pp. 387-420.
- STEINER J., 2012, *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- STEINER J., BÄCHTIGER A., NIEMEYER S., NEBLO M., STEENBERGER M.R., 2010, *Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots, and Complementarities*, in «Journal of Political Philosophy», vol. 18, n. 1, pp. 32-63.
- STRADELLA E., 2008, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in www.osservatoriodellefonti.it, n. 3.
- SUSSKIND L., THOMAS-LARMER J., 1999, *Conducting a conflict assessment*, in SUSSKIND L. et al. (ed.), *The consensus building handbook*, Sage publications, Thousand Oaks (Ca).
- TALÉN E., 2006, *Design That Enables Diversity: The Complications of a Planning Ideal*, «Journal of Planning Literature», 20, 3, pp. 233-249.
- TRIGILIA C., 1986, *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.

In Toscana si sta tentando di ancorare il governo del territorio alla partecipazione dei cittadini e delle popolazioni interessate. È un legame critico, consapevole della crisi della rappresentanza politica ma alla ricerca di una sua nuova credibilità mediante un coinvolgimento attivo dei destinatari delle politiche pubbliche già a partire dalla loro costruzione.

La partecipazione dei cittadini riguarda un intreccio complesso di temi che alimentano un insieme di giochi di potere tra coloro che disegnano le politiche, coloro che ad esse danno vita e forma politica e legale, e quanti con i loro comportamenti «finali» dovrebbero decretarne il successo o almeno l'efficacia. Ne deriva la costante ricerca di nuovi equilibri tra una pluralità di attori e specifiche posizioni di potere da cui dipende la qualità delle scelte pubbliche.

In questa chiave, si cerca di capire se l'esperienza toscana in questa materia costituisca o meno qualcosa di nuovo, eventualmente trasferibile al futuro della democrazia italiana.

Massimo Morisi insegna Scienza politica all'Università di Firenze ove presiede il corso di laurea in Scienze politiche. Svolge l'ufficio di garante per la comunicazione e la partecipazione nel governo del territorio in Toscana e coordina il Master in progettazione e gestione dei processi partecipativi. Tra i suoi lavori più recenti in questo ambito tematico, *Policies for landscape between protection, conflict and innovation. The Tuscan case and the «theory»*, in «I Quaderni di Careggi» (2012).

Camilla Perrone è ricercatrice presso l'Università di Firenze nella quale insegna Politiche urbane e territoriali e svolge ricerche nel campo della pianificazione interattiva. Ha insegnato nelle università di Toronto, Sidney e Tübingen. Recentemente ha ricevuto l'AESOP Excellence in Teaching Award 2013. Tra i suoi libri, *DiverCity. Conoscenza, pianificazione e città delle differenze* (2010).