



I PROCESSI PARTECIPATIVI

11 Dicembre 2008

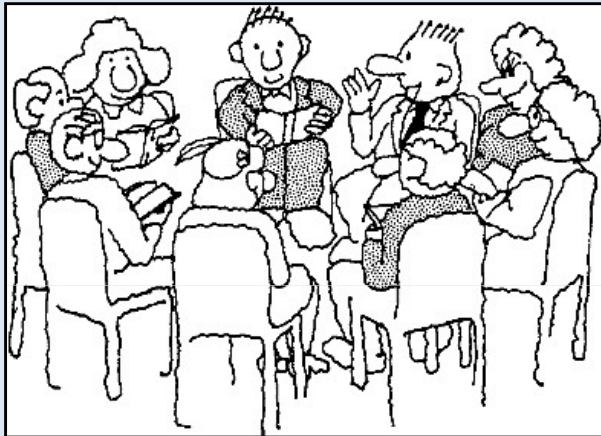
PARTECIPAZIONE

ISTRUZIONI PER L'USO

Giancarlo Gusmaroli
INGEGNERE AMBIENTALE



**PROCESSI
PARTECIPATI**



COSA ?

CHI ?

PERCHE' ?

QUANDO ?

COME ?

**PROCESSI
PARTECIPATI** **COSA ?**

PROCESSI
PARTECIPATI **COSA ?**

La **centralità della persona** è il primo riferimento per ogni decisione che incide nella sfera del pubblico interesse, e così è anche per le azioni di governo del territorio. La pratica, da parte degli enti territoriali, di forme di partecipazione allargata, non solo non toglie potere agli organi istituzionali cui competono le decisioni conclusive, ma può invece contribuire ad **aumentarne la legittimazione.**

Recentemente si sono moltiplicate esperienze non solo di informazione e comunicazione preventive, ma di vero e proprio coinvolgimento di cittadini e di loro rappresentanze nel percorso decisionale

PROCESSI
PARTECIPATI **COSA ?**

PARTECIPAZIONE → *“Un processo sistematico e strutturato che offre a cittadini, associazioni, pianificatori e decisori una opportunità di condividere e confrontare punti di vista, problematiche, proposte, al fine di arrivare a un progetto/piano tecnicamente robusto, economicamente attraente, comprensibile e accettabile dalla maggioranza dei soggetti direttamente e indirettamente coinvolti, e politicamente fattibile” (Desmond Connor).*

PROCESSI
PARTECIPATI **COSA ?**

PARTECIPAZIONE = PROCESSO

MEZZO ↔ FINE

PROCESSI
PARTECIPATI **COSA ?**

AGENDA 21 è un programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile: consiste in una pianificazione completa delle azioni da intraprendere, a livello mondiale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente.

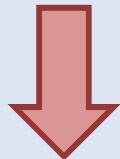
La cifra 21 che fa da attributo alla parola Agenda si riferisce al XXI secolo, in quanto temi prioritari di questo programma sono le emergenze climatico-ambientali e socio-economiche che l'inizio del Terzo Millennio pone inderogabilmente dinnanzi all'intera Umanità.

L'Agenda 21 è quindi un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale con il coinvolgimento più ampio possibile di tutti i portatori di interesse (stakeholders) che operano su un determinato territorio.

PROCESSI
PARTECIPATI **COSA ?**

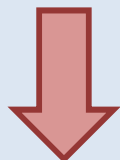
EARTH SUMMIT
Rio de Janeiro, 1992

172 governi
108 capi di Stato o del Governo
17.000 persone aderenti al Forum
2.400 rappresentanti di ONG



United Nations Conference on Environment and Development

Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite



- Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo
- Convenzione quadro sui cambiamenti climatici → **PROTOCOLLO DI KYOTO**
- Convenzione sulla diversità biologica
- **Agenda 21**
- ...

PROCESSI
PARTECIPATI **COSA ?**

EARTH SUMMIT

Rio de Janeiro, 1992



SUMMIT RIO +5

Rio de Janeiro, 1997



EARTH SUMMIT

Johannesburg, 2002

CARTA DI AALBORG

Aalborg (DK), 1994

*Carta delle Città Europee
per uno sviluppo durevole e sostenibile*



CONVENZIONE DI ARHUS

Ahrus (DK), 1998

*Convenzione sull'accesso alle informazioni,
la partecipazione del pubblico ai processi
decisionali e l'accesso alla giustizia in
materia ambientale*



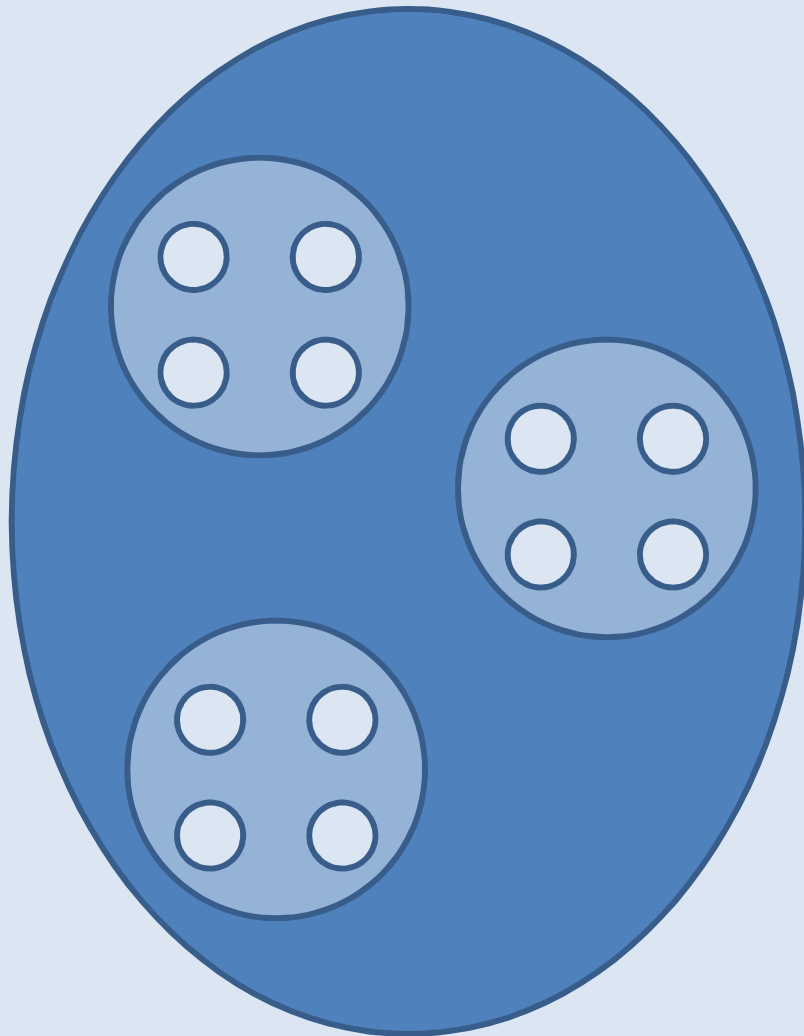
DIRETTIVA 2003/35/CE

Bruxelles (B), 2003

*Partecipazione del pubblico nell'elaborazione
di taluni piani e programmi in materia
ambientale*

**PROCESSI
PARTECIPATI CHI ?**

PROCESSI
PARTECIPATI **CHI ?**



- PARTECIPAZIONE PUBBLICA**
- PARTECIPAZIONE ISTITUZIONALE**
- PARTECIPAZIONE INTERNA**

PROCESSI
PARTECIPATI **CHI ?**

Il **capitolo 28 dell'Agenda 21** invita esplicitamente le **autorità locali** a giocare un ruolo chiave nella promozione dello sviluppo sostenibile partecipato affermando che: *“dal momento che gran parte dei problemi e delle soluzioni cui si rivolge Agenda21 hanno origine in attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante per il raggiungimento dei suoi obiettivi.”*

**PROCESSI
PARTECIPATI** **PERCHE' ?**

PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**

Limiti politiche e processi decisionali classici:

DAD (Decide-Annouce-Defend) “Decido - Annuncio - Difendo”

NIMBY (Not-In-My-BackYard) “non nel mio giardino”

NIMO (Not-In-My-Office) “non di mia competenza”

Risultati

- Costi sociali,
- Costi istituzionali,
- Costi ambientali,
- Costi economici.

PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**

Obiettivi della partecipazione

Informare popolazione e potenziali attori (“pubblico”) dell’esistenza del Progetto/Piano, dei suoi obiettivi e possibili effetti.

Creare consapevolezza e responsabilizzazione su problemi e opportunità.

Raccogliere e utilizzare conoscenza, aspettative, inquietudini, preoccupazioni, valori, idee e proposte da parte del pubblico per orientare la pianificazione, affinché risponda meglio alle esigenze della gente e dei diretti interessati e promuova così la qualità della vita.

Costruire il consenso sui vari passi del processo, promuovendo il dialogo tra le parti e la risoluzione dei conflitti.

PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**

RINNOVAMENTO
DELLA DEMOCRAZIA

RAFFORZAMENTO
DELLA CAPACITA' DI COSTRUZIONE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

PARTECIPAZIONE E ...

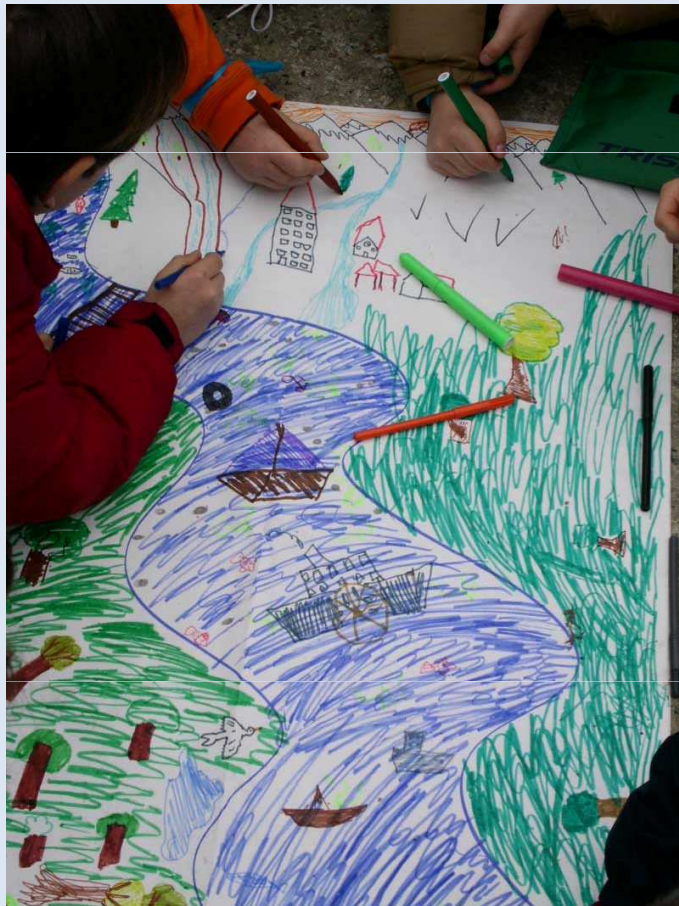
INCENTIVARE
LA COMUNICAZIONE

VALORIZZARE
L'IMPEGNO CIVICO, I SAPERI
E LE COMPETENZE DIFFUSE

FAVORIRE
LA COESIONE
E LA PARITA' SOCIALI

RENDERE EFFICIENTI ED EFFICACI
I PROCESSI DECISIONALI

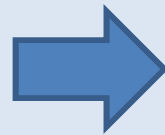
PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**



PARTECIPANDO SI IMPARA

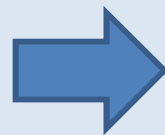
PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**

AGENDA 21



*iniziativa
volontaria*

PARTECIPAZIONE
PUBBLICA



*iniziativa
volontaria*

o

*cogenza
normativa*
(VIA, VAS, P.Terr.)

Nel quadro normativo comunitario e, seppure ancora in modo incompleto, in quello nazionale, sono previste procedure obbligatorie per privati e pubbliche amministrazioni, circa l'informazione preventiva e la partecipazione.

PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**

D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. - Articolo 3-sexies

Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo

c1. In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale.

PROCESSI
PARTECIPATI **PERCHE' ?**

<p>VAS</p>	<p>art. 34 – c.6</p>	<p>Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le Regioni e le Province autonome cooperano per assicurare assetti organizzativi, anche mediante la costituzione di apposite unità operative, senza aggravio per la finanza pubblica, e risorse atti a garantire le condizioni per lo svolgimento di funzioni finalizzate a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) determinare, nell'ottica della strategia di sviluppo sostenibile, i requisiti per una piena integrazione della dimensione ambientale nella definizione e valutazione di politiche, piani, programmi e progetti; b) garantire le funzioni di orientamento, valutazione, sorveglianza e controllo nei processi decisionali della pubblica amministrazione; c) assicurare lo scambio e la condivisione di esperienze e contenuti tecnico-scientifici in materia di valutazione ambientale; d) favorire la promozione e diffusione della cultura della sostenibilità dell'integrazione ambientale; e) agevolare la partecipazione delle autorità interessate e del pubblico ai processi decisionali ed assicurare un'ampia diffusione delle informazioni ambientali.
<p>DIFESA DEL SUOLO</p>	<p>art. 66 – c.7</p>	<p>Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; b) una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano; c) copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.
<p>TUTELA DELLE ACQUE</p>	<p>art. 122 – c.1</p>	<p>Le Regioni promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del presente decreto, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani di tutela. Su richiesta motivata, le Regioni autorizzano l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali é stato elaborato il progetto del Piano di tutela. Le Regioni provvedono affinché, per il territorio di competenza ricadente nel distretto idrografico di appartenenza, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni da parte del pubblico:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del Piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il Piano si riferisce; b) una valutazione globale provvisoria dei problemi prioritari per la gestione delle acque nell'ambito del bacino idrografico di appartenenza, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui il Piano si riferisce; c) copia del progetto del Piano di tutela, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

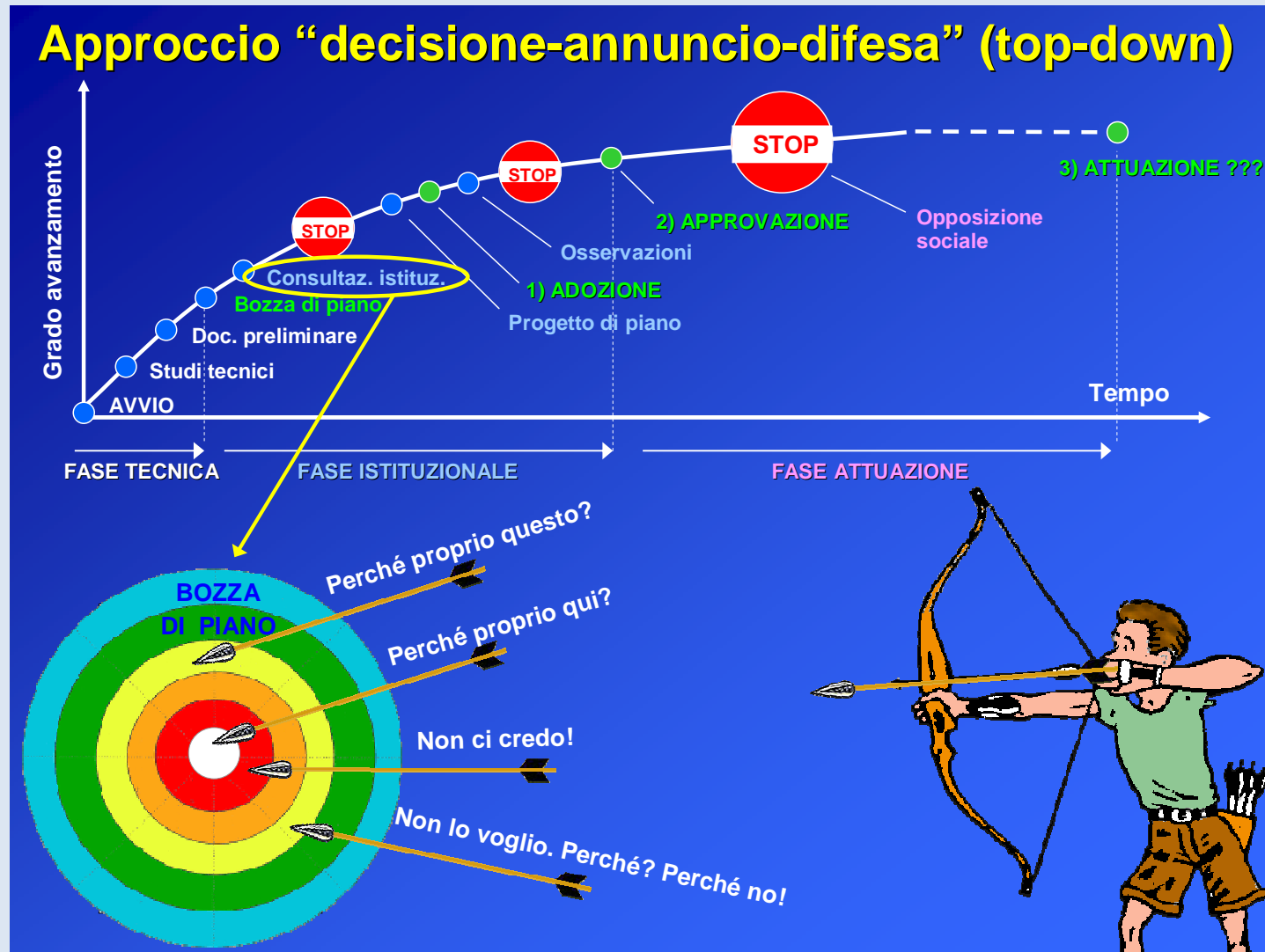
**PROCESSI
PARTECIPATI QUANDO ?**

PROCESSI
PARTECIPATI **QUANDO?**

Le esperienze di partecipazione hanno dimostrato come il consolidamento del processo di apertura verso l'esterno richieda **tempo**, ovvero come **la partecipazione funzioni al meglio laddove l'ente abbia già maturato una serie di pratiche che abbiano consolidato nel tempo, una rete di rappresentanze degli interessi diffusi e una relazione di fiducia tra l'ente e queste rappresentanze.**

PROCESSI PARTECIPATI QUANDO?

Approccio "decisione-annuncio-difesa" (top-down)

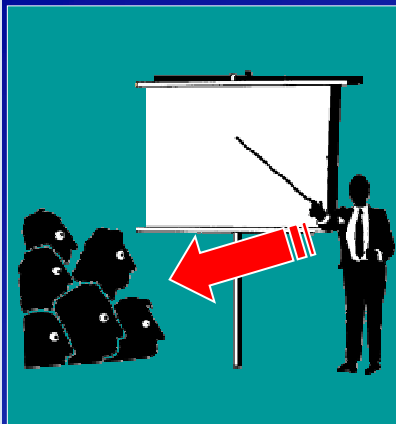


La figura schematizza l'iter di attuazione tradizionale di un progetto evidenziandone i limiti:

- Una pianificazione dall'alto produce una bozza di piano in cui tutte le grandi scelte sono già compiute.
- Al momento di confrontarsi con i portatori d'interesse (fasi della consultazione istituzionale e delle osservazioni al progetto di piano) nascono i primi guai.
- Il piano diventa il bersaglio di ogni critica –giustificata o meno– creando intoppi più o meno lunghi.
- Al momento della realizzazione delle opere si manifesta in tutta la sua forza la vera opposizione sociale che, il più delle volte, impedisce l'attuazione del piano o costringe a sostanziali revisioni

PROCESSI
PARTECIPATI **QUANDO?**

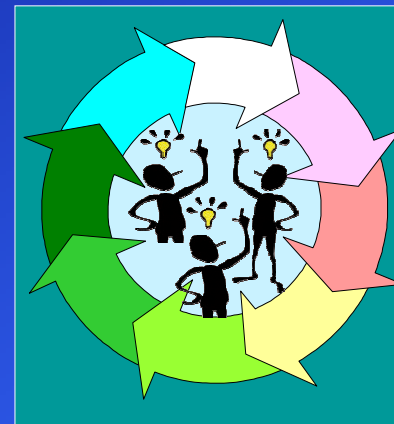
Comunicazione



Consultazione



Partecipazione

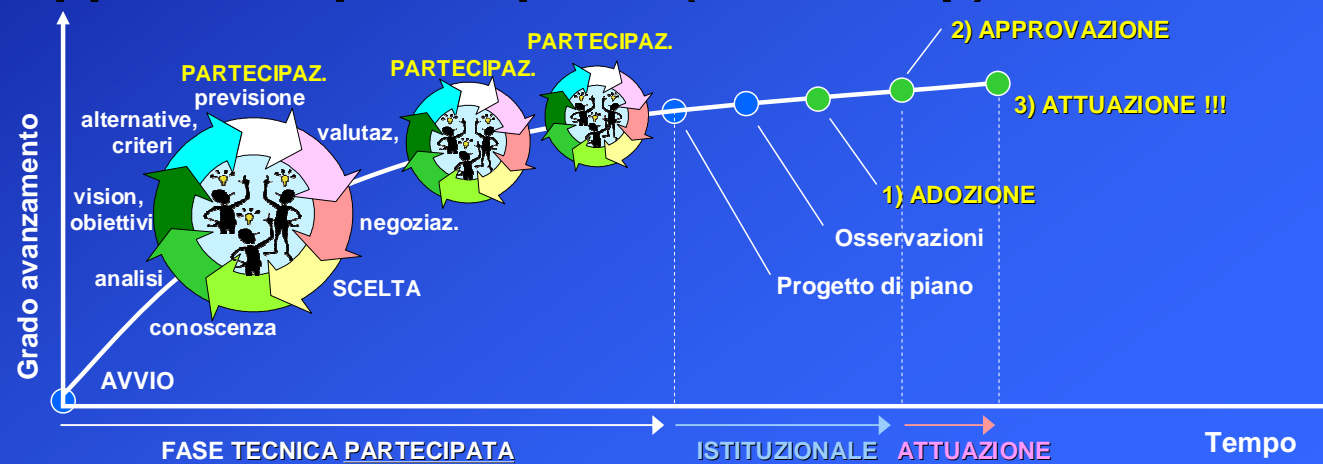


La figura mostra come i limiti dell'approccio top-down possano essere affrontati con una vera partecipazione, da non confondere con la comunicazione (unidirezionale, dal relatore agli ascoltatori) né con la consultazione (prevede un dialogo, ma sulla base di un piano preconfezionato che, in quanto tale, solleva un vespaio di critiche e opposizione).

La partecipazione, infatti, prevede il coinvolgimento attivo di tutte le componenti sociali fin dalle fasi iniziali, in modo da far emergere i problemi, i saperi, i timori, i conflitti, le proposte e far sì che i partecipanti influenzino veramente l'elaborazione del piano o progetto.

La fase di elaborazione tecnica diviene più lunga e complessa ma la fase istituzionale e quella attuativa procedono senza intoppi, avendo già raccolto un ampio consenso e questo è ciò che più conta.

Approccio "partecipato" (bottom-up)



PROCESSI PARTECIPATI QUANDO?

Informazione: l'ente promotore del processo fornisce indicazioni su una *policy* realizzata o che intende realizzare. Analisi, valutazioni e decisioni sono state già effettuate; gli attori hanno solo l'opportunità di reagire. Non si può dunque propriamente parlare di deliberazione.

Consultazione: gli attori hanno una limitata opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e opinioni che forniscono.

Progettazione partecipata: l'analisi dei problemi e l'elaborazione di soluzioni sono definiti congiuntamente dai vari attori. Le decisioni per la loro realizzazione sono di tipo multilivello in base a competenze, risorse e responsabilità: alcune da parte dell'ente promotore, altre da parte dei singoli attori che hanno partecipato, altre in partnership

Empowerment: gli attori sono in grado di definire e gestire azioni per conto proprio, anche se spesso con il supporto di un ente pubblico. la pubblica amministrazione incoraggia la responsabilizzazione degli attori di società civile anziché inseguire interessi particolari o rigettare richieste legittime.

**PROCESSI
PARTECIPATI** **COME ?**

PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**

condizioni “*sine qua non*” per un processo partecipativo

enunciare i criteri e le regole da seguire e rispettarle: un utile strumento è lo "statuto della partecipazione", un documento che enuncia i principi, le intenzioni e le regole del processo;

chiarire lo spazio decisionale, il “potere della macchina partecipativa” e i rapporti con l'Amministrazione;

costruire la fiducia e non tradirla mai;

essere molto attenti a **scoprire le incomprensioni prodotte dalla diversa terminologia** e avere la pazienza di spendere tempo ed energie per risolverle;

valutare spesso lo stato del processo di partecipazione;

dotarsi di una struttura e sufficienti risorse per gestire il processo;

il decisore deve partecipare agli incontri, direttamente o almeno per delega esplicita; il suo ruolo di decisore politico va ovviamente rispettato, ma occorre “obbligarlo” a esplicitare le ragioni delle sue scelte.

PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**

PRINCIPI

costruire e condividere l'idea che si sta lavorando insieme per risolvere un problema e migliorare la qualità della vita;

partecipazione, non mera comunicazione; accettare quindi che il processo possa influire sulle decisioni finali e definire e garantire al pubblico spazi reali di influenza su di esse;

flessibilità, con struttura: non attaccarsi rigidamente al quadro legale-normativo, ma essere aperti a nuove prospettive, idee, cambiamenti, tutte convogliate attraverso un processo gestito;

fornire garanzie, anziché dimostrazioni: è inutile insistere che non ci saranno effetti indesiderati; è molto più convincente sottoscrivere un impegno legalmente efficace che garantisca un'azione correttiva nel caso si verifichi un dato problema;

attenersi a quanto raggiunto/stabilito nei passi precedenti;

trasparenza: rendere accessibile l'informazione, documentare e divulgare i prodotti del processo;

cercare il consenso su ogni passo del processo, ma accettare l'idea che divergenze e incertezza sono parte integrante e inevitabile di ogni processo decisionale. Non aspettarsi pertanto che si arrivi per forza a una posizione comune e accettare la possibilità di iterazioni;

distinguere l'informazione fattuale (i fatti), dai giudizi di valore (che sono il frutto di preferenze soggettive);

riconoscere al pubblico il ruolo di "controllore" dell'attuazione, cioè di verifica degli impegni presi ("1000 occhi sul territorio")

PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**

> **Tecniche per stimolare la creazione di idee**

es. Open Space Technology, Sessioni di Brain Storming, ...

> **Tecniche per l'analisi di contesto**

es. mappatura degli attori, delle competenze e dei progetti esistenti, analisi soggettive e oggettive sui rischi /criticità, testimonianze, focus group, visite sul territorio, interviste,...

> **Tecniche per costruzione di scenari**

es. EASW UE, Action Planning, Search conference, Metaplan,...

> **Tecniche per simulazioni**

es. software per analisi multicriteria, modelli,...

> **Tecniche per progettazione partecipata**

es. Matrici dedicate, Focus group,...

PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**

La **Commissione sullo Sviluppo Sostenibile** ha il ruolo di supervisione e controllo sullo sviluppo sostenibile, ed ha avuto il ruolo di commissione preliminare per gli incontri e le sessioni sull'esecuzione dell'Agenda 21.

L'esecuzione da parte degli stati membri è volontaria.

L'esecuzione dell'Agenda 21 è stata programmata per includere interventi a livello internazionale, nazionale, regionale e locale. In alcuni stati le autorità locali hanno preso iniziative per la realizzazione del piano localmente, come raccomandato nel capitolo 28 del documento. Questi programmi locali sono noti come '**Local Agenda 21**'.

**PROCESSI
PARTECIPATI** **COME ?**

**I PRINCIPALI RIFERIMENTI PER LE INIZIATIVE
DI AGENDA 21 LOCALE**

A LIVELLO INTERNAZIONALE

**The International Council for Local
Environmental Initiatives (ICLEI)**
LA21 Model Community Programme and
LA21 Community Network
City Hall, East Tower 8th Floor
Toronto, Ontario M5H 2N2
Canada

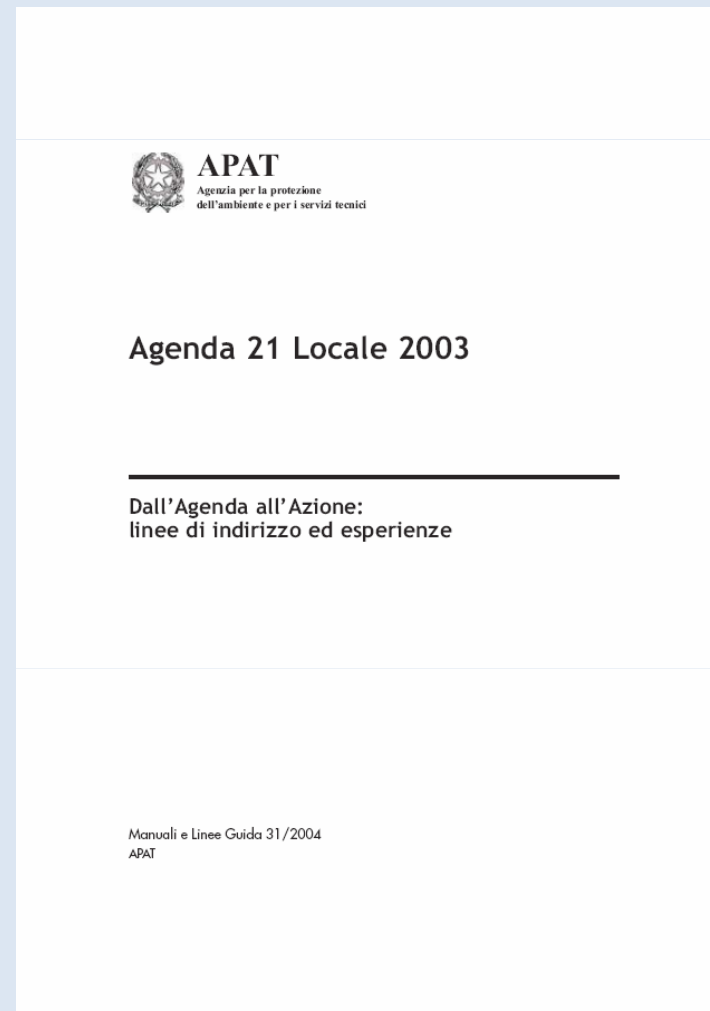
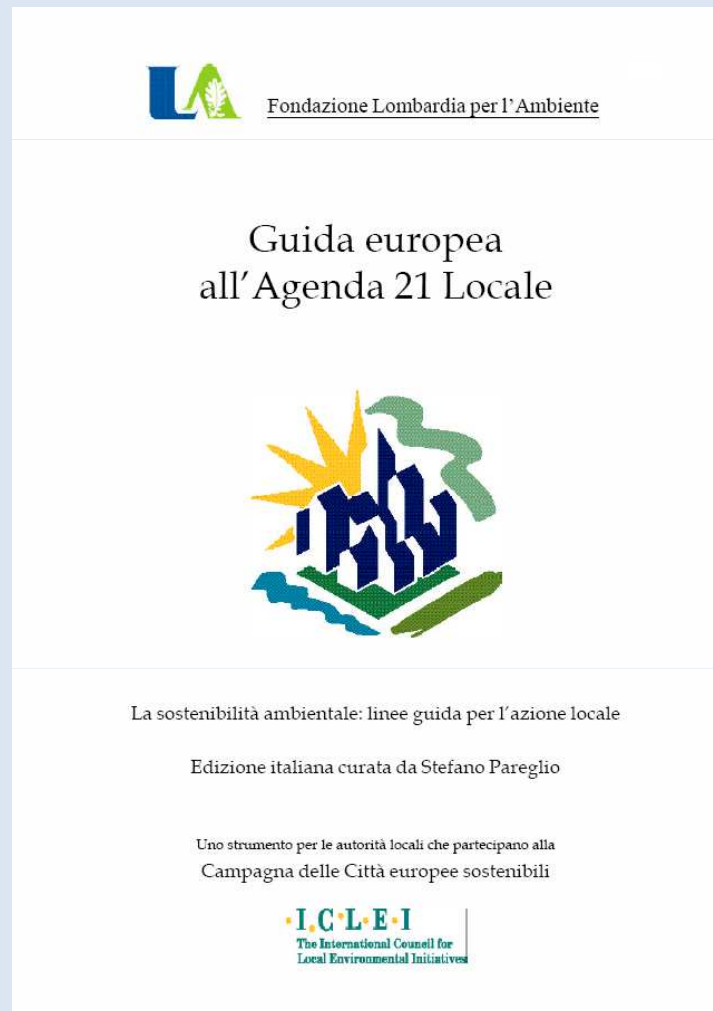
telefono: 001-416-3921462
fax: 001-416-3921478
e-mail: iclei@iclei.org
<http://www.iclei.org>

A LIVELLO EUROPEO

**The European Sustainable Cities
& Towns Campaign**
Campaign Office
49-51, rue de Trèves/Trierstraat, box 3
B-1040 Bruxelles
Belgique

telefono: 0032-2-2305351
fax: 0032-2-2308850
e-mail: campaign.office@skynet.be
<http://www.sustainable-cities.org>

PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**



PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**

PIANO DI AZIONE (LOCALE)

FORUM

AGENDA 21



RAPPORTO SULLO STATO DELL'AMBIENTE

PROCESSI
PARTECIPATI **COME ?**



IL CASO STUDIO

Regione Toscana
LEGGE REGIONALE n. 69 del 27 Dicembre 2007

Art. 1 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.



I PROCESSI PARTECIPATIVI

11 Dicembre 2008

GRAZIE

PER LA CORTESE ATTENZIONE

Giancarlo Gusmaroli
INGEGNERE AMBIENTALE
g.gusmaroli@libero.it

